



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

# La importancia del enfoque de la gobernanza en el estudio de las políticas públicas

Una breve revisión de la literatura a partir de los años 1980

T E S I S A

QUE PRESENTA

**DAVID JOSUÉ HERNÁNDEZ BURGOS**

MATRICULA: 2123012744

Para acreditar el requisito del trabajo terminal y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

**MTRO. MIGUEL GONZÁLEZ MADRID**

**MTRA. MARTHA ELENA BAÑUELOS CÁRDENAS**

ASESOR

LECTORA

*Iztapalapa, Ciudad de México, treinta de agosto de dos mil diecisiete.*




Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA - COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

## D I C T A M E N

Después de examinar este documento final con el título *La importancia del enfoque de la gobernanza en el estudio de las políticas públicas. Una breve revisión de la literatura a partir de los años 1980*, presentado por la alumna **DAVID JOSUÉ HERNÁNDEZ BURGOS**, con matrícula **2123012744**, se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad, con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

  
**Mtro. Miguel González Madrid**

Lectora

  
**Mtra. Martha Elena Bañuelos Cárdenas**

Fecha: **30 de agosto de 2017** Trimestre: **2017-P** No. Registro de Tesina: **HBDJ/2017-P**

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] **5804-4793**

<b>ÍNDICE</b>	<b>Pág.</b>
<b>Introducción</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1. Teoría de la Gobernanza</b>	<b>11</b>
<i>1.1. Etimología y propiedades del concepto</i>	11
<i>1.2. Gobernanza en el mundo contemporáneo</i>	15
<i>1.3. Gobernabilidad y gobernanza</i>	22
<b>Capítulo 2. El contexto: globalización y redes. 1980-2000</b>	<b>29</b>
<i>2.1. La crisis del Estado del bienestar</i>	29
<i>2.2. El proceso de la globalización-mundialización</i>	50
<i>2.3. La reorganización del Estado y la Sociedad</i>	60
<b>Capítulo 3. Gobernanza, políticas públicas y redes de políticas</b>	<b>64</b>
<i>3.1. Las políticas públicas</i>	64
<i>3.2. Las redes de políticas públicas</i>	73
<i>3.3. La gobernanza como método de coordinación de políticas y actores</i>	78
<b>Capítulo 4. La gobernanza como respuesta a los problemas contemporáneos</b>	<b>82</b>
<i>4.1. La Gobernanza y sus retos en el mundo contemporáneo</i>	82
<i>4.2. Gobernanza, democracia y legitimidad</i>	91
<b>Conclusiones</b>	<b>97</b>
<b>Fuentes consultadas</b>	<b>102</b>

# INTRODUCCIÓN

## PRIMERA PARTE

### I.- El objeto de la investigación

#### *1. Justificación*

El **enfoque de gobernanza** me interesó desde el momento en que lo conocí, debido a que se preocupa por generar soluciones coordinadas y cooperativas a los problemas que enfrentan las sociedades en la actualidad. Es decir, se interesa por responder a demandas y problemas de las sociedades contemporáneas en un contexto de múltiples actores e intereses que se correlacionan en modo horizontal y transversal en procesos de conflicto y cooperación.

Al proponer la utilización de un nuevo método que incluye a la sociedad civil y a los organismos privados en la elaboración, implementación y evaluación de políticas o en la prestación de servicios públicos, **la gobernanza rompe con la lógica centralista y vertical** que caracterizó a los gobiernos en el mundo, durante los siglos XIX y gran parte del XX.

Considero que esta nueva forma o esquema de aplicación de políticas y servicios públicos puede brindar mayores herramientas para la solución de problemas políticos, sociales, económicos, culturales, alimenticios, ecológicos, etcétera, ya que, al integrar a diversos sectores de la sociedad en la toma de decisiones políticas, se podrán plantear objetivos más razonables y reales con base en los deseos de todos los sectores de la sociedad.

Estas son algunas de las razones por las que me interesa la teoría de la gobernanza. Por otro lado, considero que involucrarme en el análisis de la gobernanza me será de gran ayuda una vez que me integre al campo laboral, ya que me brindará herramientas políticas y sociales para incidir en las problemáticas del país y aportar nuevas ideas para su solución.

#### *2. Planteamiento del problema de investigación*

La gobernanza como teoría y práctica busca actuar en el nuevo contexto internacional y en los diversos contextos nacionales, ya que las nuevas condiciones mundiales hacen imposible que un solo actor, con todos sus poderes, facultades y recursos pueda estar en condiciones de dirigir por sí solo a una sociedad.

Como podemos deducir, la gobernanza tiene como fin crear situaciones y métodos que garanticen la capacidad de dirección social en las condiciones actuales. Por tal motivo, considero que su análisis nos puede ser de gran utilidad, ya que nos permitiría saber en

qué situación se encuentran los países respecto a la implementación de dichos marcos o modelos de dirección social.

De este modo podemos analizar qué tan descentralizada, inclusiva, horizontal, independiente e interdependiente, es la dirección social de las naciones; cuáles son las áreas donde se ha aplicado esta teoría y cuáles otras son susceptibles para mejorar, apuntalar y fortalecer a fin de estar en condiciones de generar una dirección social óptima y deseable.

Por otro lado, las políticas públicas tienen una mayor incidencia en la población, ya que buscan disminuir o eliminar las grandes desigualdades (sociales, económicas, políticas, culturales, educativas, alimentarias, de salud, etcétera) y empoderar a los ciudadanos y sectores más vulnerables de la población para que incrementen su calidad de vida.

Por ello, considero que es indispensable analizar en qué forma los postulados de la teoría de la gobernanza han ido modificando la concepción e implementación de las políticas y/o servicios públicos. Ya que, como se dijo, esta establece modelos más adecuados a través de la creación de redes de políticas donde se intentan resolver las problemáticas sociales contemporáneas provocadas por el proceso de globalización-mundialización.

Es decir, analizar la relación entre gobernanza y políticas públicas permite saber si son eficaces y eficientes las fórmulas utilizadas para resolver los problemas sociales, planteadas por la teoría de la gobernanza.

### **3. Preguntas de investigación**

#### ***Pregunta general:***

¿Cuál es la importancia del enfoque de gobernanza para comprender las políticas públicas en un contexto de sociedades complejas, interdependientes y multicéntricas?

#### ***Preguntas específicas:***

- 1. ¿Qué es la gobernanza y en qué se distingue de la gobernabilidad?*
- 2. ¿Cuál es la relación que existe entre gobernanza, globalización y redes de políticas públicas?*
- 3. ¿Por qué el enfoque de gobernanza permite comprender las políticas públicas en el marco de las sociedades-redes?*

### **4. Objetivos de la investigación**

***El objetivo general*** de esta investigación consiste en determinar cuál es la relación existente entre la gobernanza y las políticas públicas. Específicamente saber si la

gobernanza permite formular, implementar y evaluar las políticas y servicios públicos, en un contexto donde la globalización ha modificado la estructura y las capacidades de los gobiernos, brindándoles a diversos actores privados recursos y capacidades que antaño eran exclusivos del gobierno.

### **Objetivos específicos:**

1. **Determinar qué se entiende por gobernanza y gobernabilidad**, así como distinguir dichos conceptos entre sí. Esto debido a que son teorías y definiciones relativamente nuevas, y sobre las que todavía no hay un común acuerdo (por parte de la comunidad académica) en cuanto a sus contenidos; de ahí la necesidad de aclarar y distinguir dichos conceptos.
2. **Examinar la relación existente entre la gobernanza, la globalización y las redes de políticas públicas**. Determinar cómo han influido los procesos de globalización en la creación de redes, y conocer si la gobernanza puede responder adecuadamente a los problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas.
3. **Analizar si los planteamientos de la teoría de la gobernanza brindan las herramientas más adecuadas a las políticas públicas para solucionar los diversos problemas sociales**. Conocer si las redes se constituyen en espacios por medio de los cuales se reconstruye la legitimidad de los regímenes democráticos, específicamente, saber si crean un ambiente en donde se reconocen y reafirman los valores y las prácticas de la democracia.

### **4. Hipótesis**

*El enfoque de la gobernanza permite articular o integrar una serie de conceptos que habían aparecido diseminados o independientes entre sí (políticas públicas, redes de políticas públicas y globalización), los cuales nos permiten comprender las relaciones entre actores y acciones públicas en un mundo globalizado y marcado por las interacciones entre diversos y múltiples actores sociales y políticos.*

### **5. Variables de estudio**

**Variable independiente:** Enfoque de la gobernanza

**Variables dependientes:** Políticas públicas, redes de políticas públicas y globalización.

## **II.- Tipo, métodos y técnicas de investigación a utilizar**

Para llevar a cabo mi investigación, utilicé el enfoque cualitativo y recolecté los datos requeridos mediante técnicas de consulta y análisis documental de la información contenida en libros, revistas, artículos científicos, conferencias, etcétera.

### III.- Fundamentos teóricos y jurídicos

#### 1. *Análisis del estado del arte o revisión de la literatura.*

María Whittingham (2002, pp. 4-8) afirma que la mayoría de personas que utilizan el concepto de gobernanza lo hacen para referirse a la forma de tomar decisiones, pero no coinciden en cómo deben ser tomadas estas. Señala que en la literatura del tema hay dos tendencias para definir a la gobernanza, una centrada en el Estado y otra llamada multicéntrica. En la tendencia céntrica el actor principal y único para dirigir a la sociedad es el Estado, por lo contrario, la tendencia multicéntrica incluye además del Estado a la sociedad civil y al sector privado en la dirección una sociedad.

La autora apunta que en la actualidad el Estado ya no es el único actor que interviene en el ámbito público de las sociedades, ya que se han incorporado nuevos actores. Por tanto, las fronteras de lo público y lo privado se están desdibujando. Para finalizar, María Whittingham nos dice que cualquier cambio que se realice en las interacciones de los actores que participen en el proceso de gobernanza, modificará también a la gobernanza misma como proceso de dirección social.

Además, la Casa Asia (2006, p. 1) en su boletín denominado *Governasia* describe a la gobernanza como el proceso de toma e implementación de decisiones, el cual incluye a los actores e instituciones formales e informales participantes.

Asimismo, Alison Brody (Brody, 2009, p. 1) señala a la gobernanza como el concepto que se refiere a los procesos donde toman decisiones diversas personas o partes, las cuales se espera que rindan cuentas por sus actos.

La definición que aporta José Ruano de la Fuente (2002, pp. 1-4) menciona que el concepto de gobernanza recientemente ha sido utilizado para describir los recientes cambios que ha sufrido la acción pública producto del nuevo contexto social. Por tales motivos, la gobernanza es una forma de dirección que adopta formas de coordinación en distintos niveles y multifactoriales, cuyo resultado depende de la capacidad de los actores para definir y legitimar decisiones.

Afirma que en la teoría de la gobernanza se modifica la capacidad de dirección estatal del gobierno y el proceso de definición de los objetivos de la acción pública. Nos dice que, dependiendo el contexto de los procesos de dirección social el gobierno puede ser coordinador o un participante más en los procesos de gobernanza.

Señala que la adopción del concepto de gobernanza nos permite entender el papel de los agentes extra gubernamentales, en los procesos de producción de bienes públicos. La gobernanza también nos permite asociar al proceso político, con los problemas sociales y con la adopción de decisiones públicas. Por tanto, la gobernanza depende del desarrollo de la sociedad civil y no solo del desarrollo gubernamental.

Concluye apuntando que, las nuevas formas de acción pública deben de ser estudiadas con un enfoque multi-actoral y no unilateral que considere a la sociedad y al gobierno

aisladamente. Ya que la gobernanza no sitúa las demandas en la sociedad y las capacidades en el gobierno; sino que dictamina que necesidades y capacidades pueden estar al mismo tiempo en ámbitos, públicos y privados, sociales y estatales.

Jan Kooiman (2005, pp. 57-58), uno de los autores que más ha trabajado entorno al concepto de gobernanza, nos dice que esta debe de basarse en el desarrollo social creado por las nuevas interdependencias sociales. Señala que estos procesos amplían las cadenas de interacción, lo que provoca la multiplicación de actores que participan en ellas y el número de interacciones entre las partes. Nos menciona que la distinción entre lo público y lo privado cada vez es más tenue y que la mayoría de los intereses son tanto públicos como privados, razón por la que es más apropiado hablar de cambios en los roles de gobierno y no disminución de estos.

Aguilar Villanueva (2007, pp. 6-7) afirma que el concepto de gobernanza es un concepto postcrisis, ya que una de sus secuelas permitió distinguir entre la acción del gobierno y la dirección efectiva de la sociedad. El concepto de gobernanza describe las transformaciones de la sociedad provocadas por la diferenciación de los sectores de la sociedad, y la interdependencia económica e informática que una sociedad construye con otras para resolver sus problemas.

Señala que la gobernanza se deslinda de los modos gubernativos de planificación e intervención y plantea una nueva forma de dirección social, en la cual intervienen sujetos independientes e interdependientes. Es decir, recompone el proceso de dirección social mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los actores extra gubernamentales.

La gobernanza intenta dirigir las sociedades en las nuevas circunstancias nacionales e internacionales, las cuales hacen que las capacidades y poderes de los gobiernos sean rebasados por organizaciones que actúan fuera y dentro de los espacios que estos dirigen.

Por tanto, la gobernanza describe los cambios en las relaciones entre gobierno y sociedad para poder reconstruir una capacidad de dirección social. Describe nuevas formas de asociación y cooperación entre el sector público, privado y social.

La gobernanza destaca la capacidad de influencia y decisión de los actores no gubernamentales y describe las nuevas formas de asociación entre dichos actores. La gobernanza muestra que el gobierno ha aceptado que organizaciones privadas y sociales se hagan cargo de resolver problemas y prestar servicios

La gobernanza expresa la desconfianza en la capacidad directiva del gobierno y la confianza de la sociedad para participar en la dirección social. La gobernanza indica formas sociales de auto coordinación y autoorganización que surgieron debido a la economía de libre mercado, la solidaridad de organizaciones sociales y, últimamente, por los procesos de conectividad mundial.



Por estas razones, la gobernanza pasó de una función descriptiva a una normativa que intenta indicar el modo apropiado de gobernar para las condiciones actuales. Es decir, la gobernanza se convirtió en el proceso mediante el cual las sociedades definen sus valores, objetivos y las prácticas para hacerlos realidad.

Aguilar Villanueva concluye diciendo que la gobernanza mostró que la sociedad es tanto sujeto como objeto de gobernación, y que en el proceso de dirección social interactúan actores con diversos poderes e influencia determinados por el contexto y las circunstancias sociales.

## **2. Marco contextual.**

Algunos de los teóricos de la gobernanza coinciden en que ésta adquirió un auge sin precedentes a causa de la crisis económicas, políticas y sociales que sufrieron los regímenes políticos del mundo en la década de los setenta y ochenta. Coinciden en que dichas crisis alteraron las capacidades tradicionales del gobierno, empoderaron a ciertos sectores de la sociedad, consolidaron organismos internacionales con fuerte incidencia en las naciones, es decir, modificaron las relaciones sociales que hasta ese momento prevalecían.

Los cambios que produjeron el desplome fiscal y político de finales del siglo XX obligaron a cambiar los procedimientos, funciones, operaciones y relaciones de la administración pública y del gobierno federal para poder reconstruir la capacidad de gobernar del gobierno, a fin de solucionar las nuevas condiciones sociales que se distinguen por una creciente diferenciación de la sociedad, una mayor autonomía de personas y sectores, una economía mundial, la formación de regiones políticas y económicas, la pobreza y la desigualdad extrema, etcétera (Aguilar Villanueva, 2006, p. 11).

En el pasado, la ineficacia de los gobiernos era atribuida al carácter defectuoso y vicioso de la figura que detentaba ese puesto, situación que cambió con la democratización de los regímenes, ya que ahora los gobernantes eran elegidos legítimamente. Por tal motivo, la crítica al gobierno ya no ponía énfasis en el actor sino en su capacidad directiva de gobernación.

El gobierno ha dejado de ser el centro del problema cognoscitivo y práctico; ahora, el problema se ha desplazado a la **gobernación** o **gubernancia**, es decir, a la capacidad y eficacia directiva y, sobre todo, de coordinación que el proceso de gobierno implica. Ya que nos hemos dado cuenta que no todas las decisiones y acciones de los gobiernos democráticamente elegidos son efectivas y eficaces (Aguilar Villanueva, 2007, pp. 1-2).

En este proceso también resaltan los cambios demográficos y urbanísticos que han sufrido las ciudades a lo largo del siglo XX, como cuestiones que han complejizado la estructura y las relaciones que tienen lugar en dichos espacios. La democratización de los regímenes, la descentralización y la introducción del neoliberalismo como

paradigma de las economías nacionales, son algunos de los factores que contribuyeron a que el concepto de gobernanza estuviera en el centro del debate público (Whittingham, 2002, pp. 1-3).

## SEGUNDA PARTE

### IV.- Estructura de la exposición de resultados

En este trabajo –resultado de la investigación que llevé a cabo sobre el tema señalado, durante un año– busco demostrar que la teoría de la gobernanza permite la creación y aplicación de fórmulas o métodos que garantizan la conformación de una dirección y coordinación social viables para gobernar en las sociedades contemporáneas, bajo condiciones de cooperación, acuerdos y negociación sistemática.

Debido a que las políticas públicas son las herramientas que utilizan los Estados para intentar mitigar las desigualdades existentes entre grupos o sectores de una sociedad, analizo de paso la forma en que la teoría de la gobernanza ha modificado la concepción, implementación y evaluación de las políticas y/o servicios ofrecidos en los regímenes democráticos.

Analizar la relación **gobernanza-políticas públicas** me permitirá conocer si son eficaces y viables los métodos planteados por dicha teoría, en contextos en donde la globalización ha modificado la estructura y las capacidades de los diversos actores sociales.

En el primer capítulo de la investigación hago referencia al significado que ha adquirido el concepto de gobernanza en la actualidad. Para realizar esta tarea comenzaré por señalar la etimología de la noción y algunas definiciones académicas del concepto, a fin de comprender las características y propiedades del mismo. Después, indicaré los campos o áreas sociales en donde se ha desarrollado la gobernanza y los fenómenos sociales que permitieron y acompañaron el resurgimiento del concepto en la actualidad. Finalmente, concluiré este capítulo con la distinción entre los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, ya que comúnmente se han confundido estos entre sí; señalaré sus similitudes y diferencias con el fin de aclarar la particularidad de cada una de las teorías.

En el segundo capítulo realizó un análisis de las estructuras y procesos políticos-sociales que imperaron durante buena parte del siglo XX en todo el mundo. Estos antecedentes me permitirán conocer los contextos económicos, políticos, sociales y culturales existentes previo al resurgimiento de la teoría de la gobernanza. Es decir, analizaré al llamado Estado de Bienestar, sus antecedentes, características, las críticas vertidas a su funcionamiento y la crisis que enfrentó en las últimas décadas del siglo pasado. Asimismo, en este capítulo también me referiré al proceso de mundialización-globalización, mencionaré las causas que permitieron su origen, sus características y las consecuencias que genera actualmente en todo el mundo. Finalmente, describiré

algunos de los cambios que han sufrido los Estados y las sociedades a consecuencia de la caída del Estado de Bienestar y de la prevalencia del proceso de globalización-mundialización.

En el tercer capítulo comienzo por describir el contexto que permitió el surgimiento y la consolidación de las llamadas ciencias de las políticas; después analizo dicha teoría a fin de conocer sus conceptos básicos y la transformación que ha experimentado dicho enfoque desde sus orígenes hasta la actualidad. Posteriormente, me centro en el concepto de redes de gobernanza y señalo varias de sus características y particularidades. Para concluir el capítulo, hago mención de algunos de los elementos que le permiten a las redes de gobernanza constituirse como un marco analítico eficiente y viable para implementar políticas y/o servicios acordes a las condiciones sociales que imperan en las sociedades contemporáneas.

En el cuarto y último capítulo hago mención de algunas de las críticas vertidas a la teoría y a las redes de gobernanza. Después, menciono los retos que deben enfrentar las redes a fin de constituirse en espacios donde se implementen políticas y/o servicios que respondan a las demandas de todos los ciudadanos. Posteriormente respondo a algunas de las críticas que giran en torno a las redes de gobernanza para mostrar que, bajo ciertas circunstancias, las redes pueden aportar soluciones a las problemáticas que enfrentan los Estados y las sociedades contemporáneas. En la parte final del capítulo, señalo algunas de las razones que me permiten afirmar que la teoría de la gobernanza abre nuevas formas de participación ciudadana y le brinda nuevas herramientas a los actores sociales y estatales para generar e implementar procesos de dirección social incluyentes; con ello intento demostrar también que la teoría de la gobernanza no atenta contra las funciones y/o los poderes del Estado, ni contra los métodos de representación establecidos (democracia representativa); por el contrario, busca complementarlos con el fin de restaurar la legitimidad en los regímenes democráticos.

# Capítulo 1

## Teoría de la Gobernanza

Este primer capítulo tiene como finalidad esclarecer qué se entiende por **gobernanza** en el mundo contemporáneo. Para realizar dicho objetivo, en el primer apartado abordo la etimología y algunas definiciones del concepto, asimismo resalto algunas características o propiedades esenciales del mismo. En el segundo apartado realizo una breve exposición de los diversos campos o arenas en donde se ha desarrollado la gobernanza contemporánea, y posteriormente menciono los fenómenos sociales que permitieron y acompañaron el surgimiento del concepto de gobernanza en la actualidad. En el tercer y último apartado, defino lo que se entiende por **governabilidad**, ya que esta noción comúnmente se ha confundido con la de gobernanza. Posteriormente, señalo las similitudes y diferencias existentes entre ambos conceptos, con el fin de despejar las confusiones teóricas que versan sobre estos.

### *1.1 Etimología y propiedades del concepto gobernanza*

Renate Mayntz (1985, pp. 13-16) señala que para comprender el mundo empírico creamos conceptos, es decir, a través de la formulación de conceptos tratamos de ordenar los fenómenos sociales para entenderlos. En principio, para formular conceptos debe de existir un acuerdo preestablecido entre determinados contenidos y determinadas palabras; posteriormente, los conceptos deben ser definidos con precisión y, por último, tienen que referirse a fenómenos observables o aprehensibles de la realidad.

De lo anterior, podemos concluir que los conceptos científicos nos ayudan a entender la complejidad del mundo contemporáneo, ya que por medio de ellos ordenamos los hechos para poder comprenderlos y así influir en el curso de acciones futuras. Por ello, es fundamental comenzar este trabajo definiendo el **concepto de gobernanza**, ya que esto me permitirá entender qué es lo que dicha teoría propone, cuáles son los actores que involucra y qué mecanismos o procesos utiliza para lograr sus objetivos.

La palabra **gobernanza** no es originaria del idioma español; ella deriva del vocablo anglosajón *governance*. Etimológicamente no hay acuerdo de dónde proviene, ya que existen varias versiones acerca de su origen.

Algunos señalan que su génesis está en el griego *kubernēn*, que significa conducir o guiar, y que fue usado por Platón con relación a la manera como se designa un sistema de reglas para gobernar (Alfie *et al*, 2007, p. 250). Otros apuntan que la etimología de este término proviene del latín *gubernare* (gobernar), y hace alusión al acto de conducir un bote; por ello, su uso se ha extendido a todas las acciones que buscan fijar un rumbo (Porrás, 2011, p. 71). También se afirma que, en el idioma francés, la palabra *gouvernance* fue usada por

primera vez por Carlos de Orleans, en el siglo XV, para describir el arte de gobernar (Launay, 2005, pp. 92-93).

Así como no hay acuerdo en cuanto a su origen etimológico, tampoco lo hay respecto al contenido del concepto; aunque no exista una definición académica, científica o institucional aceptada por todos las personas u organismos que hacen uso del término gobernanza, las propuestas teóricas hasta ahora generadas descansan sobre un terreno común, ya que se refieren a los mismos acontecimientos sociales, pero abordados bajo diversos matices teóricos.

Por ello, si hacemos un repaso de las diversas definiciones del concepto de gobernanza podríamos estar en condiciones de señalar sus características o propiedades básicas. De esta forma podremos comprender lo que enuncia la teoría de la gobernanza, y saber de qué forma ha modificado la formulación, aplicación y evaluación de los servicios y/o políticas públicas en las sociedades contemporáneas. Aquí comienzo con este breve repaso:

Ana Victoria Vázquez Cárdenas (2010, p. 3) define la **gobernanza** como fenómeno y la gobernanza como aproximación teórica o enfoque. Para el primer caso, la gobernanza es entendida como un término que describe un estado de cosas, una situación o un conjunto de prácticas dentro de la política, que se reconoce como objeto de estudio. Para el segundo caso, la gobernanza es entendida como un discurso que puede tener un carácter normativo, ideológico o bien, puede constituir un enfoque académico y/o científico (que utiliza herramientas analíticas y descriptivas).

María Whittingham (2002, pp. 4-6) afirma que la “Gobernanza es el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, este proceso puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; finalmente el proceso está afectado por instituciones tanto formales como informales”.

Alison Brody (2009, p. 1) también señala que el concepto de gobernanza se refiere a la toma de decisiones por parte de una gama de personas o partes interesadas. Asimismo, la Casa Asia (2006, p. 1) apunta que además de la toma de decisiones, el concepto de gobernanza también describe el proceso por el cual las decisiones son implementadas, o no.

En el mismo tenor, Mario Bassols (2011, p. 16) se refiere a la gobernanza como un procedimiento moderno en la tarea de gobernar, que se realiza por medio del diálogo, la negociación y el esclarecimiento de metas, fortalecidos por una comunicación política eficaz; y Claudia Santizo Rodall (2012, p. 27) afirma que la gobernanza también puede ser considerada como un enfoque teórico que toma en cuenta los factores que determinan el tipo de decisiones y acuerdos que realizan los actores en diferentes ámbitos sociales.

Por su parte, Francisco Porras (2011, p. 92) nos dice que, definida ampliamente, la **gobernanza es la coincidencia de intereses gubernamentales y no-gubernamentales en la consecución de bienes públicos, logrados usando dinámicas horizontales.**

Definida de manera estrecha, la gobernanza también puede ser entendida como un paradigma de política pública que consiste en la incorporación de redes de actores no-gubernamentales al diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas.

Jan Kooiman (2005, p. 60) afirma que el paso de los modelos más tradicionales, en los que gobernar se considera unidireccionalmente de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional, en el que se tiene en consideración aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar, es lo que se conoce como gobernanza. Este modelo de gobernanza se funda en las interacciones sistémicas que se producen entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados.

Luis Aguilar Villanueva (2007, p. 8) apunta que la gobernanza es un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad y su carácter de sistema. Pero también expresa la interdependencia que existe entre las capacidades directivas de un gobierno y su acción directiva, es decir, el logro de acciones (2006, p. 66).

Para Guy Peters (2007, p.1) la “Gobernanza se utilizará para significar el proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad. Gobernanza, por lo tanto, será entendida como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas...”.

Renate Mayntz (2001, p.1) llama al nuevo modo de gobernar de las sociedades como **gobernanza moderna**. Él nos dice que “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. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones”.

William Jiménez Benítez (2008, p. 3) señala que la gobernanza moderna, es un nuevo estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, es también una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, como formas primarias de construcción del orden social.

Braulio Carimán (2010, p. 22-23) entiende que la gobernanza es un estilo de gobierno, caracterizado por la coordinación horizontal y la interacción entre el Estado y actores no estatales al interior de redes decisionales, en donde los resultados dependen de la capacidad de los actores para definir sus metas y movilizar recursos; también entiende a la gobernanza como un proceso de coordinación social, entre actores públicos y privados, dirigido a lograr metas colectivas en entornos fragmentados, caracterizados por la incertidumbre y en donde las decisiones políticas son el resultado de los procesos de coordinación entre los actores.

César Cruz (2001, p. 4) asocia la gobernanza con la democracia y la define así: “La *governance* democrática, se refiere esencialmente a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio,

coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre ordenes sociales y regímenes democráticos”.

Para María Fernanda Ramírez Brouchoud (2011, p. 127) la gobernanza se entiende como una nueva forma de relación Estado-sociedad, como una forma de gobernar más cooperativa, en la que los diversos actores interdependientes participan y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas.

Asimismo, Antonio Natera Peral (2004, p. 155) afirma que “La gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones [...]; el Estado es percibido como un “ecosistema” dentro del cual se pone en juego una pluralidad de dimensiones -social, medioambiental, urbanística, económica, política, etcétera- y una pluralidad de actores, en interacciones complejas”.

Por último, el Diccionario de La Lengua Española (Real Academia Española, 2001) define a la gobernanza como “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

A continuación, sintetizaremos las raíces etimológicas y las características o propiedades más relevantes entorno al concepto de gobernanza, esto con el fin de expresar de forma más clara las implicaciones de dicho concepto.

<b>Cuadro 1. Origen o procedencia de la palabra Gobernanza</b>		
<b>Origen</b>	<b>Etimología</b>	<b>Significado</b>
Griego	<i>Kubernēn</i>	Conducir o guiar
Latín	<i>Gubernare</i>	Conducir un bote
Francés	Gouvernance	El arte de gobernar

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados

<b>Cuadro 2. Características o propiedades del concepto Gobernanza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un proceso horizontal, fragmentado y descentralizado de dirección social (que sobrepasa el concepto de gobierno), que tiene como objetivo final el logro de un adecuado desarrollo de los asuntos públicos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se constituye por medio de procesos o arreglos institucionales autónomos, proclives a la cooperación e interacción social (redes de gobernanza)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En ellos participan actores, organizaciones e instituciones autónomas, públicas, privadas, sociales, formales e informales</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durante los procesos existe interdependencia, interacción, intercambio, participación, competencia, intereses, problemas, negociación, colaboración, coordinación, control, oportunidades y diálogo entre dichos actores e instituciones</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los procesos se esclarecen y plantean metas de interés general</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se Implementan los medios adecuados para alcanzar las metas establecidas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se evalúan las decisiones tomadas</li> </ul>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados</p>

Por ahora baste con señalar solo estas características del concepto de gobernanza. En el transcurso de este trabajo abundaré sobre estas y otras propiedades.

La utilización del concepto gobernanza adquirió un auge sin precedentes a partir de las últimas décadas del siglo XX. Para comprender la puesta en boga de dicha noción, es necesario hacer un breve recuento o historia sobre las áreas y los actores que empezaron a revalidar el uso de dicho concepto. Pero, sobre todo, es necesario comprender los hechos políticos, económicos y sociales ocurridos en la mayoría de las sociedades durante el último cuarto del siglo XX, ya que ellos hicieron posible el renacimiento de la gobernanza como una herramienta que busca dar solución a los problemas que aquejan a las sociedades contemporáneas.

### *1.2. Gobernanza en el mundo contemporáneo*

Las fuentes de la gobernanza contemporánea provienen de sitios múltiples, enredados y heterogéneos que se han asociado a diferentes ámbitos, modalidades de actores y niveles de gobierno, con el fin de estudiar las estructuras y medios que facilitan o limitan las interacciones sociopolíticas; por ello, el concepto es utilizado en amplios espacios y/o terrenos.

