



DESCENTRALIZACIÓN, GOBERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD: UNA DISCUSIÓN POLITOLÓGICA

*Sandra del Pilar Ibarra Romero**

Después de las recientes discusiones y la reforma constitucional sobre el tema de las transferencias, no cabe duda que el tema, a pesar de que trató de buscar una solución equitativa y ecuaníme de las transferencias; tema inherente de la descentralización, dejó de lado la importancia política del modelo descentralizador y resquebrajó el manejo que se ha hecho de esta política pública en el país. Conceptos como la gobernabilidad y la legitimidad política contribuyen a entender la importancia de un modelo descentralizador los cuales serán temas obligados en el presente trabajo.

Desde hace más de tres décadas se viene hablando de la descentralización del Estado en América Latina y por obvias razones no podemos desconocer que ha tenido su impacto en los niveles regionales, municipales y locales. *La descentralización* es un concepto que desde la perspectiva de la ciencia política amerita de un estudio cuidadoso y profundo. Los análisis politológicos han tratado de brindar un marco teórico al problema de la descentralización cuyos trabajos pretenden diferenciarse de los enfoques existentes desde las ciencias económicas y administrativas.

En los últimos años se ha tratado de discutir este tema de la descentralización desde las diferentes perspectivas como la sistémica, neoliberal, neoestructuralista, neomarxista las cuales más adelante esbozaremos. Desde una perspectiva sistémica, *la descentralización* supone: "trasladar competencias de una unidad superior a una o varias

* M.A. Ciencia Política, Universidad de los Andes. Especialista en Historia Británica, Universidad de Porstmouth. Inglaterra. B.A Lingüística. Profesora del Departamento de Ciencia Política, Pontificia Universidad Javeriana.



unidades inferiores"¹, es decir, dentro del sistema político se modifica el aparato institucional politicoadministrativo para trasladar competencias a unidades inferiores dentro del aparato estatal o bien a instituciones que están fuera del Estado. Dentro de este enfoque se puede distinguir diferentes formas de descentralización como son la descentralización administrativa, política y económica. Siguiendo esta perspectiva, *la descentralización* puede verse "como un proceso de redistribución de poderes del Estado, en favor de mayor autonomía, eficiencia y protagonismo de las regiones y los municipios y, de una participación más directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales"².

Descentralización también significa "intervenir en la estructura institucional politicoadministrativa con el fin de modificar la forma y el grado de regulación estatal en determinados campos políticos"³.

Intentar realizar un análisis de esta reforma descentralizadora depende del enfoque que se tenga de esta regulación, es decir, de la perspectiva o concepto de Estado que se tenga y su relación con los subsistemas sociales.

Los enfoques neoliberales parten de un concepto de descentralización en donde se debía aumentar la eficiencia mediante el desmantelamiento del aparato estatal. El Estado del llamado "Tercer Mundo" venía y continúa enfrentando dificultades en su eficiencia. El crecimiento demográfico y la urbanización han llevado al crecimiento de demandas dirigidas hacia el Estado. De igual manera el Estado no ha podido ampliar adecuadamente su capacidad administrativa. También en consecuencia, ese crecimiento desmedido de las demandas ha llevado a que la administración no cuente con una flexibilidad frente a las demandas sociales y por lo tanto este servicio se deteriora. Por último, distintos factores de tipo político como el clientelismo, así como diferentes políticas fiscales han llevado a una asignación ineficiente de recursos y a políticas distributivas irracionales, donde la misma administración estatal realiza una mala asignación de recursos en los diferentes niveles de su organización.

- 1 Haldenwang Von, Christian. "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina", en Miguel E. Cárdenas *et al.*, *Descentralización y Estado moderno*, Bogotá, Fauso- Fescol, 1991, pág. 228.
- 2 Luis Javier Orjuela. "Descentralización y gobernabilidad en Colombia" en Elizabeth Ungar (Edit). *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, 1993, pág. 107.
- 3 *Ibid*, pág. 232.