Guy Hermet (2008, pp. 41-51) propone una breve historia de la gobernanza contemporánea; nos señala al menos cinco terrenos o espacios principales donde la gobernanza ha sido utilizada como una herramienta para solucionar problemas en la actualidad:



1. El primero es conocido como *gobernanza de empresa o gobernanza corporativa*. Esta se remonta a 1937, año en el cual Ronald Coase pone sus bases al postular que la mejora de las relaciones de cooperación internas a la empresa permitirá eliminar o reducir los costes de transacción, generados por la adquisición de bienes y servicios provenientes del exterior. En esta fase la gobernanza se concibe como un sistema de redes, que gobierna las relaciones de actores congregados en un espacio, con el objetivo de producir una mejor gestión.
2. El segundo terreno es de la *gobernanza urbana*, aquí el concepto ya se transfiere hacia el espacio estatal o público. Esta transferencia se observa por primera vez en el Reino Unido, ya que a finales de la década de los 70 los municipios británicos tuvieron que operar con recursos presupuestarios reducidos y aun así mejorar la gestión de los servicios ofrecidos. Su aplicación fue muy crítica, ya que las restricciones financieras y las privatizaciones de los servicios públicos generaron protestas y resistencias.
3. A finales de la década de los 80 la gobernanza surge en el espacio de las políticas de desarrollo; en ese terreno adquiere el nombre de "*buena gobernanza*" y tiene como finalidad crear estrategias de lucha contra la pobreza en países poco desarrollados. La buena gobernanza lucha contra el mal gobierno (actos de corrupción) y el fracaso de las políticas de ayuda al desarrollo; intenta generar una buena gestión pública mediante ajustes estructurales en la administración pública de los gobiernos.
4. Otro espacio donde surgió la idea de gobernanza fue a nivel internacional, aquí nos referimos a la llamada *gobernanza mundial o gobernanza global*. Esta noción intenta regular las políticas y actuaciones de los Estados, así como las de grandes organizaciones internacionales o transnacionales. Lo hace a través de normas negociadas a escala mundial o apoyándose sobre instituciones internacionales fuertes (FMI, BM, OMC, etcétera).
5. El último terreno donde aparece la gobernanza se da nivel regional. La llamada *gobernanza regional* se expresa sobre todo en la Unión Europea, ya que hasta ahora dicho organismo parece expresar de forma mucho más sólida los procedimientos y mecanismos postulados por la teoría de la gobernanza.

Igualmente, Antonio Natera Peral (2005, pp. 757 y 758) también distingue los siguientes ámbitos en donde se ha desarrollado la gobernanza contemporánea:

- a) En el ámbito de la gestión pública, en conexión con el paradigma de la nueva gestión pública y la llamada gestión pública colaborativa
- b) En el ámbito del análisis de las políticas públicas, ya que estas han pasado a interpretarse a través de redes de gobernanza o redes de políticas
- c) En la gestión empresarial (gobernanza corporativa)

- d) En las relaciones internacionales, ya que últimamente se ha puesto atención en la llamada gobernanza mundial o global
- e) A través de organismos internacionales como el FMI o el BM, los cuales han emprendido estrategias a gran escala promoviendo la “buena gobernanza” como un conjunto de reformas en los países desarrollados
- f) En las políticas urbanas, donde la gobernanza local ha sido fructífera
- g) En el ámbito de la Unión Europea, también conocida como gobernanza multinivel; esta busca destacar las relaciones establecidas entre instituciones locales, regionales, nacionales y transnacionales para desarrollar políticas comunitarias

Con base en los ámbitos o espacios anteriormente señalados el autor sostiene que la gobernanza se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar, en donde se difuminan los límites entre el sector público y el sector privado.

Una vez conocidos los diversos ámbitos o arenas en donde se ha desarrollado la gobernanza, mencionaré los aportes de cada uno de ellos:

La noción de *gobernanza corporativa o de gestión empresarial* es de gran ayuda, porque deja ver un proceso en donde diversos actores interactúan para lograr un objetivo en común. No la utilizaré aquí, porque se suscribe al ámbito privado.

La gobernanza *global o mundial*, al referirse a las políticas y los acuerdos interestatales que formulan instituciones internacionales, sobrepasa los fines de este trabajo, ya que busco más bien explicar la gobernanza como un fenómeno social, no solo dado entre Estados u organismos internacionales o transnacionales.

Por otro lado, aunque la *gobernanza regional o multinivel* (Unión Europea) es el espacio en el que se han mostrado los avances más sólidos de la teoría, su aplicación no puede ser trasladada como tal a otros ámbitos, ya que es muy particular y corresponde a hechos, fenómenos y contextos muy específicos de la historia de las naciones europeas.

La idea de *buena gobernanza (good governance)* tampoco será utilizada, debido a que se ha emitido y entendido como una receta que los países en desarrollo deben aplicar para solucionar los graves problemas a los que se enfrentan. Entendida así, la buena gobernanza es unilateral y deja de lado las demandas que la sociedad civil pueda expresar en cada espacio donde se intente aplicar; además de que no toma en cuenta la historia, el contexto y las necesidades específicas que cada territorio o espacio necesita solucionar.

La *gobernanza en la administración pública*, también conocida como *nueva gestión pública*, tampoco es utilizada como tal, ya que, si bien esta nueva forma de gestión tiene como fin administrar con eficiencia y eficacia los recursos de la administración pública para mejorar los servicios prestados a la sociedad civil, se limita a dicho ámbito, e ignora los aportes que pueden generar los actores privados y sociales en los procesos de gobernanza contemporáneos.

Por tales motivos, las nociones de gobernanza en que se basa nuestro trabajo son las de *gobernanza urbana o local* y la conocida como, *gobernanza en redes o redes de políticas públicas*. La primera, tiene el mérito de trasladar el concepto al espacio público para buscar eficiencia y eficacia en los servicios ofrecidos a la ciudadanía, además de que constituye el ámbito más cercano de contacto entre los diversos actores de la sociedad civil y las autoridades, por estas razones será utilizada. La segunda noción de gobernanza se fundamenta en la creación de redes para generar políticas y/o servicios públicos; en dichos espacios los diversos actores públicos y privados comparten recursos, ideas e información, además de que generan consensos para llegar acuerdos y tomar decisiones basadas en el interés de las comunidades. Por ello es conveniente su utilización, ya que así podremos saber si la gobernanza les brinda herramientas necesarias a las políticas públicas para actuar en los contextos contemporáneos; caracterizados por un grado creciente de dinamismo, incertidumbre e interdependencia.

Aunque utilizaré como base solo estas dos nociones de gobernanza, recojo aportes de todos los terrenos en donde ésta se ha manifestado en el último siglo. De la gobernanza corporativa o empresarial utilizo la idea de un proceso en el que interactúan actores, que operan para lograr metas o fines comunes y consensuados. De la buena gobernanza tomo la idea luchar contra las desigualdades y los malos gobiernos como herramientas para solucionar los problemas sociales. De la gobernanza global o mundial, se utilizan los modelos de alianzas establecidos por diversos entes para implementar políticas en amplios y distintos espacios a la vez. De la gobernanza regional o multinivel, rescato los mecanismos y procesos utilizados para lograr que un gran número de actores diversos puedan establecer canales de comunicación y logren acuerdos que les beneficien. Finalmente, de la gobernanza en la administración pública utilizo los conceptos de eficiencia, eficacia y economía para mejorar la administración de los recursos que se utilicen en las redes de gobernanza.

Por estas razones, **mi concepción de gobernanza es holística** y no se limita a señalar su aplicación en terrenos específicos o por medio de actores únicos. Mejor dicho, la gobernanza es una teoría que nos permite comprender la complejidad de los hechos sociales en la actualidad, con el fin de buscar métodos o herramientas que nos permitan incidir en las realidades sociales para generar resultados que sean benéficos a la mayoría de los ciudadanos y no solo a grupos o sectores específicos.

Ya hemos mencionado que el concepto de gobernanza comenzó a ser utilizado frecuentemente a partir de la segunda mitad del siglo XX, esto sin duda no fue obra de la casualidad y tiene todo que ver con los acontecimientos mundiales suscitados a finales de dicho periodo. Por ello, es necesario hacer un recuento de estos fenómenos sociales (sus causas u orígenes, el contexto en el que surgieron y las consecuencias que provocaron a nivel global), para estar en condiciones de explicar los contenidos actuales del concepto de gobernanza, los ámbitos de acción por los que se interesa, los procesos o métodos que propone y los fines que persigue.

Para iniciar el análisis contextual del surgimiento de la gobernanza contemporánea, hago referencia a los planteamientos expuestos por Luis Aguilar Villanueva (2006, pp.

60-62). En primer lugar, el autor plantea que *a mediados de la década de 1970 muchos de los Estados-nación entraron en una severa crisis*. Era una crisis esencialmente fiscal, debido al prolongado desequilibrio entre ingresos y egresos de los gobiernos, ocasionados por el aumento constante de demandas sociales mientras que la economía se estancaba o retrocedía.

En segundo lugar, nos dice que la crisis económica de los Estados-nación puso de manifiesto la ingobernabilidad del gobierno (al menos en materia económica) y mostró a este último como una agente incapaz de solucionar la crisis fiscal, no obstante que se le había entregado gran cantidad de poder y recursos para realizar dicho fin.

La crisis también exhibió la incompetencia, normativa, política y administrativa del gobierno debido a las malas decisiones que había tomado, las cuales lo exhibían como un actor de desgobierno que generaba conflictos, empobrecimiento, desunión y provocaba la movilización de millones de sus ciudadanos hacia otros países.

En tercer lugar, Aguilar Villanueva señala que la recesión económica puso de manifiesto la crisis del esquema jerárquico y autoritario de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y del gobierno y las organizaciones económicas y sociales; además de que fue el detonador para la creación de relaciones sociales menos verticales. Por ello, la democratización de los regímenes y la liberación de las economías se pensaron como los procedimientos obligados para superar la crisis fiscal y para generar formas de interacción y organización sociales más horizontales.

Por otro lado, Miriam Alfie (2007, p. 250-251) nos dice que en los años de 1980 las transformaciones políticas y económicas que sufrieron los países de occidente llevaron a la privatización, la descentralización y la transferencia del manejo político y social del sector público al privado.

Posteriormente, declara que dichos procesos dieron como resultado la fragmentación de los sistemas políticos, una pluralidad de actores involucrados en la lucha por intereses comunes y la imposibilidad de distinguir acciones del espacio público y el privado. Señala que en este contexto surge el término gobernanza, en contraposición a una visión vertical de toma de decisiones que presentaba al Estado-nación como actor único.

Por último, enuncia que la gobernanza implica un proyecto político que permite establecer *relaciones horizontales*, reflejo de las transformaciones internacionales actuales, entre las que destacan: el poder ostentado por multinacionales, el auge de organizaciones no gubernamentales, las intersecciones entre el sector público y privado, etcétera

Retomando a Aguilar Villanueva (2007, p. 3-4), él sintetiza algunos de los factores económicos, políticos y sociales que permitieron el surgimiento del concepto de gobernanza:

- La globalización provocó que los sectores económicos clave se hayan independizado de la regulación de las instituciones estatales.
- La gran diferenciación de la sociedad creó subsistemas altamente especializados que interactúan entre sí, siguiendo sus propias reglas y métodos.
- La creciente independencia y autonomía de personas o grupos sociales provocó que estos resuelvan sus problemas de forma privada, dejando de recurrir al Estado para ello.
- La globalización hizo que recursos financieros, de información, de conocimiento científico-tecnológico, de comercialización y producción ya no sean exclusivos del gobierno, sino que este tenga la necesidad de interactuar, con actores privados que los ostentan, para buscar soluciones a problemas de empleo, ingreso, bienestar seguridad social, etcétera

Asimismo, Vázquez Cárdenas (2010, p. 6) señala algunos de los hechos que hicieron posible el surgimiento de la teoría de la gobernanza, estos son: 1) la crisis del Estado de Bienestar, ya que propició la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, 2) el cambio ideológico de una cultura colectivista a una individualista, 3) la globalización e internacionalización, ya que crearon nuevas relaciones entre los Estados y el sector privado, 4) la conformación de un Estado post burocrático en el que tiene un papel central el modelo de la nueva gestión pública, 5) las demandas del sector privado para intervenir y participar en los asuntos de interés general, y 6) la crisis de la democracia tradicional (representativa) que obligó a las autoridades a crear nuevas formas de gobernar con base en la creación de vínculos con diversos grupos y con la ciudadanía en general.

En el mismo tenor, Natera Peral (2005, pp. 760 a 762) sostiene que la aparición de la gobernanza se ha derivado de las transformaciones del Estado en las últimas décadas. Por ello, uno de los denominadores del enfoque, considera que el Estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y recursos para gobernar, igualmente, otro de los denominadores habla de la influencia creciente que han adquirido los organismos no gubernamentales en el pasado reciente.

Natera Peral sostiene también que dichos cambios han sido provocados por factores muy diferentes como: 1) la crisis fiscal de los Estados surgida en las décadas de los 80 y 90, 2) un giro ideológico hacia el mercado y el desencanto de las capacidades del Estado a nivel teórico, 3) la globalización, debido a que ha modificado la relación Estado-sociedad, 4) la desregulación de los mercados, ya que han aumentado las capacidades de organismos internacionales, 5) la complejidad, la diversidad y la velocidad en el ámbito social, ya que han modificado la naturaleza de las políticas públicas, generándole nuevos desafíos a los gobiernos, y 6) el incremento de la complejidad y la fragmentación de las estructuras políticas y administrativas.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, Jan Kooiman (2005, p. 58) sostiene que la gobernanza tiene su base en el desarrollo social y es atribuible a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales. Esto provoca que las líneas divisorias entre el sector público y privado se estén borrando, y que los intereses no sean solo públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos. De esta forma se produce una conciencia de las limitaciones del tradicional orden y control público, y de que las respuestas a los problemas sociales requieren de mayores enfoques e instrumentos.

Igualmente, Bassols (2011, p. 11) señala el abandono de ciertas funciones del Estado como una expresión de la descentralización del poder hacia cuerpos de la sociedad civil y del sector empresarial. Es decir, con el fin del Estado burocrático y la generación de un nuevo modelo de administración pública se generaron las condiciones adecuadas para que el concepto de gobernanza se abriera paso y se estableciera.

Como resultado de estos análisis, entendiendo que el concepto de gobernanza surge después de los periodos de crisis económica, política y social que vivieron muchos Estados en occidente a partir de la década de 1970. Estos procesos mostraron la incapacidad del Estado para dar respuestas a las nuevas problemáticas sociales que demandaban los ciudadanos, sobre todo y debido a las malas decisiones que tomaron los titulares de los gobiernos.

La crisis mencionada puso fin al modelo conocido como Estado-nación, se exigió la democratización de los regímenes políticos y la liberación de las economías como procesos necesarios que permitirían a los países salir de la crisis económica que enfrentaban.

La diferenciación de individuos, grupos y sectores al interior de las naciones, producto de la globalización, creó una creciente interdependencia social entre el sector público y el privado. Este proceso también generó intereses compartidos y los obligó actuar en conjunto para lograr sus objetivos o metas.

La hasta ahora inédita relación entre actores sociales creó nuevas reglas y métodos de interacción, los cuales se caracterizaron por ser más horizontales. Dichos procesos también dotaron de autonomía a algunos sectores sociales y les permitieron resolver ciertos problemas, y así dejar de acudir al sector público para ello.

La mencionada diferenciación social hizo cada vez menos evidente la separación entre el sector público y el privado, dificultando la solución de los problemas sociales. Si a dicha situación le añadimos que los recursos materiales, humanos y de inteligencia ya no pertenecen en exclusiva al Estado, sino que este último tiene que negociar con actores privados y sociales por la obtención de ellos, la posibilidad de resolver problemas adquiere nuevos campos y nuevas formas de interacción.

Es precisamente en este contexto en donde surge la gobernanza; sus principales metas son: crear nuevos espacios, mecanismos o procesos, mediante los cuales diversos actores interesados en resolver problemáticas sociales se relacionen, compartan sus

conocimientos y herramientas, lleguen a establecer consensos y pongan en marcha acciones que logren concretar las metas previamente planteadas.

Una vez descritos los fenómenos y problemas sociales contemporáneos que permitieron el surgimiento de la gobernanza, y los principios, métodos y fines que utiliza para ser eficaz en su actuar, queda por distinguir el concepto de gobernanza del de gobernabilidad.

Ambos conceptos adquirieron un auge sin igual en las últimas décadas del siglo pasado, su puesta en escena hizo que se formularan diversos y grandes materiales respecto a su contenido. Lo que no necesariamente fue enriquecedor y aclarador, ya que al tratar sobre temas afines se les llegó a confundir, provocando equívocos conceptuales y teóricos garrafales.

### *1.3. Gobernabilidad y Gobernanza*

La confusión conceptual surgida en torno a los conceptos de gobernanza y gobernabilidad provocó que en algunos casos se declararan a dichas nociones como iguales y, por lo tanto, se hicieran de ellos sinónimos, ya que, se afirma, persiguen los mismos fines. En otros casos, la noción de gobernanza fue incluida como parte integral del concepto de gobernabilidad, ya que se considera que esta última es más amplia o general y, por tanto, contiene al primer concepto; de esta forma se hizo a la gobernanza una rama o sección de la gobernabilidad. Por último, hubo otros que hicieron contradictorios los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, alegando que sostienen postulados diversos y conflictivos entre sí.

Para comenzar a despejar las dudas respecto al contenido y sustancia de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, en principio expondré algunas de las definiciones más aceptadas en el mundo académico respecto a los postulados sobre la gobernabilidad. Posteriormente, indicaré las coincidencias y diferencias de dicho concepto respecto al de gobernanza; y finalmente, señalaré sus diferencias con el fin de distinguir ambos postulados teóricos.

La primera definición por utilizar es la de Antonio Camou (2013, pp. 9-11). Dicho autor inicia su análisis sobre el concepto de gobernabilidad diciéndonos que en la actualidad ésta se ha vuelto una palabra de uso común. Afirma que el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad para responder a demandas sociales, las tensiones institucionales del sistema democrático, la violencia ejercida por grupos o movimientos sociales y el desgaste de la legitimidad democrática (debido a actos de corrupción) han sido los factores que provocaron situaciones de ingobernabilidad.

Continúa y señala que la compleja relación existente entre el gobierno y la sociedad es lo que permite hablar de condiciones de gobernabilidad. Por ello, la responsabilidad de mantener las condiciones de gobernabilidad no recae de forma unilateral en el gobierno o en la sociedad.

Posteriormente, sostiene que la eficacia, la legitimidad y la estabilidad en el ejercicio del poder político son los componentes básicos de la gobernabilidad. Por ello, desarrolla la relación entre la gobernabilidad y estos tres componentes esenciales:

- a) *Gobernabilidad y eficacia.* Aquí se pone énfasis en la eficacia y eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende en la gestión gubernamental. La gobernabilidad es entendida como una propiedad de los sistemas políticos, y es definida por su capacidad de alcanzar objetivos previamente establecidos. Aclara dos aspectos al respecto, el primero se refiere a que el ejercicio eficiente del poder no excluye, sino que incorpora el consenso como parte del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. El segundo, señala que el poder no es definido de forma lineal y mecánica, ya que en las sociedades complejas el número y variedad de los subsistemas hace imposible a cualquier actor ejercer el poder de forma discrecional.
- b) *Gobernabilidad y legitimidad.* Aquí las condiciones de gobernabilidad están fundadas en la justicia y la legitimidad de un gobierno, en el respeto a los derechos humanos y en la obligación gubernamental de proveer bienestar general. En síntesis, la gobernabilidad es otorgada por la relación entre legitimidad y ejercicio del poder, es decir, por la calidad de las acciones gubernamentales. Las amenazas a la gobernabilidad provienen de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad de acceder a una vida digna.
- c) *Gobernabilidad y estabilidad.* Esta se ubica en medio de las dos relaciones anteriores, y pone su atención en el orden político. En este sentido, un sistema será gobernable en la medida que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto a los cambios de su entorno económico, político y social. Nos aclara que este tipo de gobernabilidad basada en la estabilidad debe de ser distinguida de cualquier tipo de inmovilidad o estancamiento.

Con base en estos tres componentes básicos, Camou (2013, pp. 15-23) define a la gobernabilidad como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. De este modo, la eficacia gubernamental y la legitimidad política garantizarían la estabilidad del sistema político-social, es decir, su gobernabilidad. Por el contrario, la ineficacia gubernamental y el desgaste de la legitimidad política generarían la inestabilidad del sistema político-social, es decir, su ingobernabilidad.

Por otra parte, Joan Oriol Prats (2003, p. 244) entiende la gobernabilidad como “La capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse así mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. De esta forma, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades para auto reforzarse [...]”.

Igualmente, Oriol Prats señala otra definición de gobernabilidad más básica, pero la complementa agregándole dos dimensiones a dicho concepto:



Entiendo la misma como la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas...Partiendo de esta definición de gobernabilidad, es posible advertir una doble dimensión: por un lado, la gobernabilidad tiene una dimensión analítica en cuanto se fundamenta en reglas formales e informales cuyos efectos sobre la interacción de actores estratégicos (gobernanza) genera un grado observable mayor o menor de alineamiento entre necesidades y capacidades; por otro lado, al basarse en la satisfacción de las necesidades mediante la formulación y la implementación de las políticas públicas, la gobernabilidad posee una dimensión normativa en la medida en que requiere la identificación valorativa de cuáles son dichas necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas [...] (Oriol Prats, 2003, pp. 249-250).

Asimismo, Raimundo Heredia (2002, p. 14) señala que entiende por gobernabilidad “La calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, expresada por la capacidad que poseen los actores estratégicos gubernamentales para dar respuesta a los desafíos que surgen de las relaciones que estos mantienen con los demás actores estratégicos, que componen un sistema político determinado, siempre y cuando estas relaciones obedezcan a fórmulas estables y mutuamente aceptadas”.

Para Jorge Brower (2015, p. 632), “La gobernabilidad significa inicial y sustantivamente la capacidad de los sistemas políticos para responder a las demandas sociales cada vez más diversas y complejas”

Igualmente, William Jiménez Benítez (2008, p. 3) señala que la “...Gobernabilidad fue entendida, en líneas generales, como la capacidad institucional del gobierno para superar las crisis, mantener el equilibrio y la legitimidad, y, sobre todo, como la capacidad de respuesta del aparato público ante las demandas y problemáticas sociales...”.

Además, César Cruz (2001, p. 4) asocia a la gobernabilidad con la democracia y la define de la siguiente forma: “la gobernabilidad democrática como concepto es entendida como la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos. La gobernabilidad es por lo tanto un atributo sistémico, una capacidad, y se confiere su existencia (en un nivel elemental) a la rama ejecutiva del gobierno, y más ampliamente, al gobierno en su totalidad y al sistema político en su conjunto”.

Finalmente, Enrique Chaires Ramírez (2008, pp. 2 a 8) emite algunas definiciones de gobernabilidad dependiendo del ámbito social en donde se formule o aplique:

- a) Gobernabilidad política: es la capacidad de los grupos parlamentarios y demás poderes formalmente establecidos, respecto a otros para crear acuerdos
- b) Gobernabilidad social: se entiende como el equilibrio existente entre el conjunto de demandas de la sociedad y la capacidad de respuesta por parte del gobierno

- c) **Gobernabilidad democrática:** se refiere a la participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas, dicha gobernabilidad crea una corresponsabilidad que fortalece la democracia y genera legitimidad
- d) **Gobernabilidad económica:** se refiere a la responsabilidad de los Estados para promover el desarrollo económico y la regulación del mercado

A continuación, rescataré la características o propiedades más relevantes del concepto de gobernabilidad, esto nos ayudará a entender de forma más nítida los postulados de dicha teoría, para que podamos estar en condiciones de distinguir y señalar las coincidencias y diferencias entre los conceptos de gobernanza y gobernabilidad.

<b>Cuadro 3. Características o propiedades del concepto Gobernabilidad</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una relación bidireccional entre el gobierno y la sociedad, por tanto, es el equilibrio entre demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Dicha capacidad se expresa en la implementación de decisiones políticas; las cuales auto refuerzan al gobierno y/o al sistema político</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es entendida como una capacidad institucional para superar las crisis o problemáticas sociales a las que se enfrenta un gobierno</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una propiedad de los sistemas políticos que implica eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental a través del tiempo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se fundamenta en la legitimidad, es decir, en la identificación de las necesidades cada vez más diversas y complejas de la sociedad</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se basa en las reglas formales e informales estables o instituidas y mutuamente aceptadas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implica que los gobiernos establezcan un mínimo de orden en las sociedades, al tiempo que se adaptan a los cambios sociales que enfrentan</li> </ul>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados</p>

En principio, podemos observar que tanto la gobernabilidad como la gobernanza aparecen en el mundo contemporáneo para dar respuesta a fenómenos económicos, políticos y sociales muy parecidos (ineficacia económica, incapacidad para resolver demandas sociales, crisis del régimen democrático, pérdida de legitimidad estatal, etcétera), en ello coinciden.

Una segunda coincidencia se observa en *la relación bidireccional que ambos conceptos establecen entre el gobierno y la sociedad*, lo que hace obligatorio la participación tanto del ámbito público como del privado para lograr los objetivos sociales.

Respecto a la eficacia en los procesos gubernamentales, entendida por la gobernabilidad como el logro de objetivos previamente planteados, surge la primera diferencia respecto a la gobernanza. Veamos por qué.

La gobernabilidad entiende a los procesos gubernamentales como los únicos espacios en donde es posible plantear y solucionar las demandas sociales, situación que la distingue de la gobernanza, ya que esta última propone que los espacios de interacción en donde diversos actores establecen consensos y ejecutan decisiones públicas (redes de gobernanza), no son espacios exclusivos del gobierno, e inclusive, señala que este último puede estar ausente en algunos de dichos espacios. He allí la primera diferencia respecto a los dos enfoques.

La gobernabilidad implica que los gobiernos establezcan un orden mediante la institución y la aceptación, por parte de diversos actores, de reglas formales e informales. Mientras tanto, en la gobernanza las reglas que dirigirán las acciones de los protagonistas son establecidas por ellos mismos, es decir, no existe ningún tipo de imposición; por lo tanto, los actores están en condiciones de elegir las normas que más convengan a sus intereses.

Respecto a la legitimidad de la gobernabilidad, provista por la impartición de justicia, el respeto a los derechos humanos y la generación de bienestar social, en este enfoque dichas tareas son exclusivas del gobierno. En este punto también la gobernanza difiere de la gobernabilidad, ya que no limita dichas tareas al ámbito público, sino que deja la puerta abierta para que estas también puedan ser provistas por actores sociales y/o privados. Para abonar aún más a este punto, en la teoría de gobernabilidad la legitimidad depende de que el gobierno identifique las necesidades más importantes de la sociedad; mientras que en la gobernanza los actores (públicos y privados) son los que determinan las necesidades más apremiantes a resolver y los métodos para hacerlo.

La adaptabilidad del sistema a los cambios políticos, económicos y sociales, igualmente deja ver la centralidad del concepto de gobernabilidad, ya que para él solo es necesario que el Estado se adapte a los cambios y circunstancias para no caer en un estado de ingobernabilidad. Nuevamente, esta concepción difiere del enfoque de la gobernanza, ya que para esta no basta solo que el Estado se adapte a los cambios sociales; también lo debe hacer el ámbito social y el privado para poder estar en condiciones de participar en la elaboración, aplicación y evaluación de políticas o servicios, que tengan por fin resolver problemas sociales.

Al definirse la **gobernabilidad** como el *equilibrio dinámico entre demandas ciudadanas y respuestas gubernamentales*, se entiende que la sociedad civil es un ente pasivo que solo se limita a realizar demandas y no está en condiciones de poder solucionar sus problemas; los cuales únicamente pueden ser resueltos por el Estado. Una vez más, esta concepción difiere de los postulados de la teoría de la gobernanza, ya que esta última no ven ni al sector social ni al privado como entes pasivos que se limiten a establecer demandas para que el Estado se las conceda; por el contrario, en el enfoque de la gobernanza tanto el sector privado como el sector social son considerados como entes autónomos, con recursos (materiales, humanos e intelectuales) propios y capaces de solucionar sus problemas y los de la sociedad en general.

En última instancia, la gobernabilidad aboga por el auto reforzamiento de los sistemas políticos, lo cual contrasta con el objetivo final de la gobernanza, el cual busca establecer procesos de dirección adecuados a las condiciones sociales contemporáneas. Es decir, los procesos de gobernanza plantean metas de interés general, implementan los medios adecuados para alcanzarlas y evalúan las políticas y/o servicios ejecutados.

Estas diferencias y otras más respecto a los enfoques de gobernanza y gobernabilidad son planteadas y expresadas por Aguilar Villanueva (2006, pp. 69-73) en el libro *gobernanza y gestión pública*.

En dicho texto el autor señala que la gobernabilidad se caracteriza porque hace suya la premisa de que el agente central o único de la conducción social es el Estado, mediante sus políticas públicas y su provisión de servicios. En su planteamiento, la gobernabilidad se pregunta por las capacidades de gobernar del gobierno y considera a la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado dado que la considera incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno.

Prosigue diciéndonos que al considerar a la sociedad como algo naturalmente ingobernable, parece lógico plantear la cuestión de ingobernabilidad en el plano social y sobre todo es imposible esperar que la sociedad civil brinde aportes para la dirección social. Por ello, la cuestión de la gobernabilidad consiste en cómo crear y consolidar la capacidad de gobernar del gobierno. Es decir, hay que identificar las capacidades y poderes de los que carece el gobierno y otorgárselos para que de este modo pueda establecerse una gobernabilidad social.

Aguilar Villanueva señala que la creencia del gobierno como actor central suficiente para hacer funcionar las sociedades ya no es válida en las condiciones actuales; la debilidad de los gobiernos centrales obligó a mirar más allá de sus fronteras para saber si existían otros actores con capacidad de solucionar problemas.

Al mirar hacia la sociedad civil, se descubrió que en su ámbito existen actores sociales y privados capaces de auto regularse y solucionar problemas, es decir, se descubrió que no todas las capacidades requeridas para la gobernación de una sociedad las tiene el gobierno, y que las de este último son insuficientes frente a la magnitud de los problemas sociales.

En consecuencia, se descubrió que, para gobernar un país, las capacidades y los recursos gubernamentales no son suficientes; se entendió que los actores sociales y sus acciones eran necesarios para realizar dicha labor. De esta manera fue tomando forma el concepto de gobernanza, el cual destaca la interdependencia entre actores gubernamentales y sociales como la condición necesaria para dirigir una sociedad.

Aguilar también señala que, el enfoque de la gobernanza destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas. Tal insuficiencia directiva obliga a integrar a diversos actores independientes del gobierno para trazar el rumbo social; es necesario integrarlos, ya que estos actores poseen poderes,

competencias y recursos indispensables para resolver los problemas sociales y generar situaciones de bienestar.

El modo de integrarlos a la gobernación de la sociedad ya no podrá establecerse mediante una relación vertical de mando y obediencia, dado que los actores sociales ya no se sujetan al gobierno ni pueden ser forzados a entregar sus recursos.

Prosigue, y nos dice que en la gobernanza el actor gobierno es un agente integrante del proceso, con un papel significativo y decisivo pero que ha dejado de ser el actor directivo único que domina la dinámica de la sociedad en todos los asuntos de interés público. La gobernanza restablece la capacidad de los actores sociales, en tanto que permite ver que en la sociedad están presentes agentes con capacidad relativa de autogobierno y auto reproducción, cuyos aportes y capacidades contribuyen a la gobernación de la sociedad.

En este sentido, el enfoque de la gobernanza representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar: el paso de un centro a un sistema de gobierno, y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador (2006, pp. 77-79).

Para finalizar, lo que nos permite entender la comparación realizada entre los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, es que si bien nacen en la misma coyuntura política, económica y social son enfoques distintos y no pueden ser tratados como sinónimos por las razones antes expuestas. Tampoco se pueden concebir como conceptos integrales, ya que proponen soluciones diversas a través de métodos distintos. Pero si bien, no son conceptos sinónimos o integrales tampoco se puede decir que sean contradictorios, ya que, aunque tratan los problemas de forma distintas, estas dos concepciones teóricas persiguen fines relativamente similares y se pueden complementar entre sí para lograr sus objetivos.

Hasta aquí agoto la introducción al concepto de gobernanza. Espero que tanto la etimología, las propiedades básicas del concepto, la explicación de los ámbitos o terrenos donde esta se ha desarrollado, el recuento de los fenómenos sociales que hicieron posible su aparición y la distinción hecha respecto al enfoque de gobernabilidad, dejen claro cuáles son los postulados de la teoría de la gobernanza.

Comprenderlos permitirá continuar con el desarrollo del trabajo, y de esta forma podré estar en condiciones de expresar cómo y de qué manera la teoría de la gobernanza ha modificado la manera de formular, aplicar y evaluar las políticas y/o servicios sociales. Todo ello con el fin de brindar herramientas que fortalezcan y les devuelvan legitimidad a los sistemas democráticos contemporáneos.

## Capítulo 2

### El contexto: globalización y redes 1980-2000

Este segundo capítulo tiene como finalidad abordar el contexto que permitió la consolidación de la gobernanza, como una teoría dirigida a solucionar los problemas públicos en las nuevas condiciones sociales. Para realizar dicha tarea comenzaré describiendo el modelo de Estado imperante durante buena parte del siglo XX, es decir, el modelo de Estado de Bienestar; me referiré a sus antecedentes, describiré sus rasgos esenciales y características, las causas de que lo hicieron entrar en crisis y las críticas vertidas a dicho Estado. Posteriormente, analizaré las causas que dieron origen, las características y las consecuencias generadas por el proceso de globalización-mundialización; instaurado en las últimas décadas del siglo pasado. Finalmente, describiré los cambios que ha sufrido el Estado y la sociedad civil en la actualidad, producto de dichos procesos políticos, sociales, económicos y culturales.

#### *2.1. Surgimiento y crisis del Estado de Bienestar*

En el capítulo anterior, se hizo hincapié en las condiciones y hechos sociales que permitieron el surgimiento del concepto de gobernanza en las últimas décadas del siglo XX; sin embargo, este segundo capítulo lo dedicaremos a analizar el auge y caída del llamado Estado de Bienestar, el proceso de globalización-mundialización y la reorganización del Estado y la sociedad contemporáneas, producto de dichos fenómenos sociales. Comprender los antecedentes de la gobernanza de forma amplia, nos permitirá conocer los hechos y problemas que hicieron posible su surgimiento, las estrategias que se implementaron para solucionarlos y las nuevas condiciones y/o problemáticas generadas por dichos fenómenos, a las que se tiene que enfrentar.

En la actualidad, no existe una definición de Estado de Bienestar que sea aceptada unánimemente por académicos, políticos, periodistas y medios de comunicación; inclusive no existe un solo nombre para referirse a dicho modelo de Estado. A lo largo de su historia se le ha llamado de diversas formas: Estado de Bienestar, Estado del Bienestar, Estado de Bienestar Keynesiano, Estado Benefactor, Estado Social, Estado Providencia, Estado (o Sociedad) del trabajo, Estado Nacional, *Welfare State*, etcétera. Por esta razón, es que ha adquirido diversos significados y connotaciones, y a lo mucho, lo que existen son varias características en las que coinciden diversos autores.

En términos generales, se podría decir que el Estado de Bienestar (EB) se caracteriza por ser un modelo de Estado en donde el gobierno interviene ampliamente en los asuntos políticos, económicos y sociales. Dicha intervención tiene dos fines, el primero es evitar que las personas más desfavorecidas caigan en pobreza mediante los servicios sociales

otorgados; y, el segundo, consiste en promover y lograr igualdad (económica, social, política y cultural) entre todos los segmentos o grupos de la sociedad.

### *2.1.1. Antecedentes del Estado de Bienestar Posbólico*

Debido a que no ha existido un solo modelo de Estado de Bienestar a lo largo de la historia, cada uno de estos ha tenido rasgos muy particulares dependiendo del país, la época y el contexto en el que fueron implementados. Sin embargo, los modelos de EB, puestos en marcha durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX son los antecesores del EB posbólico; por ello los analizaremos para conocer las semejanzas y diferencias que guardan entre sí.

Académicamente, existe un consenso generalizado en cuanto a que el primer modelo de EB fue establecido en la Alemania, a finales del siglo XIX, por el Canciller Otto von Bismark. Asimismo, también se reconoce al modelo de EB nórdico o socialdemócrata y al modelo de EB occidental o liberal como parte integrante de dicho modelo estatal.

### **Estado de Bienestar Alemán**

De la Luz Juárez y Sánchez Daza (2003, pp. 282-283) consideran que el modelo Bismarckiano de la Alemania del siglo XIX es un modelo que surge de una actitud defensiva del capitalismo, el cual le permite a la clase obrera intervenir socialmente, pero a través de una legislación “desde arriba”. Por ello, solo se protege al trabajador que cotiza y se financian las prestaciones con las propias aportaciones de los beneficiarios.

Los biógrafos señalan que Otto Von Bismark (1815-1898) mantenía una posición conservadora y paternalista que enfatizaba la integración de la clase obrera, pero bajo la tutela del Estado. Planteaba la seguridad social como una especie de compensación por la falta de libertades que su régimen dictatorial imponía.

Esto lo llevó a instaurar un sistema de transferencias y subsidios al consumo privado, que premiaban la productividad del trabajador, y la construcción de un sistema de seguridad social (que incluía políticas en materia laboral, de educación, vivienda, redistribución, etcétera). Sin embargo, en su modelo de EB las instituciones sociales jugaban un papel accesorio respecto al mercado, el cual seguía siendo el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales.

Para Liliana Costante (2005, p. 138), en efecto, el modelo de EB nació en la Alemania del siglo XIX con las políticas implementadas por el Canciller Otto von Bismarck. Estas políticas tenían la intención de mitigar las desigualdades creadas por el capitalismo. Por ello, el *Reichstag* adoptó un conjunto de leyes que le otorgaban protección a los ciudadanos, bajo la forma de seguros.

María Barroso y Nelly Castro (2010, p. 13) señalan que, el EB bismarckiano fue un modelo conservador, ya que se basó en la legitimidad del Estado para proporcionar la

integración social y el desarrollo económico. La concesión de servicios sociales se hacía a partir de criterios de clase y representación política, es decir, los beneficios sociales no constituían derechos universales. Por ello, este modelo era un sistema corporativo cuyo objetivo consistía en reforzar la estratificación social tradicional.

### **Estado de Bienestar Nórdico o Socialdemócrata**

En cuanto a este modelo, De la Luz Juárez y Sánchez Daza (2003, pp. 287-288) señalan que el EB sueco del siglo XIX se caracteriza por ser un sistema universalista de seguridad social. En dicho modelo se amplió la participación del sector público en áreas de seguridad y servicios sociales como: salud, educación, atención infantil y a personas de la tercera edad, entre otras. Por ello, para mantener este amplio sector público se impusieron fuertes ingresos tributarios a los ciudadanos para financiarlo.

Liliana Costante (2005, pp. 139-140) afirma que el modelo de EB sueco implementado a finales del siglo XIX comprendía un sistema de seguridad social muy desarrollado, en él se utilizó de forma deliberada el presupuesto estatal para respaldar la demanda social y el empleo. Este sistema de seguridad social obligó a los beneficiarios a contribuir en su financiamiento, para relativizar el gasto social del Estado.

Asimismo, Barroso y Castro (2010, p. 14) apuntan que el EB nórdico o socialdemócrata fue el modelo de Estado que representó el nivel más alto de protección social, ya que su característica principal era la provisión universal de servicios, basada en el principio universal de ciudadanía.

Se caracterizó por: 1) ejercer importantes gastos en políticas sociales con el objetivo de reinsertar rápidamente en el mercado de trabajo a los desempleados, 2) generar un elevado número de empleos públicos, 3) imponer una elevada recaudación fiscal a empleados y empleadores para financiar el modelo, y 4) los sindicatos tenían un importante poder de decisión entorno a las políticas laborales.

### **Estado de Bienestar Occidental o Liberal**

En cuanto a dicho modelo, De la Luz Juárez y Sánchez Daza (2003, pp. 283-285) señalan que el EB británico se basó en el Informe Beveridge, dicho documento contemplaba la provisión de servicios públicos que generasen un estándar de vida básico. En el Informe se proponía que la seguridad social fuera financiada por el Estado y los ciudadanos, es decir, era un plan para dar seguridad y beneficios sociales, por arriba del nivel de subsistencia, a cambio de contribuciones.

Beveridge recomendó el establecimiento de un sistema nacional de salud, seguridad, asistencia, beneficios a las familias y generar pleno empleo, para ello se tomaron en cuenta las tasas de natalidad y mortalidad del país.

Dicho modelo de EB obligó a los ciudadanos a renunciar a una parte de sus ingresos para suministrar a los miembros de la sociedad un nivel mínimo de recursos, incluidas las personas que no formaban parte del mercado laboral. Es decir, este modelo



intentaba evitar que las personas cayeran en situaciones de pobreza extrema, fomentando la solidaridad entre todos los ciudadanos.

Para Barroso y Castro (2010, pp. 12-13), el modelo de Estado de Bienestar liberal o anglosajón entiende la pobreza como un problema del individuo y no como un problema estatal, por ello considera que la sociedad es capaz de asegurar su propia provisión social ante situaciones de necesidad.

El modelo se caracteriza por generar una asistencia social mínima, ya que actúa como último recurso para asegurar asistencia básica a los individuos. En su mayoría, los subsidios se dirigen a las personas en edad de trabajar y a los jóvenes, además el acceso a ellos está condicionado por la obtención de un empleo.

Las políticas estatales en el mercado laboral son importantes, pero los sindicatos tienen poco poder de participación en las decisiones públicas, ya sean estas del Estado o de los empresarios. Por ello, en este modelo el mercado prevalece como el mecanismo de obtención de recursos, mientras que el Estado solo interviene para corregir sus fallos, especialmente busca que los pobres se inserten en el mercado laboral y de esta forma puedan mejorar su nivel o calidad de vida.

A continuación, rescataremos las propiedades más importantes de cada modelo, a fin de dejar en claro cuáles fueron sus características básicas y como se conformaron.

<b>Cuadro 4. Modelos de Estado de Bienestar</b>			
<b>Características</b>	<b>Estado de Bienestar Alemán</b>	<b>Estado de Bienestar Nórdico o Socialdemócrata</b>	<b>Estado de Bienestar Occidental o Liberal</b>
<b>Régimen político</b>	Monarquía constitucional	Democrático	Democrático
<b>Tipo de prestaciones o servicios otorgados</b>	Seguros en materia laboral, de educación, vivienda, redistribución, etcétera	Prestaciones de seguridad y servicios sociales en materia de salud, educación, atención infantil, a personas de la tercera edad, y la generación de un elevado número de empleos públicos	Asistencia mínima de servicios públicos, es decir, es un plan para dar seguridad y beneficios sociales solo por arriba del nivel de subsistencia
<b>Acceso a los derechos sociales</b>	Condicionado por criterios de empleo, clase y representación política	El acceso es universal, basado en el principio de ciudadanía	Asistencia social mínima, solo para los que la necesiten
<b>Función de los sindicatos</b>	Limitada, tienen poco poder de participación en las decisiones laborales	Tienen un importante poder de decisión entorno a las políticas laborales	Tienen poco poder de participación en las decisiones laborales

<b>Función del mercado</b>	Es el proveedor de recursos y bienes sociales	Desplazado por el Estado en la provisión de recursos y bienes sociales	Prevalece como el mecanismo de obtención de recursos y bienes sociales
<b>Financiamiento del modelo</b>	A través de las aportaciones de los trabajadores	Mediante fuertes ingresos tributarios a los ciudadanos	Dividida entre el Estado y los ciudadanos

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados

### 2.1.2. Estado de Bienestar

Como pudimos analizar, desde el siglo XIX existieron algunos modelos de EB en países europeos que se preocupaban por brindarles seguridad básica a los trabajadores y/o a los ciudadanos que se encontraban en situaciones críticas. Pero no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial (SGM), que el modelo de Estado de Bienestar se consolidó en todo el mundo. Dicho proceso fue posible debido, entre muchas otras causas, a la existencia de un consenso político (entre las fuerzas de izquierda y derecha) que fomentó y permitió la expansión de la política social.

Para entender de forma clara en que consistió el modelo de EB posbélico, nos remitiremos algunos autores que han escrito sobre el tema, ya que esto nos permitirá comprender los fenómenos que hicieron posible su consolidación, las propiedades o características del mismo, su funcionamiento, los problemas que enfrentó y las causas que generaron la crisis que hizo decaer a dicho modelo de Estado.

Para Jürgen Habermas (1988, pp. 9-11), el Estado Social (el EB) fue el heredero de los movimientos burgueses de emancipación y del Estado democrático constitucional, esto porque después de la SGM todos los partidos gobernantes en los países de occidente ganaron el poder argumentando en favor de los objetivos del Estado Social.

Habermas apunta que la reforma de las relaciones laborales tiene un núcleo central en el EB, ya que son el punto inicial que le permite adoptar otras medidas de humanización laboral y establecer compensaciones por los riesgos que implica el trabajo asalariado. Por ello, en el EB todos los que estén en condiciones de laborar lo deben hacer, para así poder alcanzar la promesa del pleno empleo. Los inconvenientes del trabajo asalariado se compensan con los derechos ciudadanos que les concede el Estado y con la capacidad adquisitiva que les otorga para que se conviertan en consumidores de bienes en serie. De este modo, la pacificación de los antagonismos de clase se logra mediante la neutralización del factor conflictivo.

Por estas razones, Habermas señala que la intervención del poder estatal democráticamente legitimado para regular y palear el proceso de crecimiento capitalista genera como resultados, el compromiso del EB para generar pleno empleo y la pacificación del antagonismo de clase. Para lograrlo, este proceso necesita normalizar el estatus de los trabajadores mediante la participación cívica y el ejercicio de derechos

sociales, ya que estos le otorgan la oportunidad de vivir en libertad, acceder a una justicia social y a un bienestar creciente. Es decir, esto presupone que las intervenciones del Estado pueden garantizar la coexistencia pacífica entre capitalismo y democracia.

Berta Álvarez y Miranda Navarro (1994, p. 5), sostienen que el desarrollo del Estado de Bienestar posbélico significó una mayor intervención del Estado en la economía, hecho que fue posible gracias al consenso establecido entorno a la relación Estado-mercado, creada por los liberales y los socialdemócratas, ya que ambos veían al EB, como una forma de estabilizar y modificar el funcionamiento de la economía de mercado y corregir sus fallos.

Para Gloria de la Luz Juárez y Alfredo Sánchez Daza (2003, pp. 278-279), el EB comprende al menos dos instituciones: 1) políticas estatales de pleno empleo, y 2) sistemas de seguridad social (servicios de salud, educación, vivienda, etcétera.). Este modelo de Estado sirve para igualar las diferencias de oportunidad de vida y resarcir las desigualdades sociales, es decir, sus programas tienen el propósito de reasignar los ingresos entre los ciudadanos para reducir las pérdidas del mismo a lo largo de su vida.

Según Liliana Beatriz Costante (2005, pp. 134-135), el EB fue una fórmula pacificadora utilizada en las democracias capitalistas avanzadas, puesta en marcha al finalizar la SGM, ya que sus premisas limitaban y mitigaban el conflicto de clases, generado por la asimetría entre trabajo y capital y evitaban que la economía cayera en recesiones o crisis económicas. Por ello, señala que el EB consistía en: a) el suministro de asistencia y apoyo a los ciudadanos mediante acciones legales puestas en marcha por el Estado, y b) el reconocimiento formal de los sindicatos para participar en las negociaciones colectivas de trabajo y en los planes públicos.

Por estas razones afirma que el EB fue la alternativa utilizada para resolver el conflicto entre democracia y capitalismo, ya que no suprimía ninguna de las bases fundamentales de ambos principios de organización social.

Josep Miralles (2005 p. 3) señala que los antecedentes del EB son muy antiguos, pero se desarrollaron por completo a partir de la SGM. Este proceso de desarrollo fue posible gracias a la creación de un gran consenso entre las diferentes tendencias ideológicas y políticas; conservadores, liberales, socialdemócratas y demócratacristianos aportaron a la construcción del EB.

En el modelo de EB –sobre todo en Europa occidental– se ha considerado una responsabilidad del Estado conseguir: 1) una situación de plena ocupación, 2) un sistema de seguridad social universal, y 3) la generalización de un alto nivel de consumo y la garantía de un nivel de vida mínimo.

Para Carlos Farge Collazos (2007, pp. 45, 48 y 49), el EB se consolidó debido a la crisis de los años 30, ya que esto obligó a los Estados a poner en marcha un sistema de seguridad social que corrigiera las injusticias generadas por el “capitalismo

espontaneo". Con este proceso, el Estado sería considerado paulatinamente como el responsable del progreso social de la población.

Farge Collazos declara que el EB de la posguerra representó un esfuerzo de reconstrucción económica, moral y política. En lo económico, apuntó a la ampliación del nivel de ingreso y de la seguridad laboral como derechos de la ciudadanía; en lo moral, promovió la idea de justicia social, solidaridad y universalismo; y en lo político, reafirmó la democracia liberal que se veía amenazada por los regímenes fascistas y comunistas.

Por ello, afirma que los principios y valores que orientaron el funcionamiento del EB de la posguerra fueron: a) la puesta en marcha de una política que generara el pleno empleo, b) la provisión de servicios sociales universales, c) el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, el cual debía de ser asegurado por el Estado y d) una concepción de los aparatos de Estado, basada en la centralización y en la racionalidad administrativa.

Asimismo, Barroso y Castro (2010, pp. 8-9) definen al EB como el encargado de llevar a cabo una serie de medidas que le permiten a los ciudadanos acceder a un mínimo de servicios para sobrevivir, todo esto dentro de una economía de mercado. Es decir, es un modelo donde el sector público busca mejorar las condiciones de vida de las personas, al mismo tiempo que colabora con el crecimiento económico para mantener una economía capitalista.

Ellos apuntan que las desigualdades que genera la economía de mercado obligan al Estado a intentar paliarlas mediante la generación de un equilibrio entre eficacia y equidad. Para lograr dicho objetivo el EB interviene mediante: 1) transferencias sociales (pensiones), 2) servicios públicos (salud, educación, trabajo, vivienda, etcétera), 3) intervenciones normativas o legales, y 4) intervenciones públicas en el ámbito laboral.

Finalmente, Jorge Uroz Olivares (2010, p. 300) señala que el EB es un modelo de organización socioeconómica implantado tras la SGM, que tiene como base las tesis económicas keynesianas y el Informe Beveridge. Este modelo dio respuesta a la crisis económica de los años 30 mediante intervenciones estatales en el ámbito económico, las cuales tenían como fin enfrentarse a los fallos del mercado, y crear un sistema de protección que asegurara y cubriera las necesidades socioeconómicas de la población.

En el siguiente recuadro resumiremos los fundamentos del Estado de Bienestar, esto para expresar de forma nítida las bases de dicho modelo de Estado.

### **Cuadro 5. Fundamentos del Estado de Bienestar**

- El modelo de Estado de Bienestar fue posible gracias a la existencia de un consenso tácito entre las diversas fuerzas e ideologías políticas (conservadores, liberales, socialdemócratas y demócratacristianos)
- El Estado protege económica, política y socialmente a los trabajadores mediante políticas de pleno empleo, pensiones, prestación de servicios sociales en materia de salud, educación, vivienda, alimentación, etcétera
- Es decir, este modelo de Estado busca eliminar las diferencias sociales existentes entre los ciudadanos y solventar las desigualdades generadas por la economía de mercado
- Políticamente, el Estado limita el conflicto entre trabajado y capital mediante el aumento de la capacidad adquisitiva y de consumo de los asalariados
- Los sindicatos tienen un gran poder de decisión en las negociaciones salariales y en las políticas públicas implementadas por el Estado
- El Estado interviene en la economía, con el fin de frenar las crisis cíclicas del capitalismo y asegurar el crecimiento de la economía de mercado

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados

Una vez descrito el EB en sus rasgos más generales, pasaremos ahondar sobre sus características fundamentales; esto con el fin de poder comprender, de forma integral, el funcionamiento de dicho modelo de Estado durante su implementación.

#### *2.1.3. Características del Estado de Bienestar*

Empezaré por describir las características económicas, institucionales, políticas y sociales del EB. Para realizar dicho análisis, igualmente me apoyaré en los diversos autores consultados, con ello, buscamos ganar claridad en cada una de las áreas en donde intervino dicho modelo de Estado.

#### *Características económicas del Estado de Bienestar*

Habermas (1988, p. 10) señala que las políticas del EB derivan su legitimidad del sufragio universal, y tienen su base en los sindicatos y los partidos obreros. El éxito del proyecto depende de la capacidad de acción de un aparato intervencionista de Estado, ya que dicho Estado ha de inmiscuirse en el sistema económico para fomentar el crecimiento, evitar la crisis, y al mismo tiempo, garantizar la competitividad en el mercado, así como los puestos de trabajo para que se produzcan excedentes que puedan repartirse y no desincentiven las inversiones.

Por otra parte, Álvarez y Miranda (1994, pp. 5-6) señalan que la difusión de la teoría keynesiana justificó el crecimiento del gasto público. Dicha teoría afirmaba que la

intervención del Estado podría llevar a la economía hacia el pleno empleo, para ello, la acción estatal debía de aplicar políticas fiscales expansivas en periodos de recesión económica. De esta forma el gasto público y las reducciones fiscales aumentarían la capacidad adquisitiva de los consumidores y liberarían la inversión privada.

El consenso político que implantó la teoría keynesiana fue respaldado por: 1) el crecimiento económico sostenido que experimentaron los países hasta la década de los 70, y 2) porque limitó los conflictos generados por la redistribución económica en las sociedades.

Asimismo, Liliana Costante (2005, pp. 143-146) señala que la respuesta económica que se implementó para hacer frente a la crisis de 1929 y a la caída de producción de los países industrializados, se basó en las ideas de John Maynard Keynes. Para salir de dicha crisis Keynes afirmó que era necesario crear demanda de bienes; por ello el Estado debía de intervenir en la producción económica, actuando sobre los salarios y las prestaciones sociales y regulando la inversión y el consumo por medio del gasto público, la expedición de dinero y la implementación de tasas de interés bajas.

En síntesis, Costante señala que las políticas keynesianas son: a) expansivas, debido a que con ellas se crearon múltiples empresas públicas y se realizaron grandes obras sociales; y b) redistributivas, ya que repartieron las rentas, fijaron la jornada laboral, establecieron un salario mínimo, otorgaron pensiones, etcétera

En sintonía con lo anterior, Barroso y Castro (2010, p. 18-21) afirman que la Gran Depresión de 1929 puso de manifiesto la gran debilidad del modelo de producción capitalista y los efectos perversos que podía provocar en la sociedad. Para hacer frente a dichos problemas se tomaron medidas de política económica intervencionista; por esta razón, el EB encontró en los años posteriores a la SGM el contexto adecuado para generalizarse en todo el mundo.

Estas medidas se basaron en la teoría económica Keynesiana, la cual afirma que el sector público debía intervenir activamente en la economía, mediante la implementación de programas y políticas de contenido social tendientes a mejorar la capacidad adquisitiva de las personas, ya que esto fomentaría la demanda económica y reactivaría la inversión, lo que ayudaría a salir de la crisis económica por la que atravesaban los países en el mundo. Es decir, el objeto principal de la intervención pública fue la de aumentar el empleo para generar una mayor demanda de bienes y servicios. De esta forma, la intervención pública en la economía fue la que permitió la aparición y posterior expansión del EB en las sociedades modernas.

Uroz Olivares (2010, p. 301) señala que el funcionamiento económico del EB le permitía a éste intervenir para lograr crecimiento sostenido y pleno empleo, es decir, el Estado utilizaba el gasto público para relanzar la economía, generar trabajo y potenciar el consumo. Las teorías keynesianas señalaban que el consumo era la pieza clave del sistema económico, debido a que genera producción y empleo.

Además, el Estado estableció un régimen impositivo para financiar un sistema de protección social, incluso para la población que se encontraba al margen del mercado laboral, mediante recaudaciones que garantizaran el funcionamiento del mismo sistema.

Finalmente, Miralles (2005, p. 4) señala que las intervenciones gubernamentales del EB en materia de políticas monetarias y presupuestarias, en principio fueron la forma de salir de la gran crisis del 29, pues tenían la intención de llevar a cabo políticas anti cíclicas que redujeran las recesiones económicas. Pero, después, estas mismas políticas sirvieron para evitar procesos sociales que podrían haber desatado una revolución.

### *Características institucionales del Estado de Bienestar*

Álvarez y Miranda (1994, pp. 7-8) señalan que el despegue de la política social del EB se apoyó sobre las capacidades administrativas y de autonomía de la burocracia estatal, ya que la prestación de servicios y recursos cada vez más crecientes, implicaban una mayor intervención e influencia de la burocracia en la sociedad. La confianza en la expansión de las funciones del EB se vio reforzada por la creencia en una ciencia social positivista y empirista que prometía objetividad y capacidad para resolver los problemas sociales. Según estos principios, la actividad asistencial del Estado sería racional en la planificación, eficaz en la administración y neutral en la aplicación de los programas sociales.

Igualmente, Farge Collazos (2007, p. 48) apunta que el EB puso en marcha una serie de disposiciones legales que dieron derechos a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados. Las reglas burocráticas, las disposiciones legales y la experiencia profesional de sus funcionarios (maestros, médicos, burócratas, asistentes sociales, etcétera) fueron los medios a través de los que intervino el Estado.

### *Características políticas del Estado de Bienestar*

Álvarez y Miranda (1994, pp. 9-12) señalan que, de acuerdo con el consenso posbélico la política nacional del EB respondía a las necesidades de todos los ciudadanos, ya que a través del voto estos definían la política social que deseaban, hecho que contribuía a estabilizar y profundizar la democracia, ya que los mecanismos de elección e intermediación ofrecidos por los partidos políticos eran los medios adecuados para canalizar los conflictos político-sociales y buscarles solución. Así, estos autores señalan que el consenso creado entre las distintas fuerzas políticas que permitió el establecimiento del EB se fundamentó alrededor de un concepto general de justicia social. Esta noción de justicia abogaba por su carácter universal, pues concebía a la política social como un derecho de la ciudadanía, como una manifestación de solidaridad. Por esta razón, el modelo de EB fue entendido como un pacto entre clases opuestas que tenía como fin reducir las desigualdades sociales.

Igualmente, Liliana Costante (2005, pp. 146-148) afirma que la política económica del EB permitió la creación de un pacto tácito entre las clases sociales. Con dicho pacto, los capitalistas aceptaban los partidos políticos y los sindicatos creados por los obreros para negociar, pero a cambio pedían el reconocimiento legal de la propiedad privada de los medios de producción. Con ello ya no se ponía en entredicho al sistema capitalista sino su volumen de distribución.

Es decir, el Welfare State modificó las estructuras sociales conectadas con la producción, pero no puso en duda las estructuras fundamentales de la organización social, ya que buscaba recuperar la legitimidad del sistema democrático, pero sin cambiar la economía de mercado y la estructura social de clase generada por el capitalismo.

Para Miralles (2005, pp. 4 y 5), el problema central al que se enfrentó el EB fue al de la explotación de la clase obrera, esta, sin medio alguno para defenderse era incapaz de evitar que los trabajadores se empobrecieran cada vez más, lo cual también hacía que fueran poco a poco excluidos de la sociedad. La situación era ambigua ya que, por un lado, la clase obrera se integraba en la sociedad por medio del trabajo, pero por el otro, eran excluidos debido a que no podían acceder a la riqueza producida. Por ello, el EB intervino en el mercado laboral, aceptando el papel de los sindicatos en las negociaciones colectivas de trabajo. Esta intervención fue resultado de la presión que ejerció el movimiento obrero para salir de las condiciones de explotación en las que se encontraba, pero también fue producto del deseo de las clases económicas hegemónicas para obtener paz social.

Asimismo, Farge Collazos (2007, p. 49) afirma que, aunque la función primaria del EB consiste en mitigar los riesgos y las incertidumbres a los que están expuestos los trabajadores asalariados en la sociedad capitalista, también produce ciertos efectos que sirven a la clase capitalista. Es decir, el EB tiene la función de desplazar las necesidades de la clase obrera fuera del contexto de la lucha de clases.

Finalmente, Uroz Olivares (2010, p. 302) señala que el EB introdujo mecanismos reguladores en el ámbito laboral (negociaciones colectivas entre capital y trabajo) como una forma de lograr acuerdos respecto a las relaciones laborales. Estos pactos mejoraron las condiciones laborales, aumentaron los salarios y fortalecieron políticamente a los trabajadores. Además, el EB institucionalizó los derechos sociales de los ciudadanos y puso a su disposición un conjunto de servicios sociales de sanidad, educación, vivienda, etcétera

### *Características sociales del Estado de Bienestar*

Álvarez y Miranda (1994, pp. 12, 14 y 15) afirman que el crecimiento demográfico de las décadas de 1950 y 1960 permitió un retiro laboral temprano para las personas adultas, las cuales ahora pasarían a depender de los ingresos públicos y/o las cotizaciones de las personas más jóvenes. Por ello, para estas autoras, en el proyecto de Estado social se contradice el objetivo y el método, ya que su objetivo es el establecimiento de estructuras igualitarias que permitan la autorrealización y la espontaneidad individuales;



pero dicho objetivo no puede alcanzarse mediante la aplicación jurídico-administrativa de los programas sociales del Estado.

También, Uroz Olivares (2010, p. 305) señala que el EB se fundamentó en una determinada concepción de familia, de trabajo y en un determinado ciclo de vida de los ciudadanos. En principio, la seguridad social y el pleno empleo se consideraron únicamente para los hombres, debido a que ellos eran los responsables de proteger a su familia, y la mujer era relegada a las funciones del ámbito familiar. Por otro lado, la concepción de trabajo señalaba que este tenía que ser estable, para toda la vida y que debía de asegurar una jubilación al finalizar la vida laboral de los ciudadanos.

Una vez señaladas algunas de las características del Estado de Bienestar, en el siguiente cuadro resumiré sus aspectos básicos con el fin de resaltar los fundamentos de dicho modelo estatal.

<b>Cuadro 6. Características del Estado de Bienestar</b>	
<b>Características económicas</b>	<p>El Estado interviene en la economía de mercado para fomentar el crecimiento de la misma y evitar las crisis que genera</p> <p>La intervención estatal estuvo basada en las políticas económicas de John Maynard Keynes. Esta teoría económica sostiene que la intervención activa del Estado mediante el incremento del gasto público y las reducciones fiscales estimulan el consumo, generan empleos e inversiones y con ello ayudan a salir de la crisis a los Estados</p>
<b>Características institucionales</b>	<p>Con la creación de instituciones públicas y el incremento de programas y servicios sociales prestados por el Estado, se desarrollaron una serie de disposiciones legales y un gran cuerpo burocrático que interviene de forma creciente en la sociedad</p>
<b>Características políticas</b>	<p>En el Estado de Bienestar los partidos políticos jugaron un papel importante, ya que por medio de ellos se canalizaban los conflictos políticos sociales, en otras palabras, los partidos políticos ayudaron a consolidar la democracia representativa</p> <p>Adicionalmente, el Estado de Bienestar generó la creación de un pacto entre clases sociales; como parte del acuerdo se permitió la institucionalización de partidos políticos y sindicatos obreros y el respeto a la propiedad privada</p>
	<p>El modelo de Estado de Bienestar generó una concepción estable del trabajo, es decir, a los</p>

<b>Características sociales</b>	ciudadanos les aseguraba empleo durante toda la vida y una jubilación al retirarse de las funciones productivas
Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados	

#### 2.1.4. La crisis del Estado de Bienestar

Una vez descrito el Estado de Bienestar y sus características más importantes, hablaré de la crisis del modelo, la cual tuvo lugar en todo el mundo en la década de 1970. A partir de esta fecha se observa un viraje en la academia y en la política respecto a la viabilidad de mantener el EB; se comienzan a criticar sus métodos y se le acusa de agravar la crisis, económica, política y social, en lugar de solucionarla.

Para Habermas (1988, p. 11), desde su inicio el EB constituyó un marco demasiado estrecho para asegurar adecuadamente las políticas keynesianas frente al exterior, sin embargo, eran más evidentes aun los límites de su poder de intervención al interior del Estado, porque a medida que iba aplicando sus programas se encontraba con la resistencia de los inversores privados.

Por otro lado, Álvarez y Miranda (1994, pp. 13) señalan que en los años de 1980 hubo un consenso en la política y en la academia sobre la crisis del EB. Asimismo, De la Luz Juárez y Sánchez Daza (2003, pp. 290 y 294) señalan que la forma como el EB clásico venía operando se convirtió en el centro de críticas por parte de políticos y académicos. Entre los problemas que contribuyeron a plantear la reestructuración del Estado se encontraron: la crisis fiscal de la década de los 80, el bajo crecimiento económico, el crecimiento del desempleo y, derivado de este último problema, una mayor necesidad de seguridad social.