Se presume, entonces, desde el enfoque neoliberal, la descentralización como un programa de “modernización administrativa, ‘despolitización’ económica y desmantelamiento del Estado ineficiente”⁴. La lógica de este programa se encuentra bajo un concepto típicamente económico de la eficiencia. El éxito de esta descentralización depende en buena medida de la voluntad de las élites políticas y burocráticas. Para los neoliberales, una descentralización exitosa resulta cuando se da el proceso de negociación entre élites interesadas en el proceso dentro de instituciones adecuadas que permitan dicho proceso. El Estado se convierte en un árbitro neutral de los conflictos sociales, formulando las “reglas de juego” y supervisando su vigencia y funcionamiento.

Los enfoques estructuralistas conciben *la descentralización* como un instrumento para aumentar la efectividad mediante la racionalización de la regulación estatal. Los estudios bajo este enfoque poseen los siguientes rasgos comunes: 1. Para los estructuralistas, la crisis del Estado latinoamericano, tiene dos dimensiones: una internacional, relacionada con la crisis del endeudamiento y otra nacional que se expresa como crisis de distribución y de legitimidad. 2. La crisis del endeudamiento, limita los espacios políticos de los regímenes y los obliga a procesos de ajuste lamentables. 3. La crisis de distribución causa una polarización creciente socioeconómica; el Estado disminuye su papel de ajuste social y espacial, porque cuenta con recursos financieros cada vez más limitados que tiende a centralizarlos en tiempo de crisis. 4. De esta manera, el régimen pierde legitimidad. Las instituciones tradicionales la mayoría de las veces no son capaces y carecen del conocimiento para manejar los nuevos conflictos sociopolíticos. 5. Esta incapacidad se debe en gran parte a la sobrecentralización del Estado.

Podríamos decir entonces que los estructuralistas distinguen dos formas de descentralización; una administrativa, deficiente, autoritaria, desinformada, y otra política, participativa. Para ellos, la modernización del Estado tiene que partir de un nuevo “contrato social” para crear nuevos mecanismos de legitimación. Es pertinente mencionar aquí, que los estructuralistas parten de un modelo de lo local. Se espera una construcción de lo local y la creación de instituciones que deben representar el interés común de la sociedad local. Las relaciones conflictivas de clase también existen a un nivel local.

4 *Ibid.* pág. 233. El autor remite a los estudios sobre la privatización de Hemming y Mansoor, 1988; Shirley, 1988; Roth, 1987, Rondinelli *et al.*, 1989.



Finalmente los enfoques marxistas sobre la descentralización están basados en los siguientes puntos: 1. En la nueva fase de acumulación en los tiempos de reestructuración económica a nivel mundial, los países dependientes, que en el pasado han venido creando capacidades de intervención estatal, enfrentan presiones de ajuste. 2. Por otro lado, junto a esta presión de ajuste, tienen que manejar una crisis económica que se enlaza como crisis de endeudamiento hacia afuera y crisis presupuestal al interior. 3. Las relaciones entre Estado y sociedad se han vuelto críticas debido a los profundos cambios sociales y con la disminución de las capacidades de distribución, los instrumentos de la intervención estatal se muestran insuficientes, irracionales o demasados costosos. 4. Finalmente, la mayoría de los Estados de América Latina experimentan pérdida de legitimidad y nuevas formas de articulación de intereses que en muchos de los casos escapan al control del Estado.

Bajo los eslóganes de ajuste, modernización y democratización, se presenta bajo este enfoque los diversos proyectos de reforma del Estado y podríamos entender la descentralización como “un proceso de reestructuración que tiene una necesidad histórica en una situación de crisis y dependencia”⁵.

La descentralización apunta entonces a la estabilización de un sistema político en crisis. Las diferentes formas de descentralización producen en efecto reformas en el sistema político. ¿Cuáles son éstas? Como utilizar los recursos del Estado, la racionalidad administrativa, los medios financieros y la legitimidad.