Liliana Costante (2005, pp. 152-153) afirma que el EB no fue capaz de resolver todos los problemas socioeconómicos y políticos de las sociedades capitalistas, debido a que el sistema capitalista genera sus propias crisis cíclicas. Es por ello que, a largo plazo, el equilibrio conseguido entre producción-explotación y demanda efectiva-realización hicieron visible la debilidad de la estructura sobre la que estaba basada la economía del EB.

Es decir, se puede afirmar que las causas de la desaparición del EB se van gestando desde el momento de su expansión, ya que la economía no tiene un flujo estable y el crecimiento constante de los beneficios sociales es difícil de sostener.

Para Miralles (2005, p. 9) la crisis económica de los años 70 y 80 cuestionó la posibilidad del EB, ya que en las nuevas condiciones la política del pleno empleo no parecía que se pudiera conseguir y; además, porque la crisis fiscal y el crecimiento del gasto público no podía sostenerse.

Farge Collazos (2007, pp. 46 y 51) señala que a partir de los años 70 el modelo de EB fue cuestionado en muchos de sus aspectos instrumentales por las corrientes político-

económicas que prevalecieron a partir de esa década. Hasta los defensores más sensatos del Estado de Bienestar confesaron que este se encontraba en crisis, no solo por el proceso de globalización sino porque la crisis económica y el envejecimiento de la población lo habían hecho insolvente.

Igualmente, Barroso y Castro (2010, pp. 21 y 22) señalan que los fallos del EB debilitaron la legitimidad de su presencia en la vida de los ciudadanos, los fallos del sector público generaron actuaciones económicas ineficientes. Por ello se cuestionó la intervención del Estado en temas de índole social. Es decir, los límites del EB son consecuencia de los límites fiscales del propio gasto público, debido a la falta de ingresos que provoca la menor actividad económica en tiempos de crisis.

Las características económicas, institucionales, políticas y sociales que generaron y permitieron el funcionamiento del EB, se convirtieron en blanco de diversas críticas por parte de académicos, políticos y grupos de la sociedad en general a partir del último cuarto del siglo XX; debido a que estas se mostraban incapaces de resolver los problemas que enfrentaba el Estado e inclusive se les acusaba de agravar la crisis estructural por la que atravesaba.

Como pudimos analizar, el quiebre del EB se debió a la crisis económica que tuvo lugar a partir de la década de 1970 en todo el mundo, al crecimiento constante del gasto público, a la baja recaudación estatal (lo cual produjo déficits fiscales), a la ineficacia e ineficiencia de las políticas y servicios ofrecidos por el Estado, a la creación de un consenso en la academia y en la política respecto a la viabilidad de este modelo de Estado, entre otras causas.

#### *2.1.5. Críticas al Estado de Bienestar*

De la misma forma en que enumeramos cada una de las características del Estado de Bienestar, ahora pasaremos a enunciar las diversas críticas vertidas a su funcionamiento, con ello buscamos señalar específicamente las limitaciones y áreas en las que se vio rebasado dicho modelo de Estado.

##### *Críticas económicas al Estado de Bienestar*

Habermas (1988, p. 12) señala que los costos crecientes de la mano de obra y la revolución industrial, que aumentó la productividad y disminuyó la necesidad del tiempo de trabajo requerido, se conjugaron para generar un número cada vez mayor de desempleados. Si a esto le sumamos el bajo nivel de inversión y la crisis del presupuesto público estatal, se comprende porque se hicieron visibles los límites estructurales dentro de los cuales se estableció y mantuvo el EB.

Asimismo, señala que como el Estado respetaba el funcionamiento del sistema económico no podía influir en la esfera de la inversión privada, ya que el reparto de ingresos que propuso se limitó a una distribución horizontal dentro del grupo de los trabajadores y no tocó la estructura patrimonial de clase ni el reparto de la propiedad.

Por esta razón, el EB se encontró en una situación en la que ya no podía ser una fuente de bienestar y tampoco podía garantizar la seguridad laboral como un derecho civil.

Álvarez y Miranda (1994, pp. 14 y 15) apuntan que en los años 70 la relación funcional entre política social y libre mercado se rompió; por ello, estabilizar la economía y salir de la recesión mediante políticas fiscales expansivas ya no era viable debido a que el nivel de déficit público acumulado era insostenible.

Esto provocó que se acusara al EB de agravar la crisis económica y frenar su solución. Se señalaba que si los déficits públicos se financiaban mediante la emisión de dinero se producía inflación, si se hacía mediante la adquisición de deuda pública aumentaban las tasas de interés, y si se hacía mediante una mayor recaudación de impuestos se afectaría directamente a los salarios; las tres opciones agravarían la recesión económica y frenarían la creación de empleos. También se apuntaba que el EB desincentivaba el trabajo al garantizar ingresos mínimos a los ciudadanos, y que, igualmente frenaba la inversión porque incrementaba los costos de producción.

Otras críticas apuntaron a que el gasto de la política social del EB era contrario a las políticas de ajuste y reestructuración necesarias en una fase de recesión económica. Es decir, se afirmó que el EB cumplía con las funciones contradictorias de acumulación y legitimación. La primera consistía en garantizar las condiciones necesarias para la acumulación del capital, y la segunda garantizar la paz social. En síntesis, el EB debía reconciliar dos lógicas contradictorias: *la maximización de beneficios y la satisfacción de necesidades sociales básicas*, lo cual generó la crisis estructural del sistema.

Por estas razones los críticos afirmaron que la crisis del EB era previsible, ya que la caída de la actividad económica generaba desempleo, el cual aumentaba el nivel de los subsidios y disminuía los ingresos fiscales del Estado. Asimismo, el aumento imparable de beneficiarios sociales y el envejecimiento de la población incrementaban los subsidios y las pensiones, es decir, los costos sociales del Estado.

Asimismo, Liliana Costante (2005, p. 154) señala que el EB creó interferencias en la economía capitalista para adecuar el problema de producción-explotación, esto generó que se solucionara el problema de la demanda, pero se agravara el problema de la producción. Por ello, el déficit fiscal era difícil de cubrir y el dinero era escaso por el aumento de las tasas de interés; además, la mano de obra se tuvo que ajustar a los cambios estructurales, tecnológicos y de desplazamiento de la economía capitalista.

En concordancia con lo anterior, Uroz Olivares (2010, pp. 301-302) afirma que, tras la crisis del petróleo en la década de 1970, muchos países entraron en crisis económicas; los Estados se debían de enfrentar a la inflación al mismo tiempo que experimentaban un retroceso económico. Esta situación generó que muchas empresas entraran en crisis y, en consecuencia, aumentara el número de desempleados. Ante tal situación el EB se vio imposibilitado a subir los impuestos, al mismo tiempo que se enfrentaba a mayores gastos por los parados; esta situación provocó una crisis fiscal.

Las medidas keynesianas fueron incapaces de devolverle estabilidad al sistema económico, evidenciando las limitaciones del Estado para hacer frente a la crisis económica. Para sus críticos, el exceso de la intervención pública y el nivel del gasto social era algo que debía corregirse para salir de la crisis.

Finalmente, Barroso y Castro (2010, pp. 22-24) señalan que los hechos que dieron lugar a la crisis fiscal del EB son: 1) que el capital monopolista socializa los costos de producción, pero no los beneficios; 2) que los salarios suben más que la productividad; y 3) que el Estado debe cubrir las crecientes necesidades sociales, lo cual genera un elevado número de personas dependientes del Estado.

Es decir, la crisis del EB es provocada por su incapacidad para ajustarse a los nuevos problemas sociales. Situación que se agrava debido a que el hecho de necesitar recursos crecientes para atender a cada vez más personas se ve limitado por la insuficiencia a la hora de recaudar ingresos para financiar dichos gastos.

Aun así, en última instancia el EB depende de los ciclos económicos de la economía capitalista, ya que cuando la economía se encuentra en una etapa expansiva los gastos sociales disminuyen y las finanzas estatales se refuerzan, pero cuando la economía entra en fases recesivas el gasto social se dispara y la recaudación de impuestos se dificulta debido a la cantidad de parados.

### *Críticas institucionales al Estado de Bienestar*

Habermas (1988, p. 14) señala que los programas del EB tenían un gran poder, se financiaban con los presupuestos públicos y atendían a las necesidades de los beneficiarios, pero también señala que generaron una red de normas jurídicas cada vez más compleja, de burocracias estatales y paraestatales que cubrían la totalidad de la sociedad. Estos medios jurídicos y administrativos por medio de los cuales se ejecutaban los programas sociales no eran neutrales, lo cual atentó contra la universalidad propugnada por los programas sociales.

Para Álvarez y Miranda (1994, pp. 15-17) las instituciones del EB recibieron grandes críticas, ya que la administración de los programas y servicios sociales era acusada de excesiva burocratización, centralización y profesionalización. Se decía que esta administración incrementaba los costos al disparar los gastos administrativos y no mejoraba la calidad de los servicios ofrecidos.

Una primera crítica se basó en la afirmación de que los objetivos de la política social no coincidían con su aplicación, esto debido a que la administración pública no perseguía el bien general, sino sus intereses particulares. Se acusaba a la estructura institucional del EB de despilfarrar recursos y, a cambio, ofrecer procedimientos administrativos largos y complejos, además de servicios especializados caros e inútiles.

Una segunda crítica afirmó que la burocracia centralizada y fragmentada era incapaz de responder a las necesidades cada vez más complejas de los ciudadanos. Sus procedimientos burocráticos eran pesados, complejos, impersonales y la asistencia

insuficiente y de mala calidad. El gasto público y la gran cantidad de programas de asistencia no cumplían con los objetivos de bienestar necesitados por la población.

Asimismo, Liliana Costante (2005, p. 156) afirma que las causas internas que minaron al modelo de EB son: 1) el aumento de los problemas a los que tiene que responder el Estado, y 2) la burocratización del Estado, especialmente en las actividades económicas de los servicios sociales prestados. Esto se acrecienta porque los que ofrecen dichos servicios tienen el interés de que persistan las desigualdades para mantenerse en su oficina o puesto.

También, Josep Miralles (2005, p. 4) señala que algunos críticos del EB se centraron en los peligros que genera la intervención estatal en la sociedad. Estos aseguran que el Estado crece no solo para dar respuesta a las demandas sociales, sino también para dar respuesta a los intereses de las burocracias, las cuales constantemente buscan ampliar sus competencias; asimismo, señala que la administración se vuelve lenta, poco ágil e ineficiente. Por ello, asegura que, con el crecimiento del Estado, también se crean nuevos grupos dominantes.

Igualmente, Farge Collazos (2007, p. 54) apunta que las críticas al EB vertidas en la década de los 70 y 80 se centraron en la excesiva burocratización, la cual venía acompañada del surgimiento de intereses propios; muchas de las veces contrarios a las funciones del Estado y al bienestar social. También se criticó la monopolización de la oferta, ejercida por el sistema y su falta de eficiencia, ya que generaba un deterioro en la calidad de los servicios sociales prestados.

Finalmente, Uroz Olivares (2010, pp. 303 y 304) señala que el Comportamiento del EB ha significado un elemento de controversia, ya que existe una tendencia imparable al crecimiento del sector público; además, dicho sector se caracteriza por la excesiva burocratización que obstaculiza la eficacia que necesita el sistema para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población.

### *Críticas políticas al Estado de Bienestar*

Para Habermas (1988, p. 13), las crisis del EB y los cambios en las condiciones del mercado laboral son un gran peso para los sindicatos, ya que cada vez pierden más afiliados y se ven obligados a practicar una política de alianzas que solo se limita a salvar los intereses de los que aún tienen empleo.

Por otro lado, Liliana Costante (2005, pp. 159-160) señala que la crisis del EBK es una crisis en la relación trabajo-capital, generada por los métodos de producción en masa y la mecanización del trabajo. En principio, dicho proceso aumentó la productividad y el descontento laboral fue regulado a través de contratos colectivos salariales, dando paso a lo que se conoció como la monetización del conflicto. Dicho proceso le otorgó un creciente poder a los sindicatos para negociar con el Estado y la clase capitalista. Sin embargo, con el paso del tiempo el Estado se volvió cada vez menos efectivo para regular dicha relación, y la crisis económica de la década de los 70 y 80 agravó esta situación. En las nuevas condiciones la actuación de los sindicatos se tornó

contradictoria, ya que, al mismo tiempo, debían cooperar con el Estado y la clase capitalista para restringir las demandas salariales y negociar concesiones en otras áreas para retener el apoyo de sus miembros. En esta etapa los sindicatos se integraron dentro del Estado, y mientras más poderosos eran menos representaban los intereses de sus miembros.

Igualmente, Miralles (2005, pp. 5, 7 y 8) apunta que el EB integró a los trabajadores, y mediante los sindicatos y las legislaciones les otorgó capacidad de negociación, lo cual generalizó los niveles de consumo de la clase obrera. También señala que al reconocer los derechos sociales como universales se tuvo acceso a un nivel básico de seguridad.

Sin embargo, el problema del paro laboral en los EB provocado por los avances tecnológicos en los procesos de producción redujo los puestos de trabajo y a su vez creó empleos especializados. Por ello, la prevalencia de personas sin ocupación es un gran problema del Estado de Bienestar, ya que el sistema económico en el que está basado es incapaz de generar pleno empleo en las sociedades, si acaso puede dar bienestar a los que tienen trabajo, pero no a todos.

Asimismo, Uroz Olivares (2010, p. 304) señala que algunos críticos consideran el EB como una forma de manipulación y consuelo de la clase obrera, ya que el Estado debe atender a una doble necesidad contradictoria entre sí: debe garantizar la acumulación económica, al mismo tiempo que debe legitimarse por medio de los gastos sociales.

Barroso y Castro (2010, p. 22) igualmente señalan que la aparición de la crisis del EB obedece a la naturaleza dual de los presupuestos sociales, ya que, por un lado, deben lograr una acumulación que garantice la rentabilidad del capital y, por otro lado, deben solventar la creciente demanda de servicios públicos. Es decir, existe una contradicción entre la acumulación de capital y los gastos sociales, ya que el excedente social es privado y los costos de producción se socializan.

Para Álvarez y Miranda (1994, pp. 18-20), se critica al sistema político creado por el EB porque en él los partidos políticos prometían el incremento constante del gasto público como una herramienta para conseguir votos y acceder al poder. Esto hacía que el gasto público dependiera de los ciclos electorales, lo cual a su vez afectaba a los ciclos económicos. El intercambio de gasto público por votos generaba el despilfarro de recursos; además, las propuestas electorales les prometían a los ciudadanos mayor gasto social sin incremento de impuestos; esto generó crecientes demandas en favor de nuevos y mayores gastos estatales. Por esta razón, se afirma que este sistema político fomentaba los déficits fiscales.

Dicho tipo de accionar genera que la formulación de políticas se vuelva de corto plazo, ya que depende de las exigencias momentáneas de ciudadanos, burócratas, políticos, etcétera. Los programas creados necesitan de sus propios recursos para mantenerse y expandirse constantemente. Esta forma de intercambio electoral amenaza a la democracia, ya que la distancia existente entre las promesas partidistas y la asistencia de mala calidad otorgada, deslegitiman al sistema de gobierno en su conjunto.

Otra crítica señala que el crecimiento de las demandas de gasto público choca con la disminución del control de políticas y servicios por parte del Estado, lo cual genera el fracaso de los programas y la deslegitimación de la democracia. Por otro lado, se pone de manifiesto una contradicción económica generada por el EB, ya que este se hace cargo de ciertos costos de la acumulación de capital y de la reproducción de la fuerza de trabajo, pero los beneficios de estas actividades se dirigen al ámbito privado; por ello, los agentes económicos exigen más gasto público y menos presiones fiscales.

### *Críticas sociales al Estado de Bienestar*

Para Álvarez y Miranda (1994, pp. 21-22) el EB es acusado de destruir instituciones sociales tradicionales como la familia, la comunidad o la iglesia. Se dice que los servicios impersonales del Estado disocian las labores asistenciales de la comunidad, por lo que se reduce la capacidad de autoayuda de la sociedad. Asimismo, se señala que el EB no realiza los objetivos igualitarios en los que se sustenta, ya que la redistribución económica entre clases no se generó.

Otra crítica señala que las políticas sociales generan clientelas que solo se preocupan por defender sus derechos y la capacidad de organización; y su menor tamaño hace prevalecer los intereses de estas clientelas por sobre las preferencias generales de la población. Es decir, el EB crea una red clientelar que asegura los intereses de estos grupos y evita la redistribución de recursos hacia los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Habermas (1988, p. 13) apunta que ante la crisis económica del EB este corre el peligro de perder su base social, ya que los electores de clase media que en principio se beneficiaron con las políticas estatales ahora solo buscan proteger su propiedad, formando un bloque contra las políticas sociales, que perjudica a los sectores más desfavorecidos o marginados.

Asimismo, Miralles (2005, pp. 5, 8 y 10) señala que las políticas puestas en marcha por el EB generaron la aparición de las llamadas “clases medias”, ya que la antigua clase obrera se diversificó debido a las especializaciones laborales, y a la movilización social que aumentó considerablemente. Esto provocó que los asalariados ya no se identificaran con los obreros de fábrica ni con las acciones de tipo colectivo; en contraparte, aumentaron las expectativas de ascenso personal y el individualismo.

Los avances sanitarios generados por el EB le han planteado un nuevo reto, ya que la esperanza de vida crece y el porcentaje de personas mayores aumenta provocando que las jubilaciones se conviertan en un problema económico y social de gran calado. Además, la política fiscal se encontró con la rebelión de las clases medias, ya que estas no estaban dispuestas a pagar con sus impuestos progresos sociales que beneficiaran a una “minoría”; más aún si se consideraba que el Estado es ineficiente y caro. En resumen, el EB no solo se enfrentó a graves problemas sociales, sino que creó nuevos problemas de difícil solución.



También, Farge Collazos (2007, p. 53) apunta que, además de los cambios económicos, la crisis del EB está determinada por cambios demográficos. Estos últimos son producto de la combinación entre una baja tasa de fecundidad y un alto índice de envejecimiento de la población, lo cual genera una fuerte carga fiscal al Estado.

Finalmente, Uroz Olivares (2010, pp. 303 a 306) señala que el Estado se ha enfrentado a un crecimiento incontrolado de prestaciones sociales por parte de una población también creciente, la cual no asume los costos de las prestaciones exigidas. Asimismo, el Estado se enfrenta a una resistencia fiscal por parte de la población, la cual no acepta financiar servicios que considera ineficientes, costosos, corruptos o empleados de forma incorrecta.

Ahora bien, el modelo de sociedad tradicional se ha roto y las condiciones familiares y laborales han experimentado cambios sustanciales. En primer lugar, el mercado laboral actual necesita empleados con alta calificación y lo que prevalece son empleados con baja calificación, lo cual genera que nuevos sectores de la población entren en situaciones de precariedad. Dicha situación provoca que el EB se vea rebasado, ya que debe ampliar su cobertura con el fin de atender a los grupos que se encuentren en situaciones socioeconómicas de riesgo, al mismo tiempo que las clases medias le exigen prestaciones y servicios de alta calidad.

En segundo lugar, los bajos salarios de los trabajadores han obligado a las mujeres a incorporarse al ámbito laboral para ayudar a la economía familiar; situación que ha roto el modelo tradicional de familia, ya que en el EB la mujer era relegada a las funciones familiares. Este cambio de situación obliga al Estado o al mercado a realizar las labores de cuidado que antes eran cubiertas por las mujeres, es decir, a los modelos familiares.

Una vez concluido este repaso de críticas vertidas al Estado de Bienestar, estas serán resumidas en el siguiente cuadro con fin de clarificar y comprender mejor cada una de ellas.

**Cuadro 7. Críticas al Estado de Bienestar**

<b>Críticas económicas</b>	<p>Debido a que el modelo de Estado de Bienestar no modificó el funcionamiento del sistema capitalista, cuando se enfrentó a la crisis económica estuvo imposibilitado para salir de ella, y por ello dejó de ser una fuente de bienestar social</p> <p>El aumento de desempleados, la creciente demanda de servicios públicos y el bajo nivel de recaudación fiscal, generaron déficits económicos que agravaron aún más la crisis económica. Se acusó al Estado de desincentivar el empleo al garantizar ingresos mínimos a los ciudadanos y de frenar la inversión debido a que aumentaba los costos de producción</p>
<b>Críticas institucionales</b>	<p>La producción y prestación creciente de programas y servicios estatales, generó la multiplicación de medidas legislativas y el aumento y la centralización de la burocracia, las cuales no buscaron el bien general, sino que perseguían sus propios intereses. Se acusó a los burócratas de incrementar los costos de producción, de implementar procedimientos administrativos largos e inútiles, y de ofrecer una baja calidad en los servicios prestados</p>
<b>Críticas políticas</b>	<p>Se señala que el EB fracasó debido a que intentó regular el conflicto surgido entre trabajo y capital, es decir, el Estado tenía la misión de garantizar la acumulación de capital y al mismo tiempo, legitimarse mediante el gasto social. Situación que es insostenible a largo plazo, y evidenció la crisis estructural del modelo</p> <p>Con la crisis del Estado de Bienestar los sindicatos pierden poder y se ven imposibilitados para defender los intereses de los obreros frente al capital</p> <p>También, se apunta que el gasto social es el recurso que utilizan los partidos políticos para acceder al poder, esta manera de operar incrementa los gastos públicos del Estado y deslegitima al sistema democrático, ya que la diferencia entre lo ofrecido en las campañas y los servicios prestados ya no es tolerada por la población</p>
	<p>El Estado de Bienestar es acusado de destruir las instituciones sociales de solidaridad (la familia, la comunidad, etcétera) debido a su creciente intervención en la sociedad</p>

<p><b>Críticas sociales</b></p>	<p>Se le acusa de no cumplir los objetivos igualitarios que fundamentaron su puesta en marcha</p> <p>Se señala que los servicios ofrecidos a la población generaron la creación de las clases medias, las cuales ya no están dispuestas a pagar por servicios ineficientes y caros</p> <p>Se afirma que el Estado de Bienestar generó un alto índice de envejecimiento de la población, lo cual aumentó las pensiones y el déficit económico</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados</p>	

## 2.2. El proceso de la globalización-mundialización

Una vez descrito el contexto que permitió su ascenso y consolidación, en qué consistía, sus características, y los hechos o problemas que hicieron entrar en crisis al Estado de Bienestar; señalaré en que consiste el proceso de globalización-mundialización, ya que dicho proceso es la base de todos los cambios acontecidos en el mundo durante las últimas décadas. Para realizar dicho análisis, igualmente nos apoyaremos en autores que han trabajado sobre dichos fenómenos sociales.

Para José Martínez de Pisón (2003, pp. 10-11), la globalización es un complejo proceso que se nos impone, ya que determina los factores que condicionan las relaciones individuales y la realidad en todo el planeta. Señala que quizá por ello, es una palabra que se usa para explicar múltiples asuntos, lo cual genera que el concepto pierda corporeidad.

Por ello propone usar el término “espectro” para caracterizarla, ya que por un lado esto permite exaltar su naturaleza “fantasmal” utilizada para explicar distintos fenómenos sin buscar su verdadera causa; y, por otro lado, la muestra como un proceso resultado del entrecruzamiento complejo de diversos elementos, además de que permite destacar su tendencia a expandirse, englobar y transformarlo todo.

Es decir, para Martínez de Pisón (2003, pp. 13-14) la globalización hace referencia a un conjunto de procesos que producen una profunda transformación a nivel local, nacional, regional y mundial y que afectan lo económico, lo político, lo social y lo cultural. Por ello, el proceso de globalización se utiliza para significar a una constante y permanente interconexión temporal y espacial entre los diferentes puntos del planeta y tiene como vehículo principal la revolución tecnológica, generada por la innovación informática y por la expansión de los medios de comunicación.

Sin embargo, el autor señala que, si bien la globalización es un conjunto de procesos atravesado por diferentes realidades que se mueve en diferentes planos, es obligado

distinguir cada uno de estos procesos, realidades y planos para poder comprender lo que implica dicho concepto.

Por otro lado, Aleksandro Palomo Garrido (2011, pp. 1-3) señala que el concepto de globalización no puede ser responsable de nada, ya que este es un periodo de tiempo en el que transcurren ciertos acontecimientos que comparten las mismas causas. Sostiene que la globalización es un proceso de evolución económica, política y social en donde intervienen diversos actores que interactúan entorno a centros de producción y distribución, conectados entre sí por diversas vías de comunicación. Dicho proceso relaciona a múltiples actores y se expande, debido a que genera demanda de inversiones y consumo. Por ello, la principal característica que define al proceso de globalización es la interdependencia que ha generado en el planeta, producto del desarrollo de las tecnologías de la comunicación.

Por su parte, Antoinette Nelken Turner (1998, pp. 62-65) afirma que la mundialización crea nuevos mecanismos de conquista territorial, acentúa la transnacionalidad y la interdependencia; las cuales ahora se expresan mediante la construcción de redes; a partir de las décadas de los 70 y 80 esta interdependencia de los Estados se hizo más notable. Además, señala que desde una perspectiva filosófica la mundialización representa la universalidad de los valores, a nivel cultural expresa la convergencia de modos de vida mediante la difusión de una cultura planetaria, la cual se desenvuelve paralelamente junto a procesos de hibridación y/o mestizaje. Igualmente, en el ámbito económico la mundialización expresa la globalización financiera, es decir, la integración de los mercados mundiales gracias a las políticas de desregulación económica y al desarrollo de nuevas tecnologías informáticas y de comunicación.

Nelken Turner prosigue diciéndonos que la mundialización se relaciona con la instauración de macrosistemas técnicos en los transportes, la producción, la comunicación, además de que genera una revolución en las telecomunicaciones. Con estos procesos el mundo se unifica, pero sobre la base de la diferencia; aun así, este proceso es imperfecto y se encuentra inconcluso.

Javier González Reinoza y Margarita Belandria (2003, pp. 1-3) indican que la globalización es un proceso actual, sin embargo, también es un proceso histórico largo que nace en conjunto con la historia de las mismas civilizaciones, pero que se profundiza en este momento de la historia de la humanidad.

González Reinoza y Belandria señalan que la globalización solo pudo ser posible en este momento histórico, ya que el desarrollo de la tecnología, los medios de comunicación y los transportes permitieron que los fenómenos económicos y comunicacionales trascendieran fronteras físicas y culturales e intervinieran nuevos factores y actores como: gobiernos, empresas, organizaciones sociales de diversa índole, etcétera. Además, sostienen que otra forma de ver la globalización es como un proceso de desnacionalización de los mercados, las leyes y la política, que tienen como fin interrelacionar a los pueblos e individuos. Es por ello que la globalización se vincula con una tendencia homogeneizadora e integradora que se extiende a expensas de la cultura, la soberanía y la autonomía de los Estados-Nación.

### *2.2.1. Origen y causas de la globalización-mundialización*

Martínez de Pisón (2003, pp. 11-12) señala que en la década de 1980 se produjeron grandes cambios que transformaron la realidad política, social, económica y cultural instaurada décadas atrás (específicamente a partir de 1945). La nueva estructuración generó un mundo más interconectado, comunicado y ligado entre sí; un mundo más sensible a lo que pasa en otras partes del orbe, pero también un mundo mucho más desigual y asimétrico con viejos y nuevos problemas sin resolver.

Por ello menciona que el modelo de globalización comporta una nueva forma de dominación, un nuevo poder de unos sobre otros que genera nuevas formas de exclusión.

Para Palomo Garrido (2011, pp. 4-6), la globalización fue producto de los avances en las comunicaciones, los medios audiovisuales y la informática, ya que, con ello diversos actores pudieron establecer relaciones e intercambiar información en cualquier parte del mundo sin ser controlados por los Estados, lo cual generó una interacción social sin igual a nivel global.

Además, los avances tecnológicos en los transportes permitieron la instalación del comercio a nivel global, y las vías marítimas, aéreas y terrestres pusieron en contacto a diferentes puntos de producción y distribución en el planeta; mediante ellas se intercambian mercancías y servicios. Esta intensificación de las redes comerciales permitió acceder a nuevos recursos de forma más barata y creó nuevas regiones en el mundo de acumulación de riqueza.

Por ello, Palomo Garrido apunta que la incorporación de regiones enteras al proceso de globalización se llevó a cabo mediante el derribo de las barreras arancelarias y la desregulación del sistema financiero. Razón por la cual apunta que, en lo que consiste este proceso es en la interconexión de los focos de riqueza y poder a través de la apertura estatal.

Dicha apertura favorece la movilidad de bienes, servicios, trabajo, capital y tecnología. Por ello, fue necesario crear nuevas instituciones políticas y jurídicas a nivel internacional. Además, la defensa y seguridad de los Estados, los sistemas educativos y culturales, y las relaciones familiares e individuales se reorganizaron para estos nuevos fines.

El autor sostiene que el Consenso de Washington (1989) fue el medio que se utilizó para poder implantar la economía neoliberal en todo el mundo, y con ello expandir el proceso de globalización a cada parte del planeta. Dicho consenso, en realidad era un paquete de políticas económicas que los gobiernos debían de aplicar, si querían acceder a préstamos o ayudas para salir de la crisis económica mundial de la década de los 70.

Estas políticas le exigieron a los Estados la privatización de empresas públicas, la desregulación de la economía, recortar el gasto público, bajar impuestos, liberar las tasas de interés, combatir la inflación, reducir los déficits presupuestarios, flexibilizar el trabajo, establecer el derecho a la propiedad privada en las legislaciones nacionales, etcétera, con estas políticas se buscó reducir el poder de los Estados en materia económica e integrar a todos los países al sistema económico global.

Palomo Garrido (2011 pp. 12-16) afirma que la reestructuración del sistema económico tuvo como fin reorganizar la producción económica de los Estados en función de los intereses económicos. En síntesis, lo que se buscó fue: a) reemplazar la industrias de producción nacionales, la sustitución de importaciones y el crecimiento de los mercados internos por la inversión directa de los capitales transnacionales y las exportaciones del mercado global; b) sustituir los sistemas financieros nacionales por el sistema financiero mundial, el cual no está regulado; c) quitarle a los Estados la propiedad de los activos económicos para dejarlos en manos del capital privado; y d) flexibilizar los mercados de trabajo para atraer inversiones extranjeras.

En conjunto con dicha estrategia, se puso en marcha la promoción del régimen democrático a nivel mundial, ya que este sistema político permite introducir fácilmente las políticas de ajuste que necesita el sistema capitalista global para subsistir. Esta política condena a las economías locales a depender de la economía global, por tanto, atenta contra la soberanía de los pueblos a la hora de elegir su futuro.

Para Palomo Garrido, el proceso de globalización fue el resultado de una reforma política dirigida por los centros de poder económico, para imponer nuevos regímenes institucionales a nivel global y nuevas reglas comerciales y jurídicas internacionales.

En los siguientes cuadros rescataremos algunas de las características de la noción de globalización- mundialización para hacer más claro su significado; asimismo, resumiré algunas de las causas que permitieron el desarrollo y consolidación de dicho proceso en todo el mundo.

### **Cuadro 8. Proceso de globalización-mundialización**

Es un proceso resultado del entrecruzamiento de diversos elementos económicos, políticos, sociales y culturales que producen transformaciones a nivel mundial, por ello implica una importante y permanente conexión temporal y espacial entre todos los puntos del planeta; la cual es producto de las innovaciones tecnológicas y de la expansión de los medios de comunicación

El proceso de globalización-mundialización genera 1) una gran interdependencia entre los diversos actores del planeta, 2) una homogeneidad o universalidad de valores y el establecimiento de una cultura planetaria, 3) la integración de los mercados económicos del mundo, y 4) la eliminación de las fronteras y la intervención de nuevos actores en los diversos ámbitos de la vida pública y privada

**Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados**

### **Cuadro 9. Causas del proceso de globalización-mundialización**

- Los avances tecnológicos en las comunicaciones y los medios de transportación, ya que esto permitió que circularan por todo el mundo millones de personas, productos y servicios
- La desregulación de la economía a nivel mundial, proceso que permitió la movilización de capitales por todo el orbe sin restricciones
- La flexibilización del trabajo, como una herramienta para atraer inversiones a los países

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados

#### *2.2.2. Globalización-mundialización económica*

Debido a que el ámbito económico constituyó una de las bases fundamentales en el proceso de globalización-mundialización, analizaré algunas de las causas y los aspectos básicos que permitieron la conformación de la economía a escala mundial-global

Martínez de Pisón (2003, pp. 16-18) apunta que uno de los procesos que componen la globalización se desarrolla en el ámbito económico. Es en las relaciones económicas en donde se ha producido la mayor interconexión a nivel mundial, debido a que las innovaciones en el área de la informática aceleraron la tendencia inherente del capitalismo a expandirse para buscar nuevos mercados; es decir, la globalización aceleró la concentración del poder económico mediante el crecimiento del comercio mundial, y sobre todo por la libertad de los flujos de capital desarrollados por un mercado desregulado, deslocalizado y transnacional.