La racionalidad administrativa como recurso sólo tiene importancia en el sentido de que por medio de ella crece el espacio de distribución o legitimidad del régimen. La descentralización enfatiza la dimensión “democrática” y “participativa” en cuanto toma el recurso de la legitimidad. Ésta entendida como “la aprobación por parte de individuos o grupos de un régimen político que se caracteriza por ciertos procesos y estructuras de dominación política y repartición de recursos”⁶.

La descentralización puede cumplir una función legitimadora en varios aspectos de la crisis actual:

1. Como proyecto político-ideológico: contribuye a la reproducción simbólica del régimen. Por un lado la democratización y la partici-

5 *Ibid*, pág. 240.

6 Haldenwang, pág. 248.



pación tienen un papel primordial. Por otro lado, el proyecto de la modernización del Estado con criterios de racionalidad administrativa ayuda a la construcción de un Estado como expresión “neutral” del “interés común”.

2. El carácter legitimador de la descentralización política tiene dos posibles dimensiones: en primer lugar, la reforma abre nuevas arenas políticas a nivel regional o local, creando nuevas formas de participación y control ciudadano. Segundo, amplifica estructuras participativas ya existentes, sobre todo por medio de formas de descentralización funcionales y específicas (devolución funcional).
3. Otro aspecto es el mejoramiento cualitativo o cuantitativo de los servicios públicos a través de la descentralización administrativa.
4. Por último, la privatización también puede contribuir a la legitimación de un régimen. El régimen puede utilizar recursos generados por la privatización para la ampliación de servicios sociales.

Después de este breve análisis de los diferentes conceptos sobre la descentralización, la entenderemos en este trabajo como un proceso de reestructuración y estabilización de un sistema político en crisis donde ésta supone el traslado de competencias del Estado a unidades inferiores a favor de una mayor autonomía, eficiencia, legitimidad y gobernabilidad en las localidades, regiones y municipios.

LA GOBERNABILIDAD Y SUS DIFERENTES CONCEPTOS

Abordar el problema de gobernabilidad en un orden político determinado nos lleva a realizar primero que todo una revisión de los múltiples conceptos que este término encierra y lo que esta palabra significa para la ciencia política.

También se observará cómo la gobernabilidad se encuentra relacionada con la legitimidad, entendida como el conjunto de factores que inciden en la “calidad” de la misma acción gubernamental⁷.

7 Norberto Bobbio, “Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes” en *El futuro de la democracia*, (1984), México: FCE, 1996, Capítulo VII, Citado por Antonio Comou. *Hacia la delimitación del concepto de gobernabilidad democrática*. (Documento base, versión preliminar) Universidad de los Andes, octubre, 1996.



Realizar una revisión conceptual de estos dos términos y su relación, es pertinente si queremos formular un modelo analítico para el estudio de los problemas de gobernabilidad. En el siguiente aparte trataremos el problema de la legitimidad con más detalle.

Siempre nos preguntamos cómo y eventualmente porqué surgen los déficits de gobernabilidad que nos llevan, en consecuencia, a un análisis de la crisis de gobernabilidad.

Definir el concepto de gobernabilidad amerita rápidamente observar tres componentes semánticos del concepto. En primer lugar, la gobernabilidad, como sustantivo abstracto, significa literalmente “calidad, estado o propiedad de ser gobernable” y gobernable “capaz de ser gobernado”. Por el contrario, su opuesto “ingobernable” designaría aquello que es incapaz de ser gobernado.

No obstante, la gobernabilidad (o ingobernabilidad) no sólo debe ser pensada en términos abstractos absolutos debido a su carácter práctico, sino que podría denotar una “relación de gobierno” más pertinente para nuestro caso, como una “dimensión específica” de la relación. Esto quiere decir que no es un Estado o gobierno lo que permite *—per se—* gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable, más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de condiciones de gobernabilidad. Esta relación por tanto, no sólo tiene una importancia teórica sino práctica, pues la responsabilidad de mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recaer de manera unilateral en el gobierno, sino también en la sociedad. De esta manera, no sólo el gobierno, sino la oposición, los partidos y organizaciones, y los ciudadanos se encuentran comprometidos de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.