Sin embargo, el autor señala que la revolución informática no fue la única variable que permitió la instauración de la globalización económica; además de esta, fue necesaria la generación de dos hechos trascendentales.

El primero tiene que ver con el hundimiento del sistema económico surgido de la Segunda Guerra Mundial (SGM). A partir de 1945 se produjo un crecimiento económico sin precedentes en los países de occidente, el cual fue auspiciado por los Estados mediante una fuerte intervención en la economía, pero con la crisis petrolera de inicios de la década de los 70, se comenzó a implantar una nueva etapa del capitalismo internacional en la que ahora iba a dominar la búsqueda de beneficios económicos a través de la especulación.

El segundo hecho, ligado al anterior, tiene que ver con un cambio de paradigma en la ciencia política y en la economía; frente al keynesianismo dominante en el EB ahora se impuso el neoliberalismo. En el ámbito local, las políticas neoliberales redujeron y modificaron la intervención del Estado en la economía y el sector social. En otras palabras, liberaron los mercados nacionales, privatizaron el sector público, desregularon la economía, favorecieron los flujos de capital, controlaron la inflación por medio de políticas monetarias, desmantelaron los sindicatos y redujeron los impuestos.

En el ámbito internacional, los organismos financieros (FMI, BM) impusieron a los países en desarrollo programas de ajuste estructural como condición para acceder a préstamos para pagar sus deudas. Estas condiciones suponen la apertura de mercados, la explotación de sus recursos naturales, el pago de grandes cantidades de intereses. etcétera. Ese decir, para Martínez Pisón estos tres procesos (innovación tecnológica, el derrumbe del EB y la implantación del neoliberalismo) fueron los que impulsaron e implantaron el proceso globalizador económico a nivel mundial.

Con referencia a lo anterior Palomo Garrido señala que, en los años 70 bajo la doctrina liberal, se diseñó un circuito financiero global para distribuir capitales económicos por todo el mundo, con ello se buscaba salir de la crisis y restaurar la actividad económica en el centro del sistema internacional.

Esta globalización financiera aumentó el volumen de inversión extranjera directa en todo el mundo, pero específicamente en los países desarrollados; además, apunta que gran parte de las inversiones se dirigieron a los mercados bursátiles y no a la producción. La libertad de los capitales obligó a los países a competir entre sí para captar inversiones y créditos. Por ello, señala que la búsqueda de expansión constante del sistema financiero es el principal motor de la globalización, ya que esta les permite la entrada a nuevos territorios y la creación de nuevos centros de desarrollo.

Palomo Garrido (2011, pp. 7-11) también indica que la globalización financiera formó una compleja red cibernética para desplazar los capitales a cualquier parte del mundo en segundos, es decir, permitió la desmaterialización y la des-ubicuidad de las finanzas. Esto provocó el auge de las inversiones especulativas en detrimento de las inversiones creadoras, lo cual se conoce como la financiarización de la economía.

Asimismo, declara que el protagonismo obtenido por las grandes corporaciones financieras, producto de su posición como distribuidores económicos y la libertad de acción de la que gozan, generó que intervinieran en las decisiones políticas de los gobiernos. Estos actores presionan a los Estados para imponer políticas económicas y



fiscales a modo para las ganancias, ya que la decisión de donde se invertirán los capitales se toma de forma discrecional.

Finalmente, Nelken Turner (1998, p. 63) apunta que la globalización es una nueva etapa en el desarrollo de las empresas multinacionales, esta globalización financiera viene acompañada de la consolidación de grandes mercados bursátiles y de la emergencia de ciudades globales; en esta nueva etapa se aceleran la fusiones y la concentración de empresas que dominan ciertos sectores (telecomunicaciones, informática, etcétera). Aunque paralelamente a dichos procesos, se constituyen amplias zonas de libre intercambio a nivel regional.

### *2.2.3. Consecuencias o efectos del proceso de globalización-mundialización*

Una vez descrito el proceso de globalización, el contexto que permitió su consolidación y las características de la globalización económica, mencionaré algunas de las consecuencias generadas en todo el mundo durante las últimas décadas por el proceso de globalización-mundialización.

Martínez de Pisón (2003, p. 21) afirma que el proceso de globalización ha generado profundas transformaciones en el planeta, sus efectos son devastadores debido a la amplitud y la profundidad de sus procesos; además de que la crisis generada, no es una crisis circunscrita al ámbito económico, sino que es una crisis civilizatoria debido a que afecta a todas las esferas de la humanidad y no hay lugar del mundo en donde no se sufran sus consecuencias.

Palomo Garrido (2011, p. 12) afirma que la principal consecuencia de la globalización en el ámbito político fue el socavamiento del poder del Estado. En lo social, produjo dislocaciones y desigualdades tales que surgieron movimientos de resistencia y rebelión protagonizados por los grupos excluidos. En materia económica fomentó la movilización masiva de los capitales por todo el mundo, reviviendo conflictos sociales y estatales que amenazan al propio sistema global.

González Reinoza y Belandria (2003, pp. 3-4) señalan que el origen de la globalización se debe a un fenómeno económico que se ha ido gestando durante varios siglos, pero solo en este momento se reunieron las condiciones para que se desarrollara con tal amplitud. Este proceso excede la capacidad de elección de los individuos y las organizaciones, tiene la cualidad de homogeneizar la concepción de la vida y establecer diferencias entre los seres humanos.

Además, sostienen que la globalización no es democrática, en el sentido de que sus beneficios no llegan a todas las personas; sin embargo, sus consecuencias negativas si se padecen en todo el mundo. Señalan que las actividades económicas, socioculturales, comunicacionales y políticas llevan implícita la pérdida de importancia de la territorialidad y la distinción entre lo interno y lo externo, es decir, provocan que la noción de lo local y lo global se trastoque y pierda su significado original.

Temáticamente, algunos de las consecuencias del proceso de globalización-mundialización son las siguientes:

### *Desigualdades sociales extremas*

Para Martínez de Pisón (2003, pp. 21-23), la globalización económica polarizó las diferencias materiales entre las personas y los países, creó un mundo desigual en donde ha aumentado la distancia entre ricos y pobres; y como se dijo anteriormente, debido a que la globalización no solo es económica ella también ha generado desigualdades políticas, sociales, culturales, tecnológicas, de investigación, comunicativas y de derechos humanos en todo el mundo.

Palomo Garrido (2011, pp. 5-6) señala que en la nueva escena global aumentó la competencia en la producción y el comercio entre todos los actores, pero de forma desigual. Esta desigualdad favorece a los países u organismos más desarrollados, ya que controlan y tienen acceso a los avances tecnológicos; por esta razón, la nueva reorganización global acentúa las diferencias y desigualdades a nivel mundial.

Apunta que, el despliegue de las redes del proceso de globalización generó la circulación de capital, conocimiento, materias primas, empleos, etcétera. Pero dicho intercambio fue acaparado por grandes corporaciones a nivel mundial, por tanto, no se generó crecimiento económico en muchas áreas del planeta, es decir, la incorporación al proceso de globalización trajo empobrecimiento a gran número de población en el mundo.

González Reinoza y Belandria (2003, p. 7) señalan que una de las consecuencias negativas de la globalización es la generación de un desequilibrio demográfico a nivel mundial y la consecuente pobreza que genera, una de las causas de dicha problemática son los organismos que acumulan la información y la tecnología aumentando la brecha económica entre los países, ya que excluyen de los avances tecnológicos a la mayoría de la población mundial

### *Homogenización del pensamiento*

González Reinoza y Belandria (2003, p. 6) sostienen que el mercado económico de la globalización quiere un orden simple, un sujeto único, un pensamiento único, quiere que todos los individuos se parezcan, piensen, quieran y necesiten lo mismo; busca sustituir la diversidad de las culturas por la diferenciación de los seres humanos en personas según sus posibilidades de comprar y/o consumir.

### *Crisis ecológica*

Martínez de Pisón (2003, pp. 23-25) señala que la idea de progreso y desarrollo económico se basa en la creencia de que los recursos naturales son inagotables y

están puestos a disposición de la voluntad del hombre. Pero, en las últimas décadas han salido a la luz los resultados de un uso abusivo de la tecnología aplicada a la naturaleza. Por ello, la degradación de la naturaleza es ya una realidad y sus consecuencias negativas para el equilibrio ambiental, para la salud y la calidad de vida de los individuos son tremendamente negativas.

*La globalización económica es en parte responsable de la crisis económica del mundo, pues en la búsqueda de nuevos mercados no respeta el medio ambiente; contamina el aire, el suelo, las aguas y agota las materias primas ahí donde se establece.*

Por si fuera poco, el autor nos dice que el aumento de la población a nivel mundial profundiza aún más la crisis ecológica, ya que crece la necesidad de alimentar a todos los habitantes del planeta con recursos finitos; lo cual sin duda puede generar una crisis alimentaria sin precedentes en no mucho tiempo.

González Reinoza y Belandria (2003, p. 6) señalan que una grave consecuencia de la globalización son sus efectos sobre el medio ambiente. Debido a que en la lógica capitalista lo importante es producir para obtener mayor rentabilidad, no importa lo que haya que devastar o transformar; situación que ha generado una crisis ecológica de dimensiones inimaginables, ya que pone en peligro la existencia de nuestra especie, pero sobre todo la del planeta.

### *Migración*

Martínez de Pisón (2003, pp. 26-29) afirma que la globalización económica genera una nueva ola migratoria en todo el mundo. Esta nueva oleada de migración tiene como causas la explosión demográfica que ha sufrido el mundo en las últimas décadas, y la desigualdad de capitales, bienes y servicios que genera el capitalismo.

Señala que el actual proceso de globalización es la expresión de una nueva forma de explotación, ya que los trabajadores no calificados que emigran son utilizados para sustituir la mano de obra local, debido a que no se les paga algún tipo de prestación social por su calidad de ilegales. Por otro lado, ahora también ha aumentado el número de migrantes altamente calificados en los estratos más altos de las sociedades industrializadas; este robo de talentos agrava aún más las desigualdades entre los países.

### *Medios de comunicación*

Para Martínez de Pisón (2003, pp. 30-35) el proceso de globalización potenció la amplitud de los medios de comunicación, las industrias del entretenimiento y la transmisión de la “cultura”; la revolución tecnológica que acompaña a la globalización, aplicada a los medios de comunicación modifica la vida, la conducta, las actitudes y las creencias de las personas.

Los *mass media* se globalizaron y lograron transmitir información de un lugar del planeta a otro en segundos, todo ello debido a la creación de una infraestructura global, la cual está orientada por todo tipo de intereses. En todas partes, las empresas de comunicación tienden a monopolizar el mercado de la información, estos tienen como fin informar por todos los medios posibles; por ello la mayoría de los contenidos están pervertidos por la lógica del mercado y los beneficios.

Martínez de Pisón afirma que las nuevas industrias del entretenimiento buscan crear una dependencia televisiva en la población, pero también buscan uniformizar el mundo al imponer una perspectiva unilateral de los acontecimientos, la historia, la cultura y la información en general. Es decir, buscan crear una universalización de creencias y valores, una sola forma de entender la vida y la sociedad.

Además, el autor señala que los medios de comunicación al encausar las opiniones, los sentimientos y las emociones de la gente, tienen el poder de influir en las decisiones de los gobiernos. Es decir, los medios de comunicación hacen política mediante el condicionamiento de las opiniones, mediatizando la imagen de un político o un partido, sacando a la luz escándalos, presentando noticias con medias verdades, etcétera

### *Delincuencia internacional*

Martínez de Pisón (2003, pp. 36-37) señala que *una de las consecuencias del proceso de mundialización es la aparición y proliferación de criminales a nivel transnacional*; la globalización ha generado que los criminales internacionales amplíen sus objetos del delito (tráfico de armas, trata de personas, tráfico de drogas, etcétera). Además, los criminales se organizan a nivel internacional mediante células, lo cual les otorga sofisticados medios de acción y grandes cantidades recursos.

Asimismo, el poder que han adquirido estos grupos organizados les ha permitido infiltrarse en los aparatos estatales para usarlos en su beneficio. La globalización económica y la globalización del crimen usan los mismos métodos: 1) se apoyan en los avances tecnológicos e informáticos, 2) se aprovechan de la apertura de fronteras y de la liberación comercial, y 3) se estructuran bajo redes de organizaciones.

En el siguiente cuadro rescataremos algunas de las consecuencias generadas por el proceso de globalización-mundialización.

**Cuadro 10. Consecuencias del proceso de globalización-mundialización**

<b>Consecuencias políticas</b>	Debilitó el poder de los Estados-nación, ya que la liberación de las economías nacionales generó la consolidación de organismos transnacionales que ahora compiten en el ámbito nacional e internacional con los Estados
<b>Desigualdad social</b>	La desigualdad tecnológica entre los países acentúa la pobreza entre las personas. El hecho de que los países no puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado mundial provoca que solo unos cuantos puedan constituirse como productores y, por tanto, acaparen los capitales en todo el mundo
<b>Homogenización del pensamiento</b>	El proceso de globalización-mundialización busca sustituir la diversidad de las culturas para imponer una sola forma de pensar y actuar. Este modelo impone el consumismo como medio de socialización, por tanto, divide a las personas en dos categorías: consumidores y no consumidores
<b>Crisis ecológica</b>	La búsqueda de nuevos mercados económicos para producir mercancías ha acelerado la degradación del medio ambiente, situación que se agrava notablemente debido al crecimiento de la población a nivel mundial, ya que cada vez es más difícil alimentar a tantas personas con recursos decrecientes
<b>Migración</b>	El proceso de globalización-mundialización genera nuevas olas migratorias, debido a que las personas se trasladan a los centros de producción para obtener mayores recursos económicos; sin embargo, se instalan en lugares que se encuentran en las peores condiciones de vida
<b>Medios de comunicación</b>	El proceso de globalización-mundialización potencia la amplitud de los medios de comunicación, la omnipotencia de estos modifica la conducta, las actitudes y las creencias de millones de personas en todo el mundo. Estos medios monopolizan la información y buscan imponer una visión unilateral de los hechos, además de que influyen en las decisiones políticas de los Estados; debido al gran poder que ostentan
<b>Delincuencia</b>	Las organizaciones criminales también se internacionalizaron con el proceso de globalización-mundialización, estas ampliaron las ramas donde operaban y se estructuraron a través de células en todo el mundo; sus nuevas dimensiones les han permitido acceder a grandes cantidades de recursos, lo cual las convierte en actores poderosos capaces de competir con los Estados-nación

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados

### *2.3 La reorganización del Estado y la Sociedad*

La caída del Estado de Bienestar y los cambios producidos por el proceso de globalización-mundialización han modificado sustancialmente las facultades, las funciones, las capacidades, las herramientas, los objetivos y fines de los Estados-nación y de los actores sociales en todo el mundo. Dicho proceso de reestructuración ha obligado a los actores públicos y privados a modificar sus funciones para poder responder adecuadamente a las nuevas condiciones y/o problemáticas sociales que enfrentan.

La transición a dichos cambios se evidencia con el surgimiento de nuevas teorías que buscan dar respuesta a las nuevas problemáticas sociales. En este sentido, William Jiménez Benítez (2008, pp. 1-2) señala que los enfoques tradicionales sobre el gobierno se encontraron enmarcados en una teoría que se mostró caduca frente a los nuevos retos que les exigían las sociedades. Estas teorías tradicionales del Estado se fundamentan en: a) el control del poder político, b) el control del territorio y la población, c) la naturaleza e intervención del Estado, d) las relaciones políticas, e) la prestación de servicios, etcétera

Por otro lado, surgieron teorías para dar respuesta a los nuevos cambios e incertidumbres generadas durante las últimas décadas del siglo XX; dichas teorías contemporáneas del Estado están fundamentadas en: a) las relaciones Estado-sociedad, b) la legitimidad del poder político, c) la ciudadanía y la esfera pública, d) los procesos de formación e implantación de políticas públicas, e) la gobernabilidad, entendida como la capacidad de un sistema político para dar respuestas a las crecientes demandas sociales, y f) la teoría sociopolítica de la gobernanza, la cual se refiere a formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre el sector público, el sector privado y actores sociales, dentro de un marco institucional que permite el logro de decisiones y acuerdos sociales.

Con relación a lo anterior, Farge Collazos (2007, pp. 53 y 54) sostiene que la relación Estado-sociedad se modifica con la consolidación del modelo de Estado democrático liberal y la economía de libre mercado. Los márgenes de actuación del Estado se restringen y éste se vuelve a reestructurar con relación a los nuevos factores internos y externos establecidos.

Barroso y Castro (2010, p. 26) señalan que, con la crisis económica internacional de la década de 1970, el Estado comienza a entrar en declive, se afirma que el sector público no puede cubrir todas las necesidades de la población, de forma que se revaloriza el papel de las instancias privadas como una manera de lograr una ocupación plena, una mejor distribución de la riqueza y una eficiente gestión de los recursos sociales. Es decir, se redefinen las funciones de los agentes (públicos y privados) que participan en la gestión pública.

Martínez de Pisón (2003, pp. 19-20) apunta que el triunfo de la globalización ha cuestionado los poderes del Estado-Nación, ya que ha traspasado las fronteras estatales debido a que los grandes negocios, los flujos de capital y las decisiones de multinacionales se caracterizan por la desterritorialización y la desnacionalización, lo cual debilita los poderes y las capacidades de actuación de los Estados.

También señala que la globalización ha afectado el concepto de soberanía, ya que los gobiernos nacionales no pueden controlar a los mercados globales; lo cual afecta su capacidad para regular los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.

Sin embargo, el autor afirma que en las últimas décadas no existen evidencias claras y contundentes que demuestren la desaparición del Estado-nación. A lo mucho, lo que se señala es la redefinición de sus poderes y atributos, debido a que ya no es el único actor con poder en la escena internacional; por ello los poderes estatales se deben de reacomodar a las nuevas circunstancias sociales.

Esta reestructuración de los poderes del Estado puede hacer que disminuyan algunas de sus capacidades, pero no que desaparezca; por el contrario, se apunta que en las condiciones actuales del proceso de globalización la actuación de los Estados nacionales resulta indispensable.

Nelken Turner (1998, pp. 65-67) declara que el Estado está confrontado una crisis asociada al proceso de mundialización, ahora tiene que actuar en conjunto con actores económicos o culturales. El mundialismo constituye una interdependencia creciente que va mermando el concepto de soberanía de los Estados; es decir, después de la universalización del modelo de Estado-nación vemos la generalización de las interdependencias.

Por ello, el modelo de Estado-nación ya no puede imponerse al mundo como modelo para organizar las diversas comunidades políticas. Esto se hace evidente cuando se pone atención a los movimientos de repliegue comunitario, la generalización de los flujos económicos y las redes culturales que reconfiguran el espacio de las sociedades. En este contexto el Estado se vuelve un actor más, que se relaciona con organismos nacionales y multinacionales.

En este sentido el autor afirma que la mundialización genera acciones violentas, el retorno a lo local, espacios sociales de colectividades, asociaciones polifacéticas; es decir, genera nuevas y diferentes figuras sociopolíticas de participación con las cuales el Estado tiene que colaborar para poder generar condiciones adecuadas de gobernación.

Nelken Turner (1998, pp. 68-69) señala que en la actualidad existe un desfase entre las competencias nacionales de los Estados y el carácter transnacional de los procesos económicos, ambientales y culturales; esto genera una pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones, el repliegue de identidades y el rechazo a la integración mundial.

Sin embargo, el creciente intercambio de productos e inversiones de la economía mundial se realiza mediante negociaciones entre Estados-naciones; esto, tanto dentro como fuera de los territorios nacionales. Es decir, no se puede afirmar que el modelo de Estado-Nación esté destinado a desaparecer. Pero, como ya se dijo, ahora los Estados

no pueden monopolizar el poder a nivel internacional, ya que tienen que negociar con organismos mundiales, regionales y locales.

González Reinoza y Belandria (2003, p. 4) apuntan que la globalización plantea grandes y serios retos al Estado; sin embargo, éste todavía posee una gran capacidad normativa, ya que son las instancias del poder público las que promulgan, sancionan y ejecutan las leyes que regulan las actividades económicas.

Natera Peral (2005, pp. 762-763) comenta que lo que estamos presenciando en la actualidad es la transformación del Estado para adaptarse eficazmente a los nuevos retos que enfrenta; ahora se valoran sus capacidades en lugar de sus poderes formales, y se confía más en los métodos sutiles que en los instrumentos coercitivos. Sostiene que la gobernanza no implica el fin del Estado, ya que, si bien este perdió su capacidad de implementación centralizada, su papel sigue siendo crucial como una estructura que fija fines y permite coaliciones. Es decir, el Estado mantiene un papel fundamental de organización de los intereses de los múltiples actores que se manifiestan inmediatamente como demandas y requerimientos sociales y económicos diversos.

En la actualidad, el Estado ya no depende tanto de su tamaño, de su grado de presencia en la sociedad o de una idea estática de soberanía; sino que se basa en sus capacidades negociadoras y unificadoras para resolver los problemas que le genera el nuevo entorno.

Finalmente, Natera Peral (2004, p. 156) declara que la gobernanza democrática no implica el fin del Estado, porque su papel sigue siendo crucial para fijar fines y coaliciones, aunque haya perdido su capacidad de implementación. Por ello, ahora la fortaleza del Estado depende, en mayor medida, de sus capacidades negociadoras y unificadoras.

Para concluir este capítulo, rescataremos las modificaciones más sustantivas a las que se han sometido el Estado y la sociedad civil, producto del desmantelamiento del modelo de Estado de Bienestar y de la consolidación del proceso de globalización-mundialización que ha tenido lugar en las últimas décadas en todo el planeta.



### **Cuadro 11. Las nuevas funciones del Estado y la sociedad civil**

- El proceso de globalización-mundialización ha cuestionado la hegemonía del Estado-nación, debido a que ahora este tiene que actuar en conjunto con grandes organismos transnacionales que operan fuera de los límites estatales; por ello, los Estados se ven limitados para regular aspectos económicos, políticos, sociales y culturales conformados fuera de sus fronteras territoriales pero que tienen gran impacto y generan consecuencias al interior de las mismas
- Esta pérdida de capacidades por parte de los Estados los ha obligado a redefinir sus funciones, facultades, poderes y atributos, sin embargo, esto no significa que el modelo de Estado-nación vaya a desaparecer. Pero lo que sí es cierto es que ya no puede monopolizar el poder a nivel internacional porque ahora tienen que negociar con nuevos actores
- La relación del Estado con la sociedad cambia, ahora se valoran más las capacidades estatales que sus poderes formales, además este tiene que hacer uso de instrumentos conciliatorios y no coercitivos. Igualmente, en las condiciones actuales los organismos de la sociedad civil adquieren un papel importante en la identificación, planeación, gestión y evaluación de programas y servicios, orientados a solucionar problemas de interés público. Esta redefinición de las funciones de los actores públicos y privados modifica la relación tradicional sostenida entre el Estado y la sociedad, sin embargo, el primero sigue conservando la importante función de fijar normas generales para guiar la dirección que tome una sociedad

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados

## Capítulo 3

# Gobernanza, políticas públicas y redes de políticas

En principio, en este capítulo tengo como finalidad abordar el contexto que permitió el surgimiento y la consolidación de las llamadas ciencias de las políticas; posteriormente, me centraré en analizar dicha teoría a fin de conocer sus conceptos básicos y de mostrar la transición que ha experimentado el enfoque desde su nacimiento hasta la actualidad. Después, abordaré el concepto conocido como redes de gobernanza o redes de políticas públicas, y especificaremos sus características. Finalmente, señalaré las razones por las cuales el enfoque de redes de gobernanza constituye el mejor marco analítico para implementar servicios y/o programas públicos en las condiciones políticas, sociales, culturales y económicas actuales.

### *3.1. Origen de las ciencias de las políticas*

Antes de comenzar analizar la teoría de las políticas públicas, es necesario hacer referencia al origen y al contexto que permitieron el nacimiento y la posterior consolidación de dicho campo de estudio. Para realizar dicha tarea me apoyaré en diversos autores especializados en las llamadas ciencias de las políticas.

Para comenzar con dicho análisis rescataré lo planteado por Germán Darío Valencia Agudelo y Yohan Alexis Álvarez (2008, pp. 95-96), ya que dichos autores indican que la ciencia política y las políticas públicas (ciencias de las políticas) se desarrollaron paralelamente.

Sostienen que la ciencia política se constituyó a partir de la década de 1920 con los desarrollos teóricos y metodológicos del conductismo; ya en 1950, la política alcanzó el estatus de ciencia porque incorporó en sus estudios elementos de tipo descriptivo y explicativo en el análisis de los fenómenos políticos. Por su parte, las políticas públicas (PP) nacieron gracias a los estudios de Harold D. Lasswell y Daniel Lerner en la segunda mitad del siglo XX, ellos propusieron mejorar la administración gubernamental a través de un trabajo multidisciplinario, entorno al proceso de políticas públicas, ya que esto permitiría explicar y conocer la formación y ejecución de las políticas y mejorar su contenido mediante la implementación.

Es decir, la ciencia política y las políticas públicas comparten el mismo objeto de estudio, pero con pretensiones diferentes, ya que la primera se encarga de estudiar lo que es y la segunda el cómo y el para qué.

Con relación a lo anterior, Giovanna Valenti y Ulises Flores Llanos (2009, pp. 170-171) afirman que las ciencias de las políticas nacieron después de la Segunda Guerra Mundial (SGM), esto fue posible debido a que en dicho momento imperaba un contexto de escasez y déficit fiscal en todo el mundo; por ello, fue preciso el uso racional de los

recursos, igualmente, el surgimiento fue facilitado porque diversas disciplinas de las ciencias sociales se orientaron a detectar problemas que tuvieran un impacto negativo sobre la humanidad para presentar posibles soluciones.

Con dichas acciones se buscó reducir la incertidumbre y utilizar la racionalidad para comprender los problemas públicos. De esa forma, las ciencias sociales estarían en condiciones de resolver los conflictos de interés general. Esa nueva orientación hizo que las ciencias de las políticas adquirieran un carácter empírico y multidisciplinario.

Por su parte, André-Noël Roth Deubel (2002, pp. 11 y 13) señala que durante las últimas décadas del siglo XX el análisis de las políticas públicas se ha constituido como un campo de estudio importante para la ciencia política. La mayoría de los autores de dicho enfoque atribuye su aparición al crecimiento del intervencionismo del Estado en la sociedad (el Estado de Bienestar). Al ser una disciplina relativamente nueva, ésta se elaboró a partir de la integración de varios enfoques.

Asimismo, Marcelo González Tachiquín (2005, pp. 99-103) apunta que las políticas públicas (PP) constituyen una disciplina académica que integra elementos teóricos y prácticos. Sus orígenes se relacionan con el conductismo multidisciplinario, el cual combinó los estudios de conducta individual con los de conducta social, y manifestó su preocupación por los asuntos públicos.

Dicho autor señala que los teóricos fundadores de las PP creyeron necesario que los aportes de los científicos sociales contribuyeran en el diseño de las políticas; para ello, primero debían de seleccionar los asuntos que consideraban importantes, después clarificar las metas que buscaban obtener, analizar las tendencias existentes, las condiciones y, por último, los posibles desarrollos futuros.

En concordancia con lo anterior, William Jiménez Benítez (2008, p. 5) señala que, desde el nacimiento oficial de las ciencias de las políticas estas se interesaron en entender y explicar el proceso de elaboración de las mismas, ya que fueron generadas por dos fuertes preocupaciones: 1) la escalada de problemas que parecían inmanejables por los gobiernos obligó a los políticos a buscar ayuda para solucionarlos; y 2) los investigadores académicos accedieron a ocupar sus conocimientos para tratar de solucionar dichos problemas.

Por ello, en 1951 los estudios de PP pusieron énfasis en mejorar las decisiones públicas mediante el asesoramiento de expertos y académicos, la implementación de técnicas de planificación e ingeniería de sistemas. Esto continuó así hasta finales de la década de 1970, cuando se cambió el énfasis en la aplicación y los académicos se retiraron de nuevo a sus áreas de confort a formular nuevas teorías.

Finalmente, Mario Hernán López Becerra (2007, pp. 62-63) presenta una síntesis sobre los temas en los que se centraron los estudiosos de las ciencias de las políticas desde su fundación hasta la última década del siglo XX:

- En la década de 1950, se asumieron a las PP como parte del intervencionismo del Estado de Bienestar (EB). Por ello, la gestión del desarrollo fue abordada en su totalidad por el Estado; esto provocó que se confundiera lo público con lo estatal
- En la década de 1960, se centraron en la elaboración de estudios sobre la implementación de las decisiones y las dificultades del modelo de EB
- En la década de 1970, se enfocaron en realizar análisis comparativos de los modelos de EB y se comenzó a cuestionar la capacidad de los mismos para formular pp autónomas
- En la década de 1980, se centraron en el estudio de las problemáticas surgidas en la definición de las agendas gubernamentales y en la definición de los actores que influían en las PP; también estudiaron los cambios en el papel del Estado (tamaño, funciones, etcétera), los impactos de la globalización y la adopción del modelo económico neoliberal
- En la década de 1990, se realizaron estudios relacionados con la eficiencia de la gestión pública y los tipos de intervención estatales, igualmente se analizaron los resultados de las reformas neoliberales. Las PP se entendieron como el Estado en acción, como productos estatales que pueden ser verificados y medidos, o como el resultado de la movilidad social, la deliberación pública y la construcción de agendas que orientan la acción conjunta del Estado y la sociedad.

En el siguiente recuadro resumiré los hechos que permitieron el nacimiento y la consolidación de las políticas públicas como teoría académica, y las cualidades o características que esta adquirió durante su desarrollo.

<b>Cuadro 12. Contexto y origen de las políticas públicas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuvieron su origen en el contexto de la posguerra, ya que la escasez y el déficit que dejó como resultado el conflicto armado obligó a racionalizar los recursos con los que se contaba</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualmente, fueron producto del involucramiento de las ciencias sociales en los problemas públicos, ya que a partir de entonces los académicos se preocuparon por detectar problemas sociales para formular soluciones a los mismos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formalmente nacieron con los estudios conductuales y multidisciplinarios de Harold Lasswell y Daniel Lerner en la década de los 50, su teoría tuvo como eje central mejorar la administración gubernamental y/o de servicios, por medio de la racionalización en la implementación de las decisiones públicas</li> </ul>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados</p>

### 3.1.1 Políticas públicas

Ahora bien, una vez descrito someramente el contexto que permitió el surgimiento de las llamadas ciencias de las políticas, señalaré los postulados básicos de dicha teoría; para ello me apoyaré en los trabajos de diversos teóricos de la materia. Los primeros son Carlos Ricardo Aguilar Astorga y Marco Antonio Lima Facio (2009, p. 3). Ellos señalan que, para poder entender que son las PP, primeramente, hay que señalar la diferencia entre la palabra política (*politics*), entendida como las relaciones de poder, los procesos electorales o las confrontaciones entre organizaciones sociales y el Estado; y la política (*policies*), entendida como las acciones, decisiones u omisiones de los distintos actores involucrados en los asuntos de interés público.

Una vez hecha esta precisión, comenzaré explicando la teoría del fundador de las ciencias de las políticas, Harold D. Lasswell (Aguilar Villanueva, 1992, pp. 81, 89, 95, 97, 101 y 102). Él utiliza el término ciencias de política (*policy sciences*) para referirse a: 1) los métodos de investigación del proceso de la política; 2) los resultados de los estudios de las políticas; y 3) los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes.

Señala que las ciencias de las políticas le dan una gran importancia a la inteligencia aplicada al proceso de políticas, esto implica que para que esta ciencia se consolide se deben afinar los métodos de información e interpretación para integrarlos a los juicios de los decisores de las políticas. Es decir, la función de inteligencia debe de anticipar las necesidades de una política.

Lasswell describe el enfoque de las políticas y apunta que este *pone énfasis en los problemas fundamentales de la sociedad*; exige que los propósitos valorativos de las políticas se esclarezcan e implica un sentido agudo del tiempo, ya que en la medida en que se proyectan metas para el futuro, se comienza a observar críticamente el presente y el pasado con el fin de saber en qué grado se aproximan los hechos con los valores deseados.

Además, para el autor pionero, una de las mayores contribuciones del enfoque de las políticas es la importancia que le otorga a la *imaginación creativa*, capaz de introducir políticas nuevas y exitosas en el proceso histórico de la humanidad. Por ello, señala que el enfoque científico de políticas implica reelaborar y evaluar los conocimientos que tengan un peso importante en los problemas de las políticas.

Esto lo lleva a considerar a las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, mediante la localización de datos y la generación de interpretaciones de los problemas sociales. El marco de referencia del estudio de las políticas obliga a tomar en cuenta el contexto de los eventos que el científico vive todos los días.

Asimismo, Harold D. Lasswell (Aguilar Villanueva, 1992, pp. 105-110) afirma que las ciencias de las políticas se ocupan del conocimiento *del y en el* proceso de toma de decisiones en el orden público y civil. El conocimiento del proceso se compone de

estudios sobre cómo se elaboran y llevan a cabo las políticas, pero señala que el estudio de cómo se toman las decisiones en el orden público no se agota el campo de las instituciones públicas, ya que también se encargan del estudio de los procesos de toma de decisiones semificiales y no oficiales.

Explica que las ciencias de las políticas se interesan en la importancia del conocimiento de la decisión y dentro de la decisión, ya que el realismo de una decisión depende de la obtención de conocimiento. Por ello la selección del conocimiento adecuado para la toma de decisiones exige anticipaciones al futuro.

En resumen, el autor señala que las ciencias de políticas deben conseguir tres atributos para lograr un adecuado funcionamiento: 1) contextualidad, ya que las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor; 2) la orientación hacia problemas, debido a que los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, proyecciones, condiciones y alternativas; y 3) diversidad, ya que los métodos utilizados son múltiples y variados.

Por otro lado, Roth Deubel (2002 pp. 15 y 16) señala que el análisis de las políticas públicas centró su interés en la actividad concreta del Estado, esto implica que el análisis identifica a los actores que intervienen en el proceso de definición, decisión e implementación de una pp, con ello saca a la luz las posiciones, los intereses y los objetivos de dichos actores.

Por estas razones, el autor afirma que el análisis de las PP se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al qué y al cómo hacer del Estado; esto lo lleva a centrarse en los productos que genera (*outcomes*). Sin embargo, dicho enfoque también provoca que el centro de interés de los analistas sea determinado por problemáticas políticas de tipo coyuntural.

Roth Deubel (2002, pp. 18, 19, 27 y 28) también apunta que el análisis de las PP renueva el estudio de la comprensión del Estado y de sus acciones, ya que las políticas representan la realización concreta de decisiones estatales. De modo que, a través de los análisis de los procesos de políticas, es posible entender los diversos tipos de Estado, su evolución y transformación.

El autor considera que existen cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una PP: 1) implicación del gobierno, 2) percepción de problemas, 3) definiciones de objetivos, y 4) procesos. Esto lo lleva a decir que existe una política solo cuando alguna institución estatal asume total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios.

Por dichas razones sostiene que el análisis de PP tiene como objeto de estudio: a) los objetivos colectivos que el Estado considera deseables o necesarios, b) los medios y acciones procesados total o parcialmente, por una institución gubernamental, y 3) los resultados de estas acciones, las cuales incluyen las consecuencias deseadas y las imprevistas.

En síntesis, el autor define al análisis de las PP como el proceso de examinar una serie de objetivos, medios y acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad. Finalmente, señala que las políticas públicas no existen naturalmente en la realidad, sino que son construcciones sociales.

Por otro lado, Aguilar Astorga y Lima Facio (2009, p. 4 a 7, y 27) definen a las PP como el diseño de una acción colectiva intencional generada por decisiones e interacciones que definen el curso que toma una acción. Por ello es que también son consideradas como una declaración de intenciones, es decir, una declaración de metas y objetivos destinados a solucionar problemas, en donde inclusive el no hacer nada se considera una acción que se tiene que evaluar poner en práctica o no.

Afirman que las PP son peculiares, ya que consisten en ser un conjunto de acciones intencionales y causales orientadas a la realización de un objetivo de interés general, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. Entonces, la estructura estable de sus acciones es lo esencial y específico de dichas acciones gubernamentales conocidas como políticas públicas.

Aguilar Astorga y Lima Facio declaran que quizá la aportación más importante de las PP es el haber rescatado el carácter público de las acciones gubernamentales, ya que es en este ámbito donde los ciudadanos y organismos sociales encuentran espacios para poder hacer política. En resumen, lo que genera las PP es un marco de análisis y acción para revertir lo indeseable de forma organizada; en el proceso actúan más actores que los meramente estatales y, sobre todo, se rescata la parte pública de la política.

En el mismo orden de ideas, González Tachiquín (2005 pp. 104 a 107) expresa que la escuela de las PP se centra en la formación de decisiones políticas y su puesta en marcha. Dichos estudios parten de un supuesto pluralista en el que los poderes y recursos están distribuidos de forma desigual y en el que los procesos de decisión son el resultado de interacciones múltiples, en las cuales participan diversos actores de forma simultánea.

El autor prosigue y nos dice que en la década de 1980 se dejó de considerar a las PP como el resultado de los sistemas políticos, para comenzar a verlas como un producto (*output*) que define la política y se convierten en el medio para observar los cambios del mismo sistema.

Por lo anterior, el estudio de las PP modificó los estudios de la administración pública, ya que con dicho enfoque se destacan los resultados de la actuación pública y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla, es decir, busca la eficacia y la eficiencia en la gestión de las organizaciones públicas. Estas características son las que permiten afirmar que las políticas públicas son una ciencia práctica para la acción, ya que buscan entender el proceso de adopción de políticas para establecer diagnósticos apropiados para cada situación y aprovechar los recursos para obtener los fines establecidos.

Por otro lado, Valencia Agudelo y Álvarez (2008, p. 103 y 108) apuntan que la propuesta hecha por Lasswell generó al menos dos corrientes que se contrapusieron y discutieron su propuesta original. Por un lado, se encontraron los normativos; por el otro, los positivistas. La primera corriente se define como una visión global de cómo debe actuarse, mientras que la segunda enfatiza la incapacidad racional para abarcar grandes sistemas de acción

Sostienen que, debido a las dificultades que encontró la propuesta de Lasswell para convertir a las ciencias de las políticas en una disciplina autónoma, la ciencia política transformó este campo de estudio en uno de sus objetos de trabajo. Con ello, las ciencias de las políticas pasaron de ser una disciplina interesada en explicar la realidad a una que busca mejorar las condiciones de vida de la sociedad a través del saber. También pasaron de ser una ciencia que describe y analiza de forma positiva a una que prescribe y evalúa en el ámbito de lo normativo.

Es decir, los estudios de PP se han establecido como una sub-disciplina de la ciencia política, su objetivo es analizar las políticas y su relación con la política; por ello abordan directamente el poder a través del estudio de las acciones del Estado y su relación con la sociedad. Debido a ello, los autores afirman que el estudio de las políticas públicas le permitió a la ciencia política conocer al Estado mediante el análisis empírico de la actuación del poder, el ejercicio de la autoridad y la forma como se toman las decisiones públicas, al igual que los efectos que produce.

Al igual que Lasswell, Valenti y Flores Llanos (2009, pp. 171-172) señalan que, por lo general, los estudios de las ciencias de las políticas se dividen en dos categorías, dependiendo de la perspectiva que adopten con respecto al proceso de decisiones; dichas categorías llevan por nombre conocimiento *de* las políticas y conocimiento *en* las políticas.

Los enfoques del conocimiento de las políticas se centran en las causas y los efectos, los procesos contenidos, las restricciones y las modalidades de la hechura de las políticas, etcétera. Buscan generar definiciones, clasificaciones, descripciones y explicaciones del proceso por medio del cual un gobierno toma decisiones concernientes a la solución de problemas públicos. Analizan los instrumentos utilizados por los operadores de las políticas, sus patrones de implementación y los criterios valorativos que utilizan en la elección y evaluación de los problemas.

Por otro lado, los enfoques del conocimiento en las políticas se centran en el proceso mismo de elaboración de las políticas, por ello busca construir y evaluar las mejores alternativas de política; es decir, introducen una metodología científica en el proceso de las políticas públicas con la intención de corregirlas y mejorarlas. En otras palabras, este enfoque busca incrementar la racionalidad en la construcción, examen y desarrollo de las políticas públicas.

Asimismo, Valenti y Flores Llanos (2009, pp. 174 a 176) apuntan que el enfoque de las políticas al concentrarse en el proceso de toma de decisiones recupera la importancia



del contexto, ya que presta atención a la forma en que los procesos vienen condicionados por las características de las organizaciones donde se toman las decisiones, las que a su vez están determinadas por un contexto histórico-político específico.

También indican que los estudios de PP se desenvuelven en tres niveles analíticos: 1) el nivel general de la noción de Estado, en dicho nivel se distinguen los diversos tipos de Estado, 2) el nivel intermedio, donde actúan diversos grupos para acceder al poder estatal y/o conservarlo, y 3) el tercer nivel consiste en las estrategias desarrolladas por los actores autorizados por el Estado para tomar ciertas decisiones con incidencia pública.

Para concluir, nos dicen que la estrategia central de las PP consiste en crear formas eficaces para solucionar los problemas públicos; pero, para lograr esto, es necesario conocer cuál es la capacidad de un gobierno para ofrecer soluciones y definir los problemas que tienen mejores probabilidades de solución.

Con relación a lo anterior, Isabel Maggiolo y Javier Perozo Maggiolo señalan que la importancia de las PP radica en su relación con el desarrollo de las naciones, con los problemas sociales, con la interrelación entre actores sociales y estatales sobre un tema de interés público, es decir, sobre una realidad que se pretende cambiar o modificar.

Por ello, el término *política pública* se asocia con asuntos de gobierno que van dirigidos a influenciar la vida de los ciudadanos; es por esto que, para que una política se considere como pública, tiene que haber sido generada o procesada en el marco de instituciones u organizaciones gubernamentales.

Desprendido de este análisis, los autores entienden las PP como las disposiciones del Estado para atender determinadas realidades que afectan a la sociedad; pero, para que estas logren resultados óptimos, se requiere que se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social.

Maggiolo y Perozo Maggiolo (2007, pp. 374 a 384) también afirman que desde el principio las PP tienen determinados objetivos, pero que estos pueden cambiar durante el proceso o el conjunto de fases que las componen. Entienden que el proceso está conformado por seis fases: 1) reconocimiento del problema e inclusión en la agenda de gobierno, 2) planteamiento de posibles soluciones al problema, 3) aceptación y reconocimiento de la solución elegida, 4) implementación de la propuesta y su evaluación, 5) seguimiento y evaluación de resultados y, 6) seguimiento y evaluación del impacto generado por la política.

Debido a lo anterior, señalan que las PP generan procesos de identidad colectiva al establecer interrelaciones entre actores sociales y políticos, de las cuales depende su formulación y puesta en práctica. En resumen, *las políticas son un conjunto de pronunciamientos y acciones en forma de programas dirigidos a lograr el bienestar social.*

Finalmente, los autores definen a los participantes en el proceso de PP como actores sociales o políticos. Los actores sociales son tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad de la que forman parte, están sometidos a condiciones culturales, étnicas, políticas y territoriales; por su parte, los actores políticos reproducen su poder con relación a los actores sociales y en referencia al gobierno.

Sin embargo, no todos los actores sociales o políticos son relevantes en los procesos de PP, estos requieren poseer ciertas condiciones para poder ser tomados en cuenta, tales como: 1) capacidad de negociación, 2) capacidad para descifrar el contexto, 3) capacidad de representación, 4) capacidad de movilización social, y 5) capacidad de acción colectiva.

La resolución, mejoramiento o complicación de cualquier política es resultado de la interacción entre los actores sociales y políticos (de sus relaciones de poder, información, conocimiento, destrezas, etcétera). Es decir, en la actualidad la sociedad juega un papel muy importante e insustituible en la gestión de las políticas sociales.

También, López Becerra (2007, pp. 60 y 64) sostiene que en la actualidad el enfoque de PP ve a estas como una forma de abordar la nueva relación existente entre el Estado y la sociedad. Es decir, la verdadera riqueza de este abordaje consiste en examinar la relación actual que se está formando entre ambos actores, la naturaleza de sus relaciones y la solución de las complejas problemáticas que se viven en las sociedades

El enfoque de PP señala que ellas deben traducir lo que el Estado y la sociedad consideren como de interés general, lo cual requiere involucrar directamente a las organizaciones sociales en los procesos de las ciencias de las políticas.

Para Germán Darío Valencia Agudelo (2011, pp. 89, 96 y 97), el estudio de las PP se ha constituido como un rico campo de trabajo en las ciencias sociales. Los teóricos de las políticas encontraron que no era posible concebir el ciclo de estas con la ausencia del Estado, aunque no por ello dejaron de lado la participación de los diversos actores de la sociedad civil en dichos procesos de elaboración de políticas. Infiere que, en la actualidad, la propuesta de los estudios de PP es apuntar a lógicas de trabajo híbridas entre funcionarios estatales y actores sociales. Es una propuesta que marcha en dos sentidos: en el primero, se estudia al Estado a través del ciclo de las políticas, y con ello se aborda el accionar del mismo por medio del estudio de las agencias de toma de decisiones e intervención social; y, en el segundo, se realiza un análisis en donde se tienen en cuenta a los diversos actores que participan, con grados de incidencia distintos, en el proceso de elaboración de políticas.

Con dicho proceso se logra una visión detallada de la toma de decisiones y la ejecución de las mismas, las cuales son producto de la interacción de múltiples actores estatales y sociales. En dicho proceso se destaca el poder del Estado para tomar decisiones y ejecutarlas, pero también el poder de la sociedad civil para tomar decisiones, ejecutar y evaluar las mismas políticas

Una vez descritos los postulados básicos de las ciencias de las políticas en el siguiente cuadro resaltaré algunas de las características más importantes de dicha teoría, con el fin de mostrar cómo ha evolucionado el enfoque en el transcurso de su historia.

<b>Cuadro 13. Características de las políticas públicas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Harold Lasswell utiliza el término ciencias de las políticas para referirse a la investigación, los resultados de los procesos de la política, y los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar soluciones a dichos procesos</li> <li>• Su enfoque busca evaluar los conocimientos que tengan incidencia en los procesos de elaboración y ejecución de políticas; exige que los propósitos valorativos de las políticas se esclarezcan; y le atribuye una gran importancia al proceso de decisión de las políticas, ya que busca que por medio del conocimiento en esta área se puedan mejorar los servicios y las políticas implementadas por el Estado</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las ciencias de las políticas centraron su interés en la actividad del Estado, con ello se pudo poner luz sobre los actores, los intereses y los objetivos que se establecen entorno a los procesos de políticas públicas. Por ello, el estudio de las pp ayuda a comprender la actuación del Estado mediante las acciones impulsadas a modificar parcial o totalmente diversos aspectos de la sociedad</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceptualmente se puede decir que las políticas públicas son acciones intencionadas, generadas mediante decisiones e interacciones sostenidas por actores públicos y privados, destinadas a solucionar problemas sociales. Con la inclusión de actores no gubernamentales a los procesos de pp se rescata el carácter público de las ciencias de las políticas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con la evolución del enfoque, los estudios de políticas públicas pasaron analizar las relaciones de poder, pero ahora a través del estudio de las acciones del Estado y de las relaciones que este mantiene con la sociedad</li> </ul>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados</p>

### 3.2. Las redes de políticas públicas

De lo analizado en el apartado anterior, podemos apuntar que el enfoque de políticas públicas ha ido evolucionando a la par de los acontecimientos sociales. *En los orígenes de la teoría se puede observar una fuerte tendencia estatal en torno a las PP*, para, posteriormente, dar paso a visiones menos céntricas y jerarquizadas, en donde los organismos de la sociedad civil participan en conjunto con los actores gubernamentales.

La consolidación de dicho cambio se debe, en parte, a la teoría de la gobernanza, ya que el concepto de redes es la base de dicho enfoque y constituye el espacio en donde se interrelacionan los actores públicos y privados para poder solucionar los problemas que interesan a la sociedad. Por esta razón, ahora analizaré en qué consisten las redes

de gobernanza o redes de políticas públicas, con el fin de comprender cómo se relacionan los diversos actores públicos y privados en las condiciones actuales.

Comenzaré con Braulio Carimán (2010, pp. 20 y 21), quien afirma que los orígenes de las redes son resultado de: 1) la crisis y reestructuración de la industria capitalista, 2) la emergencia de movimientos sociales y culturales, y 3) la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación. Dichas transformaciones se produjeron a finales de la década de 1970, cuando el modelo de producción industrial entró en una fase de recesión debido a la crisis del petróleo, al desarrollo tecnológico y la conformación de un nuevo equilibrio sociopolítico en el mundo.

Estos cambios tuvieron su correlato en las administraciones públicas, con el tránsito de una administración científica, burocrática, centralizada y jerárquica hacia una gestión basada en la interdependencia, la orientación a la demanda, la coordinación, la horizontalidad y la colaboración con múltiples actores dentro de los modelos de redes. Con este tránsito, la ciencia política modificó la matriz político-institucional del Estado, la administración pública y las políticas públicas.

En el paradigma de las redes el proceso de articulación y decisión es central, así como el control por parte de actores sociales; esto genera que el poder político tenga que interactuar con una sociedad civil cada vez más organizada y que el Estado se vuelva más fragmentado y difuso.

Asimismo, Sonia Fleury (2002, pp. 223-226) apunta que la proliferación de redes de gestión se explica por una multiplicidad de factores que inciden simultáneamente y conforman una nueva realidad: 1) la globalización económica alteró los procesos productivos y administrativos orientándolos hacia una mayor flexibilización, integración e interdependencia, 2) las transformaciones en las funciones del Estado y en sus relaciones con la sociedad permitieron la generación de estructuras descentralizadas y modalidades innovadoras de asociación, 3) la complejidad de los procesos administrativos impide que cualquier actor aislado los controle, y 4) el desarrollo tecnológico de las comunicaciones.

Señala también que las transformaciones por las que pasó el Estado y la sociedad en las últimas décadas crearon nuevas necesidades en los procesos de coordinación social. Las estructuras multi-céntricas fueron generadas por la ruptura de la concepción tradicional del Estado; sin embargo, estas nuevas estructuras también revelan nuevos antagonismos debido a la complejidad e incertidumbre de las relaciones sociales actuales, las cuales se manifiestan en la integración y el diálogo, pero también en el individualismo, la competencia y la intolerancia.

Esos fueron los factores que permitieron la creación de redes de políticas públicas. Por ello, las redes han sido vistas como idóneas para administrar proyectos y políticas donde los recursos son escasos, los problemas complejos y existen diversos actores públicos y privados, centrales y locales, que participan y reclaman beneficios.

Sin embargo, la autora también señala que la creación y el mantenimiento de las redes genera grandes desafíos vinculados a los procesos de negociación y generación de consensos, establecimiento de reglas, distribución de recursos, construcción de mecanismos de decisión, establecimiento de prioridades, etcétera. Es decir, los procesos de decisión, planificación y evaluación exigen nuevas formas de abordarlos en las redes multi-céntricas.

Para concluir, nos dice que la multiplicidad de actores sociales que influyen en los procesos políticos no deja duda a la creación de una sociedad multi-céntrica en donde se alteran los nexos verticales entre el Estado y la sociedad, a fin de imponer relaciones horizontales que favorezcan la diversidad y el diálogo. Por ello, apunta a que la formación de las redes proviene del desplazamiento de poder del nivel central al local de gobierno y del Estado a la sociedad civil.

Por su parte Braulio Carimán (2010, pp. 26 a 28) entiende a las redes como patrones de relaciones complejas y dinámicas creadas entre las instituciones estatales y los actores sociales, que interactúan en ciertos ámbitos de las políticas públicas generando procesos de toma de decisiones basados en el consenso y la coordinación, determinados por las capacidades y estrategias de cada actor. Es decir, las redes integran a un conjunto de organizaciones que establecen relaciones de acuerdo con su nivel de institucionalización, a la influencia en la hechura de las políticas, al número de participantes, a la distribución del poder, a su función principal y a su frecuencia de interacción.

El autor apunta que el enfoque de *policy networks* se sustenta en la teoría inter-organizacional, el modelo de procesos, y los subsistemas y las comunidades en donde los aspectos fundamentales son la interdependencia de recursos, la diversidad de actores, y la durabilidad de las interrelaciones. De la teoría inter-organizacional rescata la noción de organización como parte de un sistema mayor del que depende; del modelo de procesos toma la noción de que las políticas públicas son el resultado de la diversidad de actores que influyen en el proceso político, los cuales cambian sus preferencias y percepciones durante dicho proceso; y de los subsistemas y comunidades incorpora la evidencia de que los actores con poder real de influencia y decisión son generalmente escasos en los procesos políticos.

Para finalizar, señala que el enfoque de *policy networks* brinda, en primer lugar, una orientación conceptual y un soporte teórico para analizar las políticas públicas en contextos de multiplicidad de actores, los cuales interactúan en entornos complejos e inciertos; y, en segundo lugar, una orientación para estudiar los vínculos entre los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo de políticas.

Para Cristina Zurbriggen (2011, p. 183), la idea de *red* sugiere la manera en la cual una variedad de actores, con interés en una política en particular, se conectan unos con otros. Los actores en la red intercambian ideas, recursos, negocian soluciones a los problemas públicos (algunas veces estas interacciones se institucionalizan), de esta forma van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad, es decir, las redes fusionan lo público con lo privado. Además, apunta que el estudio de

las redes se puede aplicar en niveles de gobierno nacional, local e internacional, así como en diferentes arenas, subsectores o alrededor de asuntos particulares.

Por lo anterior, la autora señala que el desarrollo del concepto de *redes de políticas* trata de mostrar las diversas modalidades de *intermediación de intereses entre los actores públicos y privados en la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas*. Es decir, las redes de PP son concebidas como un modelo de intermediación de intereses que permiten describir de forma precisa, como se estructura el proceso de toma de decisiones.

Asimismo, Cristina Zurbriggen (2004, pp. 1, 4, 7, 9 y 10) declara que, para analizar una red, es importante identificar a los actores, sus metas y el modo en que usan su influencia en la red; también es necesario determinar cómo se producen los procesos de intercambio de recursos e información entre los actores, así como las reglas (formales e informales) o los vínculos organizacionales que guían esos intercambios.

Por ello, señala que *la principal contribución de las redes de gobernanza* es el esfuerzo de elaborar una concepción que trasciende la distinción tradicional entre agente y estructura en el proceso de elaboración de políticas públicas, es decir, *es una visión que trasciende las concepciones Estado-céntricas y socio-céntricas*.

Finalmente, apunta que este enfoque nos permite estudiar los modos específicos en que se elaboran las políticas, ya que estudia a los actores, sus estrategias y patrones de interacción. El analizar los ámbitos donde se elaboran e implementan las políticas públicas permite indagar cómo ha afectado este cambio las tareas del Estado y las relaciones de poder.

Igualmente, William Jiménez Benítez (2008, p. 6) señala que la noción de redes de políticas (*policy network*) es un elemento central en la concepción contemporánea de gobernanza. Esto ya que la gobernanza es una forma de coordinación social horizontal, ejercida a través de redes en donde se toman decisiones de pp; es una nueva forma de gobierno que trasciende la coordinación política ejercida por el Estado y la coordinación a través del mercado. En la gobernanza, la noción de red representa a los espacios donde suceden las relaciones entre actores, durante la construcción de una política pública.

Con relación a lo anterior, Sonia Fleury (2002, p. 236) señala algunas características de las redes de gobernanza: 1) dado que hay una mayor pluralidad de actores que intervienen en las redes es posible movilizar más recursos y garantizar la diversidad de opiniones, 2) la definición de prioridades se define democráticamente, 3) debido a que incluye actores de gobierno y de la sociedad civil se puede generar presencia en asuntos públicos sin crear una estructura burocrática, 4) debido a su flexibilidad son más aptas para adaptarse a una realidad social volátil, y 5) por ser estructuras horizontales los objetivos y estrategias de las redes son fruto del consenso, obtenido por medio de procesos de negociación entre sus participantes; lo cual genera mayor compromiso y responsabilidad con las metas impulsadas.

Asimismo, Natera Peral (2005, p. 767 a 769) sostiene que el surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituye uno de los rasgos singulares de la gobernanza moderna, debido a que los espacios de cooperación entre el Estado y la sociedad tienen lugar en las redes mixtas que se implementan en diversos niveles o sectores de la política. En estas redes, el Estado y la sociedad civil interactúan para generar consensos que faciliten la formación de una política; este modo de elaborar políticas se adapta mejor a los entornos sociales complejos y dinámicos de la actualidad.

Las redes representan organizaciones horizontales que contrastan con la verticalidad y jerarquía de los procedimientos estatales. En dichos espacios se promueven relaciones de igualdad entre los diversos actores y las estructuras públicas. El mecanismo de coordinación de las redes es la confianza y la lealtad entre sus integrantes, lo cual las contrasta con los mecanismos empleados por las burocracias y el mercado.

El autor señala tres características que definen a las redes de gobernanza: 1) la existencia de una estructura multi-céntrica en donde nadie puede determinar los procesos de decisiones por sí solo, 2) la interdependencia entre los actores y la tendencia a implementar procesos y resultados de forma relacional, y 3) la estabilidad de las redes.

Natera Peral sostiene que, sumado a estos rasgos básicos, las redes de gobernanza pueden configurarse internamente de diversas maneras dependiendo de diversos factores como: a) el número de actores políticos y sociales implicados en la red y la intensidad de sus interacciones, b) la institucionalización de la red, c) la función principal de la red, d) las relaciones internas de poder en la red, medida por las capacidades de influencia de los actores y el tipo de recursos que utilizan para ejercer influencia, e) la distribución de intereses y valores, así como la presencia de actitudes tendientes a la negociación, y f) las relaciones de la red con su entorno inmediato de problemas y actores.

Finalmente, otro autor, William Jiménez Benítez (2008, pp. 9 y 10), señala que para hacer que los estudios de gobernanza sean eficaces, estos deben de realizarse en los subsistemas del enfoque de las políticas públicas. Debido a: 1) las dificultades para realizar estudios de gobernanza tomando como marco un gobierno o un sistema político, debemos de reconocer que solo podemos conocer fragmentos de la realidad que nos permiten conocer el mundo a partir de procesos concretos que después generalizamos teóricamente, 2) se han documentado debilidades en estudios de gobernanza que apelan a métodos agregados o indicadores macro, ya que desconocen las culturas locales y las diferencias valorativas en la percepción de los problemas, 3) porque los estudios de gobernanza remiten a interacciones, instituciones, redes y actores los cuales son familiares en los análisis de pp, y 4) el autor también sugiere que en los estudios de gobernanza, la unidad de análisis la constituye el comportamiento de los actores o grupos de actores y su relación con el cambio o implementación de las políticas.

Una vez agotadas las referencias de los autores que describen las causas que permitieron su origen y los rasgos y características fundamentales de las redes de gobernanza, en el siguiente cuadro resumiré algunas de estas causas y propiedades para hacer más clara su comprensión.

<b>Cuadro 14. Características de las redes de gobernanza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Algunos de los hechos que hicieron posible el surgimiento de redes en la actualidad son: 1) la globalización económica, debido a que flexibilizó e hizo interdependientes los procesos productivos, 2) la descentralización de los procesos estatales que han tenido lugar desde las últimas décadas del siglo XX, 3) la complejidad que los procesos administrativos han adquirido, debido a la escasez de recursos y la multiplicidad de actores, y 4) el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las redes de gobernanza han alterado los antiguos nexos verticales establecidos entre el Estado y la sociedad, y en su lugar han establecido relaciones horizontales orientadas al dialogo y al consenso; las cuales están determinadas por las capacidades y estrategias de cada actor</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las redes de política pública establecen relaciones dinámicas, complejas y de interdependencia entre actores públicos y privados; además, generan decisiones basadas en el consenso y la coordinación. En ellas los diversos actores intercambian ideas y recursos, de esta forma van generando nuevas conexiones entre el ámbito público y el privado</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las redes de gobernanza constituyen una nueva forma de dirección social, ya que la noción de red representa los espacios en donde se toman decisiones en los contextos político-sociales actuales; las redes son los únicos espacios en donde se pueden tomar decisiones encaminadas a establecer una dirección social elaborada por los diversos actores de la sociedad y no solo por los actores con poder</li> </ul>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados</p>

### *3.3. La gobernanza como método de coordinación de políticas y actores*

Como puede observarse de todo lo anterior, las características intrínsecas de las redes de gobernanza generan que éstas constituyan los espacios más adecuados para gobernar en las condiciones actuales, las cuales se caracterizan por la multiplicidad e interdependencia de actores y recursos, y la necesidad de establecer consensos para poder afrontar los problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas.

Es decir, las redes de gobernanza apuntan a constituir los espacios donde se generen las mejores formas de coordinación entre actores para la generación de políticas públicas viables. En este último apartado retomaré algunos de los autores que coinciden con dichas ideas y que, además, señalan algunas de las razones que permiten a la gobernanza constituirse en una teoría con capacidad para establecer procesos de dirección social en las condiciones políticas y sociales actuales.



Antonio Natera Peral (2004, p. 158) afirma que el espacio más importante de cooperación en la relación Estado-sociedad se da en las redes mixtas de actores públicos y privados de gobernanza. En dichas redes las interacciones entre los actores pueden generar consensos que faciliten la formulación de una política. Normalmente en estas redes se presentan formas de organización horizontales, las cuales promueven relaciones de igualdad entre los distintos actores que participan y estructuran la red.

Braulio Carimán (2010, pp. 22 y 23) señala que la gobernanza permite *aprehender* los múltiples procesos de cambio político, de la gestión pública, de las relaciones intergubernamentales y de la democracia; por tanto, es un nuevo modo de regulación social o una nueva modalidad de interacción entre el Estado y la sociedad. La gobernanza se consolida en un entorno político caracterizado por la complejidad informática y de conocimiento, la fuerte interdependencia entre actores, la interconexión de los problemas y la proliferación de intereses, valores y preferencias que tienen lugar en los marcos sociopolíticos de la sociedad red.

Carimán sostiene que la gobernanza estaría provocando ciertos efectos en las dinámicas políticas actuales como: 1) intensificar la sectorialización y la diferenciación de políticas, 2) aumentar la participación de actores políticos en el proceso de políticas públicas, 3) extender el campo de las políticas públicas, 4) descentralizar y fragmentar al Estado, 5) difuminar las fronteras entre lo público y lo privado, 6) extender la intervención privada en áreas tradicionalmente públicas, 7) tras-nacionalizar las políticas nacionales, y 8) generar crecientes niveles de auto organización de actores sociales.

Finalmente, el autor señala que la gobernanza se articula a través de redes de políticas que adquieren carácter semi-institucionales con su propia estructura de coordinación y resolución de problemas.

Igualmente, Cristina Zurbriggen (2011, p. 188) apunta que el concepto de redes de gobernanza surgió como una forma específica de gestión pública, diferente al modelo jerárquico y de mercado. Desde esta perspectiva, las redes reconocen que las pp surgen de la interacción entre actores públicos y privados y aceptan que el Estado ya no es un actor dominante en dicho proceso. Es decir, el concepto de gobernanza se centró en la transformación del Estado, en la gestión y en la prestación de servicios públicos.

Afirma que la gobernanza señala cómo la autoridad y el poder de los gobiernos centrales se va reduciendo y fragmentando a nivel supranacional debido a que compete con múltiples actores de carácter internacional y/o transnacional, a nivel privado debido a las privatizaciones y la mercantilización; y a nivel social por los procesos de descentralización y contractualización. En este nuevo modelo, la política es elaborada en un proceso que involucra una pluralidad de actores; lo que finalmente muestra una transformación en el ejercicio de gobierno, que pasa de un rol centralizado y jerárquico a uno poli-céntrico.

En el mismo sentido, Vázquez Cárdenas (2010, p. 2 y 7) indica que en la actualidad el enfoque de la gobernanza tiene el potencial de describir y analizar las transformaciones de la política y de las políticas públicas debido a que revela las nuevas formas de interacción público-privadas en los problemas colectivos complejos. La gobernanza, ligada a las redes de políticas públicas, permite entender mejor las relaciones de poder presentes en las interacciones y las modalidades que asumen, así como el papel jugado por los organismos estatales y sociales.

Asimismo, sostiene que el enfoque de la gobernanza permite observar un panorama en el que los Estados aparecen como insuficientes para dirigir una sociedad, y en el que los actores sociales, económicos y cívicos adquieren mayor fuerza que antes. La gobernanza brinda la posibilidad de analizar el gobierno en forma de red, ya que enfatiza el carácter multinivel e intersectorial de las mismas y permite ver las relaciones que forma con los factores estructurales del Estado.

Natera Peral (2005, p. 759-760) declara que la utilidad de la perspectiva de gobernanza reside en su capacidad para explicar las recientes transformaciones en los procesos de gobierno e integrar las nuevas relaciones Estado-sociedad. Alude a un nuevo estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación entre actores estatales y no estatales, en el interior de redes decisionales mixtas.

Es decir, la esencia de la gobernanza consiste en dar importancia a los mecanismos de gobierno que no están basados en las autoridades gubernamentales. Por ello, no se caracteriza por la jerarquía, sino por la *interacción* (intercambios, coordinación, control y adopción de decisiones) de actores autónomos dentro de redes.

Esto lleva al autor a concluir que existen otros dispositivos de autorregulación social más allá del gobierno. En el enfoque de la gobernanza, el Estado se percibe como un marco dentro del cual una pluralidad de actores discute sobre varias dimensiones (económica, política, social, cultural, medioambiental, etcétera) mediante interacciones complejas.

Cristina Zurbriggen (2004, pp. 5 a 7) apunta que el concepto de red es de nivel medio y sirve para clasificar las relaciones entre los gobiernos y los grupos de interés, no obstante, se debe de integrar con análisis micro y macro para poder dar explicaciones completas de los procesos políticos y sus resultados.

En el nivel micro se debe de estudiar cómo actúan los individuos dentro de la red, ya que estas constituyen reglas que modifican el comportamiento de sus miembros; además los intercambios que realicen deben de ser tratados bajo la lógica de una racionalidad limitada, ya que los actores realizan juicios influenciados por sus percepciones. En el nivel macro, el análisis de redes debe de integrarse con una metodología del Estado, ya que la diversidad de formas de interacción entre actores públicos y privados en las redes puede estar determinada por las tradiciones nacionales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática o la cultura política; y de esta forma determinar las características del Estado en las sociedades contemporáneas.

Finalmente, Zurbriggen continúa y señala que los actores que definen las políticas públicas frecuentemente son actores organizados, como asociaciones, agencias, organizaciones, etcétera que actúan dentro de marcos institucionales que les brindan oportunidades y restricciones; sin embargo, los actores pueden romper con las reglas de las instituciones y generar un cambio en estas. En este contexto, la principal función de las redes de gobernanza es superar los problemas de la acción colectiva, restringiendo los comportamientos egoístas y oportunistas basándose en la comunicación y la confianza, y en la reducción de costos de transacción e información.

Por ello concluye Zurbriggen que la gobernanza no solo es una herramienta analítica que permite estudiar cómo se estructuran las relaciones entre actores públicos y privados, sino que también es una herramienta que permite diseñar y aplicar políticas públicas eficientemente.

Para cerrar el capítulo, en el siguiente recuadro resaltaré algunas de las razones que me hacen pensar el por qué la gobernanza es la mejor herramienta que pueden utilizar los actores públicos y privados para conformar una dirección social que responda a las condiciones político-sociales que imperan en la actualidad.

<b>Cuadro 15. La gobernanza como teoría de dirección social</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las redes de gobernanza permiten analizar los múltiples procesos de interacción entre actores estatales y sociales, en un entorno caracterizado por la complejidad tecnológica, la interdependencia entre actores, la interconexión de los problemas y la proliferación de valores e intereses</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las redes de gobernanza muestran que el Estado ya no es un actor dominante en los procesos de políticas y que los actores sociales adquieren mayor poder que antes, es decir, muestran el paso un modelo de gobierno centralizado y jerárquico a uno multicéntrico y horizontal</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>La gobernanza aumenta la participación de actores sociales en los procesos de políticas, por esta razón amplía el campo de las ciencias de las políticas, y genera crecientes niveles de auto organización en diversos sectores de la sociedad</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>La gobernanza entiende que ni los servicios públicos ni los actores de la sociedad civil pueden establecer procesos de gobernación, eficaces y acordes a las necesidades de una sociedad por sí solos. Por ello aboga por la colaboración entre ambos sectores, a fin de que la suma de sus capacidades y recursos puedan generar políticas y/o servicios públicos eficaces y dirigidos a solventar problemas de interés general</li> </ul>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados</p>

## Capítulo 4

# La gobernanza como respuesta a los problemas contemporáneos

En este último capítulo expongo algunas de las críticas vertidas a la teoría (en general) y a las redes de gobernanza (en particular). Progresivamente, realizaré un recuento de los retos que deben enfrentar las redes, a fin de establecerse como espacios idóneos en donde se vinculen todos los actores sociales para generar políticas y/o servicios públicos en las condiciones político-sociales actuales. Posteriormente, responderé a las críticas vertidas para mostrar que, bajo ciertas circunstancias, las redes de gobernanza pueden aportar soluciones a las problemáticas que enfrentan los ciudadanos, las sociedades y los Estados. Finalmente, indicaré algunos de los argumentos que me permiten afirmar el porque la teoría de la gobernanza abre nuevas formas de participación y le brinda herramientas a las sociedades y a los Estados para generar procesos de dirección social incluyentes; es decir, no atenta contra los poderes del Estado ni contra los métodos de representación establecidos (democracia representativa), sino que los complementa con el fin de devolverle legitimidad a los regímenes democráticos.

### *4.1. La Gobernanza y sus retos en el mundo contemporáneo*

Como anteriormente se señaló, comenzaré este capítulo enunciando algunas de las críticas hechas por diversos autores a la teoría de la gobernanza y a las redes que plantea. Esta recapitulación tiene por objetivo analizar los límites y alcances de la teoría y aportar recomendaciones para mejorar la misma, esto con el fin de seguir contribuyendo (aunque mínimamente) a la construcción de la noción de gobernanza. Dichos aportes tienen por objetivo dotar a la teoría con herramientas que le permitan estructurar espacios y mecanismos de gobernanza, en los diversos contextos en los que se desenvuelven las sociedades actualmente.

Para Rodolfo Canto Sánchez (2012, pp. 336 y 337), la gobernanza tiene implicaciones adversas para la democracia, ya que un gobierno compartido entre autoridades electas y otras que no lo son provoca interrogantes. Primero, no todos los “nuevos actores” que intervienen en los procesos de políticas públicas cuentan con capacidad de gestión y poder de decisión. Segundo, la responsabilidad y la rendición de cuentas no es muy clara cuando se refiere a los actores privados que ejercen funciones de gobierno. Finalmente, señala que la gobernanza no hace referencia al poder de acción entre los diversos actores que componen a la sociedad civil, con ello niega las asimetrías de poder existente a la hora de la toma de decisiones.

Por otro lado, Guy Peters (2005 pp. 591 y 594 a 596) apunta que las redes de gobernanza pueden ser abiertas e incluyentes, pueden dar cabida a diversas opiniones e incluir a todas las partes interesadas; pero también señala que las redes pueden ser excluyentes y pueden condicionar la participación en ellas con base en la posesión de ciertas habilidades o conocimientos. Sostiene que las redes deben de tener una cierta cercanía con las autoridades estatales para poder ser efectivas, sin embargo, estos vínculos con el Estado pueden implicar que las redes pierdan su autonomía y que sean cooptadas.

Peters también apunta que las redes pueden afirmar que actúan en favor del interés público, cuando en realidad defienden en buena medida intereses personales o de grupo. Además, indica que, aunque las redes sean lo más incluyentes posible dejarían fuera de ellas a los actores que no se encuentren activos en la arena política en donde se desarrolle la red, por lo tanto, estas redes solo ofrecen soluciones que responden a las demandas de ciertos grupos y no a los de la sociedad en su conjunto.

Por si no bastara, señala que en las redes de gobernanza al dejar la implementación de las políticas en manos de los beneficiarios de las mismas se puede fomentar la discrecionalidad de los recursos y los procedimientos, lo cual atenta contra el principio democrático de rendición de cuentas.

Continúa y nos dice que, si bien una red puede incluir a todas las organizaciones sociales existentes en una sociedad, es casi seguro que los grupos que no se encuentren organizados no tendrán incidencia en el proceso político. Es decir, las redes de gobernanza tienen un cierto sesgo de clase ya que fomentan la exclusión de los grupos que carecen de recursos organizativos.

Es por ello que las redes de gobernanza, paradójicamente, puede generar como resultado programas que sean aceptables y legítimos para sus participantes, pero no un gobierno más legítimo que el ejercido por el actual modelo de democracia representativa.

Igualmente, Natera Peral (2004, pp. 162 y 163) señala algunos problemas que generan los sistemas de gobernanza democráticos:

- La gobernanza produce una tensión entre la complejidad de los procesos de decisiones y las normas empleadas por los gobiernos. Es decir, la gobernanza parece producir un vaciamiento del Estado en el sentido de que parece haber perdido capacidad de acción en diversos ámbitos.
- Los sistemas de gobernanza tienden a difuminar las responsabilidades de los actores que participan en la prestación de servicios y la adopción de decisiones públicas. Esta dificultad atenta directamente contra los principios de transparencia y rendición de cuentas, los cuales constituyen los cimientos de los regímenes democráticos.

- Los sistemas de gobernanza pueden fracasar debido a los errores de los actores, las diferencias de temporalidad y horizontes entre los mismos, y la gravedad de los conflictos sociales que tengan que enfrentar.

Canto Sánchez (2012, pp. 352 a 354, 365 y 367) señala que la gobernanza solo se enfoca en las políticas distributivas, pero no asume y guarda silencio respecto a las políticas redistributivas. Sostiene que en las redes de gobernanza solo participan actores pertenecientes a las clases medias y las élites, lo cual impide la inclusión en los procesos de elaboración de políticas y/o servicios de los estratos más pobres de la sociedad. Por esta razón, las redes pueden producir resultados que no necesariamente reflejen el interés general de una sociedad.

Debido a esto, señala que las redes de gobernanza promueven las demandas de ciertos estratos de la población, pero no las de todos. Esto puede generar que se presenten intereses particulares como genuinos intereses sociales y provocar una mayor desigualdad política-social; lo cual atenta contra los preceptos básicos de la democracia.

Para José Estévez Araujo y José Antonio Estévez (2008, p. 49), la noción de gobernanza no es una solución a los problemas sociales, ya que no se ocupa de la participación popular ni de la generación de transformaciones sociales; esta solo propone la solución de problemas mediante la negociación entre grupos o sectores interesados. Es decir, la gobernanza no cuestiona la correlación de fuerzas existente en una sociedad y mucho menos se plantea objetivos redistributivos, únicamente ve al Estado como un ente meta regulador que tiene la obligación de crear espacios para la negociación entre los diversos grupos de interés.

Para enunciar de forma clara cada una de las críticas señaladas, en el siguiente cuadro sintetizaré estas para, posteriormente, contrastarlas con las virtudes atribuidas a dicha teoría.

### Cuadro 16. Críticas a las redes de gobernanza

- Las redes de gobernanza pueden ser excluyentes, es decir, pueden condicionar la participación en ellas con base en la tenencia de ciertos recursos (materiales, intelectuales, de información, de capacidades, etcétera)
- No todos los actores que intervienen en los procesos de políticas públicas tienen capacidades de gestión, decisión o incidencia. Lo cual puede generar políticas y/o servicios excluyentes, defectuosos o mal direccionados
- La participación de dichos actores en las redes dificulta la rendición de cuentas (específicamente en la utilización de recursos, la elaboración de procedimientos y la toma de decisiones), debido a que no se establecen responsabilidades específicas para cada uno de los actores implicados. Es decir, al dejar las políticas y/o servicios públicos en manos de los hacedores, que al mismo tiempo son los beneficiarios, se fomenta la discrecionalidad
- Las redes de gobernanza fomentan la participación de actores o grupos con capacidades organizativas (regularmente clases medias y altas) y dejan de lado a los que carecen de dichos recursos (regularmente las clases bajas). Es decir, tienen un carácter de clase
- Aunque las redes traten de ser lo más incluyentemente posible, siempre dejarán fuera a los actores que no se encuentren en la arena política en la que actúa la red
- Debido a lo anteriormente expuesto, las redes pueden llegar a promover las demandas de ciertos actores o grupos como legítimos intereses sociales, lo cual oculta y mantiene las desigualdades existentes de una sociedad
- Además, la teoría de la gobernanza no presta atención a las asimetrías de poder existentes entre los actores que participan en las redes de gobernanza, lo cual puede impedir la construcción de políticas y/o servicios basados en la voluntad de todos los sectores sociales
- Para que una red de gobernanza pueda incidir política, social o económicamente debe de colaborar frecuente y cercanamente con el Estado; con el tiempo esto puede generar la pérdida de autonomía de las redes, es decir, estas pueden ser cooptadas; lo cual las hace desviarse de sus metas sociales
- Las redes de gobernanza pueden fracasar debido a los errores cometidos por los diversos actores participantes, por la diferencia existente entre la temporalidad y los horizontes entre cada uno de ellos, y por la gravedad de los conflictos que enfrenten las redes
- La participación de actores no electos democráticamente en los procesos de políticas públicas atenta contra los principios de la democracia representativa, ya que su intervención no está basada en la voluntad general que emana de la decisión de todos los ciudadanos
- Finalmente, la gobernanza no tiene como fin la implementación de políticas redistributivas, de participación popular o de transformación social. Es decir, no presta atención a la correlación de fuerzas existente entre las clases sociales, y se limita a ver al Estado como un ente que fomenta la negociación entre los grupos o sectores de interés existentes en una sociedad

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados

Una vez resumidas las críticas que existen en torno a la teoría de la gobernanza, describiré algunos retos (señalados por diversos autores) que deben enfrentar las redes y los mecanismos para solventarlos, a fin de que se pueda constituir una teoría viable para gobernar a las sociedades contemporáneas.

Nuria Cunill (2005, p. 14) sostiene que, cuando un Estado financia proyectos públicos para que los lleven a cabo entes sociales, se vuelve necesario imponer límites a la discrecionalidad de los actores privados que ejercen recursos públicos. Es decir, se debe crear un marco regulador que controle a los actores sociales, pero que al mismo tiempo no lesione su autonomía.

Además de las cuestiones relativas a la transparencia y la rendición de cuentas, es necesario revisar la concepción de regulación estatal; ello supondría que la exigencia de cuentas no recayera solo en el Estado sino también en la propia ciudadanía, la cual, al final de cuentas es la que recibe los servicios sociales.

Mascott Sánchez (2015, p. 31 y 32) apunta que la gobernanza debe enfrentar diversos retos en el contexto actual: 1) se deben definir las responsabilidades de los actores que participan en la definición e implementación de decisiones y acciones públicas, 2) se debe evitar que la gobernanza (en todos los niveles) impida la participación ciudadana, frenando a los grupos de actores dominantes para que estos no excluyan al resto de los procesos de políticas públicas, y 3) se debe impedir que la construcción de acuerdos se bloquee debido a la existencia de corrupción y a la falta de transparencia en los contextos en donde se implementen los procesos de gobernanza.

Para Ramírez Brouchoud (2011, pp. 131 y 132), el principal desafío de la gobernanza contemporánea se encuentra en asegurar los principios democráticos de libertad e igualdad, dentro del escenario donde participan diversos actores. Los cuales, a su vez, representan numerosos intereses sociales.

La autora señala que la gobernanza debe asegurar que en las redes se encuentren todos los actores implicados en una política, que estos cuenten con las condiciones necesarias para tomar decisiones y que estas decisiones sean eficaces. Para ello, debería tomar como base los principios de transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia:

- Transparencia: para asegurar la transparencia en las redes de gobernanza, se podrían implementar mecanismos como eliminar las restricciones de la información que circula en las redes, es decir, hacerlas públicas.
- Rendición de cuentas: la interacción de múltiples actores hace más difícil el proceso de rendición de cuentas, sin embargo, si se establecen las responsabilidades para cada uno de los actores estos tendrán que rendir cuentas forzosamente, a través de los procedimientos que se fijen.



- Eficacia: el principio de eficacia, entendido como la obtención de resultados según los objetivos planteados, es necesario para que las políticas y los servicios ofrecidos sean eficientes y económicos.
- Coherencia: la coherencia se refiere a la consistencia y la coordinación entre los objetivos de una política o servicio en todos los niveles. Este punto es indispensable, ya que una política local incoherente con las políticas estatales o nacionales existentes afectarán a otros intereses, y esto puede provocar choques y/o tensiones innecesarias que impidan la puesta en marcha y consolidación de las redes de gobernanza.

Asimismo, Guy Peters (2005 p. 598) afirma que para que los modelos de gobernanza puedan funcionar, es necesario que existan en las redes múltiples grupos organizados, ya que esto permitirá establecer contrapesos en los procesos de toma de decisiones. Más aun, para que las redes de gobernanza puedan ser una realidad estas deben de establecerse en áreas de la política que puedan hacerse lo suficientemente transparentes, esto con el fin de que los órganos fiscalizadores (estatales y ciudadanos) puedan evaluar sus acciones.

Para Alex Caldera Ortega (2015, pp. 5 y 12), la rendición de cuentas es esencial en la gobernanza, ya que es vista como la responsabilización de los servidores públicos y de los actores privados que gestionan servicios y/o recursos públicos. Asimismo, la participación en la toma de decisiones por parte de la sociedad permite que se controle al Estado; que se garanticen los derechos ciudadanos y que se asegure lo público de las acciones emprendidas.

Finalmente, Mascott Sánchez (2015, pp. 25 a 29) apunta que la gobernanza no es en sí misma un fin, sino que es una forma de vincular a los actores políticos, económicos y sociales que favorece la negociación y el consenso. Es por ello que las prácticas de la gobernanza no apuntan hacia la desaparición del Estado, sino a su transformación.

Para que la gobernanza pueda estar en condiciones de generar consensos es necesario la creación de normas e instituciones flexibles, así como de capital social. Dicho capital permitirá construir redes de gobernanza que busquen promover intereses comunes entre las organizaciones sociales y las autoridades. Pero las redes de gobernanza no garantizan por sí mismas relaciones democráticas, debido a que las características de las redes, su marco normativo y el contexto socioeconómico pueden crear diversos tipos de interacciones.

Continuando con este primer apartado, en el siguiente recuadro expondré de forma esquemática los retos que deben enfrentar la gobernanza y los procedimientos mediante los cuales lo puede hacer. Esto nos permitirá confirmar o no si la gobernanza es una teoría viable para conducir a sociedades y Estados en las condiciones contemporáneas.

### Cuadro 17. Retos de la gobernanza

- Para que la teoría de la gobernanza pueda ser viable, se tienen que crear arreglos institucionales que permitan el establecimiento de metas colectivas. En estos arreglos tienen que participar todos los integrantes de una sociedad que se encuentren en condiciones de hacerlo; ello generará la adhesión de la mayoría a lo establecido y garantizará una redistribución de los beneficios sociales entre el mayor número de actores y/o grupos sociales
- La noción de gobernanza implica que los Estados pongan límites y fijen responsabilidades a los actores privados y sociales que ejerzan recursos públicos y tomen decisiones de la misma índole, a fin de salvaguardar los principios democráticos de transparencia y rendición de cuentas. Para ello es necesario crear un marco normativo que regule, administre y penalice a las redes y a los actores pero que al mismo tiempo no viole su autonomía. Dicho marco normativo no sería instrumentado solo por el Estado sino también por la sociedad misma, a fin de garantizar la máxima publicidad posible
- Con relación a lo anterior, es necesario definir explícitamente la responsabilidad de todos los actores y/o grupos que participen en las redes de gobernanza, para que estos rindan cuentas conforme a los procedimientos establecidos. Así mismo, se debe acotar la corrupción y la falta de transparencia al interior de dichos espacios, para que se puedan generar acciones de interés social
- Las redes de gobernanza tienen que incluir a todos los actores implicados en una problemática social, pero, además deben de garantizar que todos ellos puedan opinar en los procesos y tener la capacidad de incidir en la toma de decisiones
- Las redes de gobernanza tienen que establecer contrapesos al interior de las mismas para evitar la apropiación de dichos espacios por parte de grupos o actores específicos, ya que esto atenta contra los principios de horizontalidad, igualdad y participación enunciados por la teoría
- Las redes de gobernanza tienen que hacer pública la información que circula en ellas y los procedimientos utilizados para tomar decisiones, a fin de garantizar que todas las acciones emprendidas tengan como base la participación y el consenso de los participantes
- Las redes de gobernanza tienen que coordinar las políticas y/o servicios creados en los diferentes niveles existentes (local, estatal, nacional e internacional), para evitar choques o tensiones innecesarias y para garantizar el establecimiento de una dirección social idónea en una sociedad o Estado

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados

Una vez expuestas tanto las críticas vertidas a la gobernanza, como los retos que ésta debe de afrontar y los mecanismos para realizar dicha tarea, relacionaré algunas de las críticas con los procedimientos o mecanismos planteados para solventarlas. Finalmente, en los casos en que no se hayan planteado respuestas a las críticas responderé a ellas con base en procedimientos, acciones o mecanismos que creo pueden aportar soluciones a dichos problemas.

**Cuadro 18. Respuesta a las críticas hechas a la gobernanza**

<b>Críticas</b>	<b>Posibles soluciones</b>
<p>Las redes de gobernanza pueden ser excluyentes, es decir, pueden condicionar la participación en ellas</p> <p>Además, aunque las redes traten de ser lo más incluyentemente posible, dejarán de lado a los actores que no participen en la arena política en la que se desenvuelva la red</p>	<p>Para que se establezca un sistema de redes de gobernanza deben de participar en él todos los integrantes de una sociedad que se encuentren en condiciones de hacerlo. Sin embargo, cada red en específico debe de incluir solo a los actores implicados en una problemática social</p> <p>Es decir, no todos los grupos pueden participar en todas las redes; esto debido a la insuficiencia de recursos y tiempo del que disponen los actores. Además, las redes de gobernanza tienen mayor incidencia cuando se enfocan en problemáticas específicas y cuando actúan en espacios locales y/o estatales (con un número de actores definidos y/o específicos), y su incidencia desciende cuando actúan en niveles nacionales o internacionales (cuando intervienen mayor cantidad o número de actores)</p>
<p>No todos los actores sociales y/o privados tienen o cuentan con capacidades de gestión, decisión o incidencia, lo cual puede generar políticas y/o servicios que no respondan al interés social</p>	<p>Esta crítica presupone que los actores sociales y privados no tienen las capacidades para actuar en los procesos públicos, sin embargo, la misma falencia puede ser achacada a los servidores gubernamentales</p> <p>Si bien es cierto que no todos los actores cuentan con recursos, capacidades o experiencia en la gestión de asuntos públicos; su integración y participación en dichos espacios tienen como fin empoderarlos y resignificarlos como actores sociales. Este es uno de los aportes de la teoría de la gobernanza, ya que busca que las personas dejen de ser ciudadanos delegativos para convertirse en ciudadanos activos y participantes</p>
<p>Las redes de gobernanza tienen un sesgo de clase, debido a que fomentan la participación en ellas de actores que cuentan con capacidades organizativas (clases medias y altas) y limitan la participación de los actores que no han desarrollado dichas cualidades</p>	<p>Los espacios que constituyen las redes no están diseñados únicamente para los actores organizados, los individuos también pueden incidir en dichos lugares; y aunque estos últimos ingresen de forma singular a las redes, una vez dentro pueden integrarse a organismos existentes (dependiendo de si existe afinidad ideológica o de intereses) o bien pueden iniciar la creación de nuevos cuerpos organizados</p>

	<p>Además, esta crítica presupone que los únicos actores organizados pertenecen a las clases medias y altas, lo cual no es correcto, ya que en todo el mundo existen infinidad de organizaciones conformadas por sectores rurales y urbanos de clase baja</p>
<p>La participación de los actores privados y sociales en las redes de gobernanza dificulta la transparencia y la rendición de cuentas; debido a que no se establecen responsabilidades específicas para cada actor que interviene en los procesos públicos</p>	<p>La noción de gobernanza no implica que los Estados se desentiendan de sus responsabilidades reguladoras, es decir, los entes estatales tienen que fijar límites y responsabilidades para que cada uno de los actores privados y sociales que participen en los procesos colectivos o ejerzan recursos públicos rindan cuentas conforme a los procedimientos establecidos; a fin de salvaguardar los principios democráticos de transparencia y rendición de cuentas</p>
<p>Las redes de gobernanza no prestan atención a las asimetrías de poder existentes entre los diversos actores, lo cual puede generar que las decisiones emanadas no se tomen por consenso ni que se basen en el interés de todos los participantes</p> <p>Por tanto, las redes pueden promover intereses individuales o de grupo y presentarlos como legítimos intereses sociales</p>	<p>Las redes de gobernanza tienen que establecer contrapesos al interior de las mismas, para evitar la apropiación de dichos espacios por parte de actores o grupos específicos</p> <p>Para evitar que intereses individuales o de grupo prevalezcan sobre los intereses de una sociedad se puede acotar el poder al interior de las redes de diversas formas: 1) garantizando que todos los actores puedan participar y que además tengan voz y voto en la toma de decisiones, 2) establecer que todas las decisiones sean tomadas por consenso, y 3) las redes tienen que hacer pública la información con la que cuentan y los procedimientos utilizados para tomar decisiones; a fin de limitar actos de corrupción y/o conflictos de interés en su interior</p>
<p>La cercanía de las redes de gobernanza con los aparatos gubernamentales puede traer como consecuencia la cooptación de dichos espacios por parte de los poderes del Estado</p>	<p>Este peligro ha permanecido activo desde hace varias décadas para todas las organizaciones sociales que interactúan con el Estado. Sin embargo, las redes de gobernanza cuentan con una herramienta de la que carecen otras organizaciones para hacerle frente: la pluralidad y el número de participantes</p> <p>El que en una red existan diversos y múltiples actores, limita las probabilidades de que el Estado logre cooptar a una red, ya que, a diferencia de otros espacios, a este le sería muy complicado y desgastante convencer a los numerosos y variados actores para que abandonen sus fines y se sumen a los que este les propone</p>

<p>Las redes de gobernanza pueden fracasar debido a errores cometidos por los diversos actores, y a la diferencia entre temporalidad y horizontes existente entre cada uno de ellos</p>	<p>Los procesos realizados por medio de redes de gobernanza (así como los procesos gubernamentales) no están exentos de errores. No obstante, la pluralidad de actores participantes puede generar que se salga de ellos rápidamente, ya que las diversas perspectivas de los actores se pueden entrelazar para corregir las falencias detectadas de forma rápida y eficaz</p> <p>En cuanto a la diferencia de temporalidad y horizontes existente entre los actores, esta tiene que ser saldada por medio del consenso. Se debe de inculcar en los actores una cultura de respeto a las opiniones y decisiones del otro, esto generará que los participantes acepten y cedan cuando las decisiones tomadas no se apeguen a sus fines o no les favorezcan del todo. Porque de eso se trata la democracia, de anteponer los intereses sociales a los individuales</p>
<p>La gobernanza atenta contra los principios de la democracia representativa, ya que permite que actores no electos democráticamente participen en los procesos de elaboración de políticas y/o servicios públicos</p>	<p>La gobernanza no atenta contra los regímenes de democracia representativa, en todo caso lo que busca es complementar las formas de participación tradicionales con otras más acordes a los problemas que enfrentan las sociedades actuales</p> <p>Es decir, como la gobernanza no es un fin en si misma sino un mecanismo para vincular a los actores, con ella los ciudadanos pueden ejercer su derecho a la participación desde diversos ángulos y/o aristas y escoger el que mejor resuelva sus demandas. En otras palabras, la gobernanza abre nuevos mecanismos de participación ciudadana</p>
<p>La gobernanza no toma en cuenta la correlación de fuerzas existente entre actores ni se plantea la redistribución de recursos entre los miembros de una sociedad, y mucho menos la generación de transformaciones sociales</p>	<p>La gobernanza si toma en cuenta las diferencias de recursos y capacidades existentes entre los diversos actores sociales; por lo que (mediante los mecanismos ya mencionados) intenta limitar la existencia o prevalencia de poderes despotas y sin contrapesos al interior de las redes</p> <p>Para que exista una redistribución de recursos, así como una transformación social esta tiene que ser realizada por todos los ciudadanos que componen una sociedad. La gobernanza por si sola no puede realizar estas tareas, pero esto no quiere decir que las eluda; lo que proponen las redes de gobernanza es la creación de espacios para que los diversos actores sean los que instrumenten los cambios que</p>

	consideren necesarios para transformar su entorno social, incluida la implementación de una redistribución de recursos y/o la creación de transformaciones sociales
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados

#### 4.2. Gobernanza, democracia y legitimidad

Para concluir esta exposición, en este último apartado comenzaré por exponer las ideas que algunos autores han desarrollado en torno a las nociones de *espacio público*, gobernanza y democracia. Estas ideas describen las nuevas características que ha adquirido el espacio público en las sociedades contemporáneas, de tal forma que demandan la articulación de redes de gobernanza para establecer procesos de gobernanza eficaces y viables.

Es decir, tomando en cuenta las nuevas características que adquiere el espacio público, las redes de gobernanza se constituyen en los únicos espacios factibles en donde se puede producir la articulación de los diversos sectores que componen a una sociedad (públicos y privados); por esta razón, la gobernanza se convierte en una herramienta que le permite a los regímenes democráticos recuperar legitimidad a través de los nuevos vínculos que las autoridades establecen con los actores sociales y privados.

Para iniciar, me referiré a Nuria Cunill (2005, pp. 2, 8 y 9). Ella señala que, en la actualidad, existe una creciente demanda para ampliar la democracia, la cual, a su vez, es la base de una rearticulación de las relaciones Estado-sociedad civil. Esta rearticulación busca resignificar al Estado y a la sociedad tomando como base la autoorganización social y política de la sociedad. En este enfoque la igualdad, la justicia y la solidaridad se colocan en el centro del debate político-social.

Por ello, señala que el Estado tiene la responsabilidad de establecer condiciones que aumenten la capacidad de representación e influencia de la sociedad civil, específicamente la de los actores tradicionalmente excluidos. Dichas acciones propiciarán el reconocimiento de los participantes referidos como sujetos políticos.

Cunill (2005, pp. 10 y 11) también indica que en la actualidad varios actores de la sociedad civil participan en la gestión de programas o servicios públicos; esta colaboración se da por medio de la creación de asociaciones que ejercen programas sociales, la ejecución directa de dichos programas y la descentralización de los gastos públicos. Este nuevo modelo de prestación de servicios asegura una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y eleva la calidad de los servicios. Este novedoso tipo de relaciones bien pudiera ser la base para el desarrollo de una cultura de corresponsabilidad política y social.

Pero, para que dichas modalidades de cogestión y autogestión se consoliden, deben establecerse ciertas condiciones que transformen institucional y culturalmente el

aparato gubernamental y a los actores sociales. Asimismo, estas nuevas modalidades deben de reconocer a la heterogeneidad de los actores que integran a la sociedad civil.

Asimismo, Ricardo Uvalle Berrones (2011, pp. 3 y 4) señala que, en la actualidad, el espacio público es más accesible, compartido e incluyente y ningún actor puede apropiarse de él. Este espacio es reclamado por la sociedad, el mercado y las organizaciones civiles con el fin de establecer relaciones horizontales de poder; en el espacio público se interrelacionan los actores gubernamentales y no gubernamentales para definir los problemas públicos y ofrecer soluciones mediante el auxilio de las redes de políticas públicas.

Es decir, ahora el espacio público es el lugar desde donde se presiona e inicia la desestatización de la sociedad; por ello lo público se convierte en un espacio activo de participación e intervención en la definición de los problemas colectivos. Esto genera que a medida que la sociedad civil se vuelva más pública el Estado también lo hará, debido a que existirá una mayor corresponsabilidad para generar resultados mediante la suma de capacidades, recursos, información y tecnología.

Esta nueva forma de gobernar es conocida como *gobernanza democrática*. En ella, la correlación de fuerzas y los nuevos equilibrios del poder se gestionan mediante las redes de políticas públicas.

También, Alex Caldera Ortega (2015, p.15) señala que la ampliación del espacio público busca profundizar la democracia mediante la conformación de una nueva relación Estado-sociedad. En esta nueva relación la sociedad civil debe de tener la posibilidad de argumentar y criticar las acciones del Estado, pero también debe de poder participar en los procesos de ejercicio del poder.

Con referencia a lo anteriormente escrito, Guy Peters (2005, pp. 592 a 594 y 597) señala que la gobernanza busca conducir a los Estados y a las sociedades de forma más democrática, de modo que la apertura que promueve pueda estimular la participación y la confianza ciudadana de una nación. Afirma que, en el modelo de gobernanza, la legitimación depende de elementos democráticos y políticos, ya que se derivan de las relaciones que los ciudadanos establecen con el gobierno. Estas relaciones individuales podrían generalizarse mediante la construcción de diversas relaciones de grupos sociales con el gobierno.

Peters también señala que las redes de gobernanza permiten que los programas y/o servicios sociales sean mucho más eficaces, ya que se reducen sus costos. Pero más allá de esto, las redes generan una mayor legitimidad al Estado porque tienen mayor flexibilidad para trabajar con la ciudadanía y para satisfacer sus demandas con mayor rapidez.

Igualmente, Uvalle Berrones (2011, p. 4 a 6) indica que la gobernanza democrática parte del hecho de que las organizaciones de la sociedad civil son autónomas respecto a los organismos gubernamentales. Por ello, su fin es aprovechar los recursos de los

diversos actores con el fin de generar resultados positivos que incidan en la mayoría de la población.

Señala que en la gobernanza democrática lo público de la sociedad y lo público del Estado convergen en la definición de las metas colectivas, la articulación de los intereses, la implementación de políticas y la regulación de las mismas. Con ello, se instala un esquema de cooperación pública, lo cual genera que la atención y solución de los problemas tengan múltiples opciones y no solo las que definen los aparatos de Estado.

Por estas razones, Uvalle Berrones sostiene que la gobernanza democrática se caracteriza por: 1) la articulación de relaciones de interdependencia, asociación y corresponsabilidad; 2) la existencia de redes cívicas, mercantiles y solidarias que inciden en la agenda pública; 3) la participación de los ciudadanos organizados en las responsabilidades públicas que interactúan con las instituciones gubernamentales; y 4) la construcción de una dirección social y pública en la cual el gobierno funge el papel de centro coordinador de los esfuerzos públicos.

Asimismo, para Antonio Natera Peral (2004, p. 157), la gobernanza democrática es más viable cuando existe una sociedad civil fuerte y bien organizada, en donde existen actores que representan diversos intereses sociales. Por ello, la gobernanza democrática fomenta la creación de mecanismos de autoorganización o autorregulación, mediante los cuales los actores cumplen funciones reguladoras que son de interés público y que les han sido asignadas implícita o explícitamente por el Estado.

Por su parte, Manuel Canto Chac (2008, p. 16 y 35) afirma que la gobernanza democrática no solo hace referencia a las buenas prácticas administrativas, sino que implica un giro en la concepción del Estado y de las políticas públicas. La gobernanza necesita en lo particular ciudadanos activos y en lo general una sociedad participativa (sociedad civil).

Esta noción no trata de sustituir las funciones del Estado, sino de generar una articulación social capaz de actuar en condiciones democráticas, de impulsar el desarrollo social y de garantizar los derechos de las y los ciudadanos. Pero, para que la gobernanza democrática pueda funcionar, es necesaria la repolitización de la sociedad civil, es decir, que una sociedad tenga la capacidad de moldear e instituir el poder público.

En concordancia con lo anterior, Uvalle Berrones (2011, p. 8 a 10) sostiene que para que la gobernanza democrática pueda funcionar, es necesario generar arreglos institucionales que permitan hacer funcionales y efectivas las metas colectivas. Dichos arreglos son posibles gracias a la intervención de actores sociales, económicos y políticos, los cuales definen el sentido y las reglas del juego; además estos arreglos institucionales democráticos estimulan la formulación de propuestas y acuerdos.



Por ello, cuando los arreglos institucionales son producto de la deliberación democrática, aumenta el grado de adhesión al orden establecido, y la distribución de los beneficios puede favorecer a más actores y grupos de la sociedad. Este último punto es crucial, ya que de este modo la gobernanza democrática crea un ambiente de reconocimiento en favor de los valores y las prácticas democráticas.

El autor señala que, en contextos de mayor representación y participación de la sociedad civil como los creados por la gobernanza democrática, las redes de políticas públicas se convierten en espacios idóneos para gobernar la complejidad de lo público, ya que la parte medular de las políticas públicas implica la existencia de procesos de deliberación y persuasión para alcanzar formas de entendimiento colectivo.

En este nuevo escenario algunas políticas están a cargo de actores y organismos sociales, lo cual no implica que el gobierno renuncie a la tarea de regulación, administración y penalización que ha venido desempeñando; sino que muestra las contribuciones que realiza la sociedad en los asuntos públicos.

Finalmente, Uvalle Berrones (2011, p. 11 y 12) también afirma que las redes de políticas públicas tienen la ventaja de poder articular lo gubernamental, lo privado, lo público y lo social con el fin de establecer arreglos para crear una dirección por consenso. Con ello, la gobernanza democrática provoca que lo público de la sociedad intervenga en lo público del gobierno para generar mejores respuestas para las demandas y los asuntos públicos de un Estado.

Para concluir con la investigación, en el siguiente cuadro rescataré algunos de los argumentos que me permiten afirmar el porqué las redes de gobernanza (aplicadas bajo ciertas circunstancias) permiten a los regímenes democráticos recuperar legitimidad en el establecimiento y ejecución de un proyecto de nación, acorde a las necesidades de todos los grupos o sectores sociales.

Con otras palabras, la gobernanza no atenta contra las funciones del Estado ni contra las formas de representación establecidas (democracia representativa), sino que las complementa con nuevos métodos de participación y/o ejercicio de la ciudadanía. Esto tiene como fin crear nuevas herramientas para que en los regímenes democráticos se puedan establecer procesos de gobernación acorde a las circunstancias y necesidades que imponen las dinámicas sociales contemporáneas; y para que el accionar de los gobiernos recupere legitimidad frente a la ciudadanía.

### Cuadro 19. Gobernanza y legitimidad democrática

- Con la gobernanza el espacio público se convierte en el lugar en donde se desestatiza la sociedad, es decir, ahora lo público pasa a constituir la esfera en donde participan e intervienen los ciudadanos para definir y solucionar los problemas de interés general que los aquejan
- Además de la participación y la toma de decisiones por parte de la sociedad, la gobernanza plantea el control del Estado, garantizar los derechos de los ciudadanos y asegurar lo público de las acciones emprendidas
- La gobernanza busca resignificar las funciones del Estado y la Sociedad mediante la coordinación, la autorregulación y la autoorganización social y política, de esta última. La colaboración de actores sociales en la ejecución de programas y/o servicios públicos genera una cultura de corresponsabilidad política y social en los ciudadanos. Es decir, la gobernanza re-politiza a la sociedad para que esta pueda participar en los procesos de modelación e institución del poder público
- En la nueva relación Estado-Sociedad, esta última debe de poder criticar y argumentar entorno a las acciones de los gobiernos; así como participar de forma directa e indirecta en el ejercicio del poder. Esto permitirá la conformación de un Estado y una sociedad más públicos, es decir, más democráticos
- En la noción de gobernanza convergen lo público de la sociedad con lo público del Estado para crear un esquema de cooperación, en el que la atención y la solución de los problemas cuentan con diversas opciones de solución; y no solo las que emanan de los aparatos de Estado
- Las redes de gobernanza se constituyen en espacios idóneos para gobernar la complejidad de lo público, ya que los procesos de deliberación y consenso que proponen generan formas de entendimiento colectivo en donde todos los actores sociales implicados participan; en otras palabras, las redes articulan lo gubernamental, lo privado, lo público y lo social para generar procesos de dirección social consensuados e incluyentes
- Las redes de gobernanza les brindan mayor legitimidad a los regímenes democráticos debido a que acercan a la sociedad civil con los gobiernos para que se generen respuestas viables y eficaces a las demandas y problemáticas que enfrentan grandes sectores de la sociedad
- Es decir, las redes de gobernanza crean un ambiente de reconocimiento en favor de los valores y las prácticas democráticas

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los autores consultados

## Conclusiones

Como se apuntó en la parte introductoria, este trabajo se enfoca en demostrar que la teoría de la gobernanza puede generar mecanismos de solución a los problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas, ya que, al integrar a diversos actores públicos y privados en la construcción de decisiones sociales se plantean objetivos mensurables e inclusivos basados en los deseos de todos los sectores de una sociedad.

Para lograr los objetivos que plantea la gobernanza es necesario el establecimiento de redes de políticas públicas, ya que en dichos espacios es donde tienen lugar los encuentros y se establecen las relaciones entre todos los actores interesados en resolver problemas de interés general o de índole social.

Por ello fue necesario analizar la relación existente entre gobernanza y las políticas públicas, debido a que esto me permitió conocer la forma en que la teoría de la gobernanza ha modificado la concepción, implementación y evaluación de políticas y/o servicios públicos. Además de que también pude conocer si las redes de gobernanza son espacios mediante los cuales se reconstruye la legitimidad de los regímenes democráticos.

Para realizar dicha tarea, en el primer capítulo expuse la etimología del concepto, así como algunas definiciones hechas del mismo; después, mencioné los campos en donde ha surgido la gobernanza y los fenómenos que la hicieron posible; para finalizar, distinguí la noción de gobernabilidad de la de gobernanza y señalé sus similitudes y diferencias para despejar las dudas que existen sobre ambos conceptos.

Como resultado de lo anterior, pude dejar en claro que la gobernanza es un proceso de dirección social que se constituye por medio de arreglos autónomos inclinados a la cooperación social, en donde participan múltiples actores públicos y privados que se interrelacionan de diversas formas para plantear metas colectivas, implementar los medios adecuados para alcanzarlas y evaluar las decisiones tomadas.

Asimismo, apunté que la noción de gobernanza empleada en la investigación es holística; es decir, no se limita a señalar su aplicación en terrenos específicos, sino que es una concepción enfocada en la construcción de espacios, mecanismos, métodos y/o procesos que generan acciones encaminadas a solventar las necesidades de todos los sectores de una sociedad.

En el segundo capítulo comencé haciendo referencia al contexto histórico que permitió el surgimiento, el establecimiento y la consolidación de la gobernanza en la actualidad; es decir, la primera parte del capítulo la dediqué a analizar los fundamentos del Estado de Bienestar, sus características principales, las críticas vertidas hacia dicho modelo de Estado y las causas que lo hicieron entrar en crisis.

En la segunda parte del capítulo me enfoqué en el proceso de globalización-mundialización, señalé que este es resultado del entrecruzamiento de múltiples y diversos factores que producen transformaciones en todo el mundo; los cuales generan interconexión entre todos los puntos del planeta, integración de los mercados económicos e intervención de nuevos actores en los ámbitos públicos y privados. Hechos que sin duda generan nuevas problemáticas a las que se tiene que enfrentar la teoría de la gobernanza.

Para finalizar el capítulo, señalé la modificación de las facultades, capacidades y funciones que han sufrido los Estados y las sociedades contemporáneas; fruto de la caída del Estado de bienestar y del establecimiento del proceso de globalización-mundialización. Esta reestructuración de las condiciones político-sociales ha obligado a los actores públicos y privados adaptarse para poder responder a los nuevos problemas que enfrentan.

Para finalizar este capítulo, señalé que la reestructuración de los Estados los ha obligado a redefinir sus funciones, facultades, capacidades y poderes; sin embargo, esto no significa que el Estado-nación esté destinado a desaparecer. No obstante, si se ha visto obligado a modificar su relación con la sociedad, ya que ahora tiene que relacionarse con ella por medio de procedimientos conciliatorios y no coercitivos; debido a que los actores sociales han adquirido un papel muy importante en la elaboración, implementación y evaluación de programas y/o servicios públicos.

Pero, aunque la relación Estado-sociedad se ha modificado, el Estado sigue manteniendo la importante función de fijar normas generales para reglamentar y guiar la dirección social que toma una sociedad.

En el tercer capítulo inicié abordando el contexto histórico-político-social que permitió la consolidación de las ciencias de las políticas, después me concentré en señalar las características de dicha teoría para conocer sus conceptos básicos y la evolución que ha experimentado desde sus orígenes hasta la actualidad.

Con estas acciones pude señalar que las políticas públicas son acciones intencionadas, generadas mediante decisiones sostenidas por actores públicos y privados que están destinadas a solucionar problemas sociales. También señalé que las políticas públicas centran su interés en las acciones del Estado, y con ello permiten observar el accionar de los actores, los intereses que subsisten y los objetivos que se establecen en los procesos de políticas.

Con dichos señalamientos pude observar cómo la evolución del enfoque de las políticas públicas ha hecho que estas ahora analicen las relaciones de poder mediante el estudio de los vínculos o nexos que el Estado mantiene con la sociedad.

En la segunda parte del capítulo expliqué el concepto de redes de gobernanza y sus propiedades; esto me permitió señalar como las redes han establecido vínculos horizontales entre los actores públicos y privados, dejando atrás las relaciones verticales y jerárquicas que imperaron durante buena parte del siglo pasado.

Es decir, señalé que las redes de gobernanza se han convertido en los espacios en donde se establecen relaciones dinámicas, complejas y de interdependencia entre actores para generar decisiones basadas en el consenso. Por ello, se han convertido en los espacios idóneos para generar una dirección social elaborada por múltiples actores que tienen como fin solventar las necesidades de todos los grupos o sectores de una sociedad.

Para concluir el capítulo, indiqué algunas de las razones por las cuales las redes constituyen el mejor marco analítico para generar e implementar programas o servicios públicos en las sociedades contemporáneas.

Señalé que las redes permiten analizar los actuales procesos de interacción públicos y privados, los cuales se caracterizan por estar inmersos en procesos de complejidad tecnológica, interdependencia de actores, interconexión de problemas y proliferación de valores e intereses. Finalmente, indiqué que las redes también generan procesos de auto organización y autonomía crecientes en diversos sectores sociales, con ello se empodera a los ciudadanos para que participen en la solución de los problemas que les aquejan.

Finalmente, el cuarto capítulo lo inicié recopilando algunas de las críticas hechas a las redes y a la teoría de la gobernanza; temáticamente estas son algunas de ellas.

- 1) las redes tienen un carácter excluyente; 2) no toman en cuenta las asimetrías de poder existente entre los diversos actores que participan en ellas; 3) la proliferación de actores hace difícil establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; 4) promueven demandas de actores o grupos específicos como legítimos intereses sociales; 5) su cercanía con actores estatales las hace perder autonomía y desviarse de sus fines sociales; 6) están destinadas a fracasar debido a que los actores que participan en ellas pueden cometer múltiples errores, y porque existen diferencias entre la temporalidad y los fines que cada uno plantea; 7) las redes atentan contra los principios democráticos, ya que permiten la participación de actores no elegidos democráticamente en procesos públicos y; 8) las redes no se plantean generar procesos de redistribución de recursos o de transformación social.

Prosiguiendo con el capítulo, mencioné algunos de los retos que deben enfrentar las redes de gobernanza para poder establecerse como espacios en donde se generen políticas y/o servicios adecuados que respondan a las necesidades de todos los grupos o sectores de una sociedad. Estos retos se solventan mediante algunos arreglos institucionales, tales como:

- 1) el Estado debe de establecer un marco normativo para poner límites y fijar responsabilidades a todos los actores que participen, ejerzan recursos y/o tomen decisiones públicas; 2) Este marco normativo debe de regular, administrar y penalizar el actuar de los participantes de las redes pero sin violar la autonomía de estos espacios, además de que dicho marco normativo no debe ser instrumentado únicamente por el Estado sino también por la sociedad misma; 3) se tienen que acotar los actos de corrupción y falta de transparencia al interior de las redes; 4) se tiene que permitir que

todos los actores interesados en una problemática social puedan participar en las redes, pero además, estos tienen que tener voz y voto en todas las decisiones que se tomen; 5) se tienen que establecer contrapesos al interior de las redes para evitar que actores o grupos específicos se apropien de dichos espacios; 6) se tiene que hacer pública la información que circula en las redes y los procedimientos que se utilizan para tomar decisiones a fin de garantizar la participación de todos y el consenso; 7) las redes tienen que coordinar sus procesos en los distintos niveles para evitar duplicación de esfuerzos y/o choques innecesarios en la creación de programas y/o servicios públicos.

Continuando con el capítulo, relacioné las críticas hechas a las redes de gobernanza con los retos que deben de enfrentar para mostrar que, bajo ciertas circunstancias, estas sí pueden aportar soluciones acordes a las problemáticas que enfrentan las sociedades contemporáneas. Sintéticamente, las respuestas a las críticas vertidas fueron:

1) las redes de gobernanza permiten la participación de todos los actores que tienen interés en colaborar y se encuentren en condiciones de hacerlo, sin embargo, las redes pueden generar mayor incidencia cuando se enfocan en problemas específicos y cuando actúan en espacios locales con actores limitados y definidos; 2) la participación de actores sociales sin recursos, capacidades o experiencia en la gestión de asuntos públicos les permite empoderarse y resignificarse, es decir, las colaboraciones que se mantienen en las redes les permiten a los actores convertirse en ciudadanos activos y participantes; 3) todos los individuos pueden participar en las redes incluso los que no cuentan con habilidades organizativas, sin importar el estrato o sector social al que pertenezcan; 4) como se señaló anteriormente, los Estados deben de asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en el accionar de todos los actores públicos y privados que participen en las redes; 5) mediante la participación de todos los actores en la toma de decisiones, la publicidad de la información con la que cuentan y los procedimientos utilizados para ejecutar decisiones se evitará que ciertos intereses individuales o de grupo prevalezcan sobre los intereses sociales; 6) la diversidad y el número de actores que participan en una red hace que estos espacios sean menos factibles de ser cooptados por parte de los aparatos de Estado; 7) la diversidad de actores que participan en una red permite la creación de más y mejores soluciones a los problemas que enfrentan; 8) las redes de gobernanza buscan complementar a las formas de participación tradicionales con el fin de generar mejores soluciones a los problemas que aquejan a las sociedades, es decir, las redes establecen nuevos mecanismos de participación ciudadana y; 9) al proponer la creación de espacios en donde múltiples y variados actores participen, las redes de gobernanza proporcionan herramientas a estos para que implementen, si lo creen necesario, cambios en la redistribución de los recursos o transformaciones sociales.

Finalmente, la última parte del capítulo la dediqué a desarrollar algunas nociones sobre el espacio público, la gobernanza y la democracia. Lo que me permitió afirmar que, las nuevas características que ha adquirido el espacio público en las sociedades contemporáneas permiten que las redes de gobernanza se conviertan en los únicos marcos de participación, mediante los cuales es posible establecer procesos de dirección social incluyentes.

Asimismo, señalé que la gobernanza permite comprender y encausar los procesos de refundación y reformulación de las funciones del Estado y la sociedad, para generar una mayor corresponsabilidad política y social. En otras palabras, la gobernanza permite la repolitización de la sociedad con el fin de que esta pueda participar en los procesos de modelación e institución del poder público.

Por tales motivos, sostengo que las redes de gobernanza se constituyen en una herramienta que crea un ambiente de reconocimiento en favor de los valores y las prácticas democráticas; que actúa por medio de los vínculos que las autoridades establecen con los diversos actores sociales y privados para conformar un proyecto de nación.

Para cerrar la investigación, concluí que las redes de gobernanza y la teoría como tal no atentan contra las funciones del Estado ni contra los métodos delegativos establecidos por la democracia representativa; sino que, complementan a estos últimos con el fin de generar procesos de dirección social adecuados a las condiciones actuales, además de que ayudan a restaurar la legitimidad en las acciones de los gobiernos democráticos.

## Fuentes consultadas

### Textos en libros y revistas

- Aguilar Astorga, Carlos Ricardo y Marco Antonio Lima Facio. (2009). “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?”, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Ed Eumed. Revista electrónica de la Universidad de Málaga, España, pp. 1-29
- Aguilar Villanueva, Luis. (2007). “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. núm. 39. oct. 2007. Caracas. pp. 1-15
- Aguilar Villanueva, Luis. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, capítulo 1 “Gobernanza”. Fondo de Cultura Económica. México, pp. 500
- Alfie, Miriam, et. al. (2007). Capítulo 5 “gobernanza: la importancia de las variables socioeconómicas en el continente americano”, en Escamilla Valencia, Laura (coord.). *Representación política, instituciones y gobernanza*. Ediciones y gráficos Eón. México, pp. 279
- Álvarez-Miranda Navarro, Berta. (1994). *El Estado de Bienestar: del consejo posbélico al debate sobre su crisis y reforma*. Fundación Empresa Pública, programa de investigaciones económicas. Madrid, pp. 47
- Araujo, Xiomara. (2004). “Una revisión básica sobre conceptos y teorías de gobernabilidad”, en *Geo enseñanza*, año/vol. 9, núm. 002. Universidad de los Andes. San Cristóbal, Venezuela, pp. 203-212
- Arellano Gault, David, et. al. (2014). “¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 1, núm. 2 (2014). Universidad Complutense de Madrid. España, pp. 117-137
- Bassols Mario. 2011). Capítulo 1 “Gobernanza: una mirada desde el poder” en Bassols Mario y Cristóbal Mendoza (coord.). *Gobernanza teoría y prácticas colectivas*. Anthropos Editorial. México, pp. 269
- Blanco, Ismael y Ricard Gomá. (2006). “Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma”, en *Politika, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 2, diciembre 2006. Universidad del País Vasco. España, pp. 11-27
- Brody, Alison. (2009). *Género y gobernanza: informe general*, capítulo 2 “Gobernanza: conceptos, objetivos y principios”. BRIDGE. Reino Unido, pp. 90
- Brower Beltramin, Jorge. (2015). “Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 20, núm. 72, octubre-diciembre. Universidad de Zulia. Maracaibo, Venezuela. pp. 630-646
- Caldera Ortega, Alex Ricardo. (2015). “Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia”, en *Revista Cuestiones Políticas*, Vol. 31, Núm. 55. Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Venezuela, pp. 15-30
- Camou, Antonio. (2013). *Gobernabilidad y democracia*, capítulo 1 “los tres componentes de la gobernabilidad”. Instituto Federal Electoral. México, pp. 63.



- Canto Chac, Manuel. (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo", en *Revista Política y Cultura*, núm. 30. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México, pp. 9-37.
- Canto Sáenz, Rodolfo. (2012). "Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2. Centro de Investigación y Docencia Económica. México, pp. 333-374
- Chaires Ramírez, Enrique. (2008). "Gobernabilidad, gobernanza y el reto democrático: el caso de México", en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina, pp. 11
- Carimán, Braulio. (2010). "Gobernanza, redes y políticas públicas", en *Revista políticas públicas*, vol. 3, núm. 1. Facultad de administración y economía de la Universidad de Santiago de Chile, pp. 19-30
- Casa Asia. (2006). "Qué es gobernanza? Y ¿buen gobierno?", en boletín *governasia* vol. 2 pp. 5
- Castro Vadillo, Nelly Julia y María de la O Barroso González. (2010). "Estado del Bienestar y crisis económica: una revisión bibliográfica", en *XII Reunión de Economía Mundial*. Universidad Santiago de Compostela. Madrid, pp. 28.
- Costante, Liliana Beatriz. (2005). "De qué hablamos cuando hablamos del Estado de Bienestar", en *Lecciones y ensayos número 81*, publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Argentina, pp. 133-167
- Cruz Rubio, Cesar Nicandro. (2001). "Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vinculo conceptual e institucional", en *Prospectiva*, año 7, núm. 19 noviembre 2001. Universidad del valle. Cali Colombia, pp. 11
- Cunill Grau, Nuria. (1995). "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* núm. 04. Caracas, pp. 20
- De la Luz Juárez, Gloria y Alfredo Sánchez Daza. (2003). "transformaciones en el estado de bienestar", en *Análisis Económico*, núm. XVIII (38). Universidad Autónoma Metropolitana. México, pp. 277-295
- Estévez Araujo, José y Estévez José Antonio. (2008). "Que no te den gobernanza por democracia", en *Revista Mientras Tanto*, núm. 108/109 (otoño-invierno). Icaria Editorial. Barcelona, España, pp. 33-49
- Farge Collazos, Carlos. (2007). "El Estado de Bienestar", en *Revista Enfoques*, vol. XIX, núm. 1-2. Universidad Adventista de la Plata. Argentina, pp. 45-54
- Fleury, Sonia. (2002). "El desafío de la gestión de las redes de políticas", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 12-13. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Barcelona, pp. 221-247
- González Reinoza, Javier y Margarita Belandria. (2003). "Hacia una noción de globalización", en *Revista Dikaiosyne* núm. 11. Universidad de los Andes. Venezuela, pp. 8
- González Taquichín, Marcelo. (2005). "El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina", en *Revista Quid Iuris*, año 1, vol. 2. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 99-116
- Guttman, Dan. (2004). "De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características", en *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, núm. 1, i semestre. Centro de investigación y Docencia Económica. México, pp. 5-40

- Guy Peters, B. y Lorena Murillo. (2005). "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", en *Foro Internacional*, vol. 45 núm. 4 (182) octubre-diciembre. El Colegio de México, pp. 585-598
- Guy Peters, B. (2007). "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 39. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, pp. 1-9
- Habermas, Jürgen. (1988). *Ensayos políticos*, "La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas". Ediciones península. Barcelona, pp. 288
- Heredia Vargas, Raimundo. (2002). "Gobernabilidad: una aproximación teórica", en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, pp. 17
- Hermet, Guy. (2008). *Populismo, democracia y buena gobernanza, capítulo 2 "¿Una vuelta al pluralismo limitado? A propósito de la gobernanza democrática. El viejo Topo. Barcelona, pp. 66*
- Hernán López Becerra, Mario. (2007). "El asunto de las políticas públicas", en *Revista Luna Azul*, núm. 24 enero-junio. Universidad de Caldas. Colombia, pp. 59-67
- Jiménez Benítez, William Guillermo. (2008). "El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 41. Caracas, pp. 14
- Kooiman, Jan. (2005). Capítulo 3 "gobernar en gobernanza", en Cerrillo Martínez, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto de administración Pública. España, pp. 262
- Lasswell, Harold. (1951). "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva Luis (coord.) *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México. 1992, pp. 79-117
- Launay, Claire. (2005). "La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia", en *Revista Controversia*, núm. 185. Centro de Investigación y Educación Popular. Bogotá, pp. 92-105
- Maggiolo Isabel y Javier Perozo Maggiolo. (2007). "Políticas públicas: proceso de concertación Estado-sociedad", en *Revista Venezolana de Gerencia, año 12, núm. 39*. Universidad de Zulia. Venezuela, pp. 373-392
- Martínez Brouchoud, María Fernanda. (2010). "Gobernanza y legitimidad democrática", en *Revista Reflexión Política*, vol. 12, núm. 23. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia, pp. 96-107
- Martínez de Pisón Cavero, José María. (2003). "Mundialización y Mundializaciones", en *Revista del departamento de Derecho de la Universidad la Rioja*, núm. 1. España, pp. 9-41
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles. (2006). "La gobernanza democrática y sus retos", en *Revista Socioscopio*, núm. 8. Cámara de Diputados. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México, pp. 24-33
- Mayntz, Renate. (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 21. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, pp. 1-8
- Mayntz, Renate, et. al. (1985). *Introducción a los métodos de la sociología empírica*. Ed. Alianza Universidad. Madrid, pp. 312

- Miralles Massanés, Josep. (2005). "El Estado de Bienestar, debates y perspectivas", en *Políticas sociales, modelos de intervención y estado de bienestar*. Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias. Santiago de Compostela, pp. 19
- Natera Peral, Antonio. (2004). "La gestión de redes de gobernanza: un reto para el Estado y la democracia", en *Revista Administratie Si Management Public*, núm. 3. Academia de Estudios Económicos. Bucarest, Rumania, pp. 153-164
- Natera Peral, Antonio. (2005). "Nuevas estructuras y redes de gobernanza", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4 octubre-diciembre. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 755-791
- Nelken Turner, Antoinette. (1998). "globalización o mundialización ¿indiscutibles? ¿incuestionables?", en *Revista Política y Cultura*, núm. 10. Universidad Autónoma Metropolitana. México, pp. 61-70.
- Oriol Prats, Joan. (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 14-15. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Barcelona, pp. 239-269
- Palomo Garrido, Aleksandro. (2011). "La globalización y su renombre", en *Nómadas: revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, núm. 32. Universidad Complutense de Madrid. España, pp. 471-487
- Porras, Francisco. (2011). Capítulo 3 "¿sistema continuum, modo o marco general?: la anglo-gobernanza en México", en Bassols Mario y Cristóbal Mendoza (coord.). *Gobernanza teoría y prácticas colectivas*. Anthropos Editorial. México, pp. 269
- Real academia española. (2001). *Diccionario de la lengua española*. Espasa Calpe. España.
- Roth Deubel, André-Noël. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, capítulo 1: conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. Ediciones Aurora. Bogotá, pp. 17-55
- Santizo Rodall, Claudia. (2012). *Gobernanza y cambio institucional de la educación pública básica en México*, capítulo 1 "Gobernanza y redes de política". Juan Pablos Editor. México, pp. 318
- Uroz Olivares, Jorge. (2010). "la llamada crisis del modelo de Estado de Bienestar: reestructuración y alternativas", en *Miscelánea Comillas: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, vol. 68, núm. 132. Universidad Pontificia Comillas, Madrid, pp. 299-311
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2011). "Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 50. Caracas, pp. 13
- Valencia Agudelo, Germán Darío. (2011). "Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado", en *Semestre Económico*, vol. 14, núm. 30. Facultad de Economía Industrial, Universidad de Medellín. Colombia, pp. 87-104
- Valencia Agudelo, Germán Darío y Yohan Alexis Álvarez. (2008). "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación", en *Revista Estudios Políticos*, núm. 33. Medellín, pp. 93-121
- Valenti Nigrini, Giovanna y Ulises Flores Llanos. (2009). "Ciencias sociales y políticas públicas", en *Revista mexicana de sociología*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, pp. 167-191
- Vázquez Cárdenas, Ana Victoria. (2010). "El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades", en

- Revista Estudios de Derecho*, vol. LXVII, núm. 149. Universidad de Antioquía. Colombia, pp. 17
- Whittingham Munévar, María Victoria. (2002). "Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza", en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, pp. 20
- Whittingham Munévar, María Victoria. (2010). "¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?", en *Revista Análisis Internacional*. núm. 2, año 2010. Facultad de Ciencias sociales. Bogotá, pp. 219-235
- Zurbruggen, Cristina. (2011). "Gobernanza: una mirada desde América Latina", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, julio-diciembre 2008. Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales. México, pp. 39-64
- Zurbruggen, Cristina. (2011). "La utilidad del análisis de redes de políticas públicas", en *Revista Argumentos: estudios críticos de la sociedad*, año 24, núm. 66 mayo-agosto. Universidad Autónoma Metropolitana. México, pp. 181-208
- Zurbruggen, Cristina. (2004). "Redes, actores e instituciones", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 30. Caracas, pp. 13