En tercer lugar, la mayoría de las veces, el problema de la gobernabilidad se acostumbra a pensar en términos disyuntivos, es decir, desde varias perspectivas o enfoques excluyentes. Sin embargo, es conveniente hacer uso de este concepto de una manera algo más flexible y matizada que se traducen en términos de “grados” de gobernabilidad.

Autores, como Juan Rial, hacen énfasis en ciertos elementos que ayudan a definir la gobernabilidad, como son el de la calidad, la propiedad y el estado de la relación de gobierno. Así, él se ha aproximado a una definición de gobernabilidad entendida como “la capaci-



dad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes”⁸. Si por alguna razón las instituciones y los diferentes movimientos sociales no se llegan a esas metas previamente definidas se llegaría a la ingobernabilidad de un orden político.

Afinando más el concepto, Rose⁹ sugiere que lo importante no es si se es gobernado o si se gobierna sino cómo se hace. En este caso, la gobernabilidad parece limitarse a la medida de una propiedad específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes. De esta manera, se tiene en cuenta la eficiencia (efectividad y eficiencia) para llevar adelante sus metas y “encuadrar” a los gobernados.

En cambio Ángel Flisfisch¹⁰, plantea que la gobernabilidad está referida a la calidad de desempeño gubernamental a través del tiempo, ya sea que se trate de un gobierno o una administración, o varias sucesivas, considerando principalmente las dimensiones de la “oportunidad”, la “efectividad”, la “aceptación social”, la “eficiencia” y la “coherencia” de sus decisiones.

La crisis de gobernabilidad según el enfoque sistémico de David Easton¹¹ puede ser caracterizada por un estado de desequilibrio, cuando existe un gran volumen de demandas de la sociedad civil (sobrecarga) respecto de las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos.

Antonio Camou, por otro lado presenta una definición amplia de gobernabilidad que encierra los componentes anteriormente expuestos, donde se entendería por gobernabilidad “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”¹². De acuerdo con el autor, esta definición persigue, “aún en su brevedad, en articular los principios de eficiencia, legitimidad y estabilidad y ubicar la gobernabilidad en el plano de la relación entre sistema político y la sociedad, evitando cargar a un solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad”. (Camou: 1996:22).

8 Juan Rial. “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay”, *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, abril-junio de 1988. Citado por Antonio Camou, *op. cit.*

9 Citado por Juan Rial, *op. cit.*

10 Ángel Flisfisch, “Gobernabilidad y consolidación democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, n° 3, julio-septiembre de 1989, pág. 113, citado por Antonio Camou, *op. cit.*

11 Citado por Antonio Camou, *op. cit.*, pág. 8.

12 *Ibid*, pág. 9.



El autor tiene razón al anotar que “no es un Estado o un gobierno lo que permite, por sí solos gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad”. (Camou: 1996:15).

Aunque esta definición reviste una importancia teórica es fundamental decir que su definición no refleja, de una manera clara, cómo los diferentes factores que contempla la gobernabilidad podrían actuar en las sociedades contemporáneas. Como lo anota Rubén Sánchez¹³, esta definición podría no resolver problemas como:

- a. Ser gobernable o no, no es sólo la relación entre el Estado (o sistema político) y la sociedad, sino la sociedad misma. En otras palabras, la sociedad en concordancia con el Estado y consigo misma, lo cual implica el cumplimiento de una serie de condiciones conectadas con los aspectos propios de la legitimidad de los gobiernos, la autoridad, la cultura, la política, la estabilidad y la institucionalidad. La gobernabilidad, si se prefiere, es un concepto que corresponde a la sociedad así sea ejercida por el Estado, motivo por la cual las causas que originan gobernabilidad o ingobernabilidad están ligadas a fenómenos que se sitúan tanto en el Estado como en la sociedad.
- b. La gobernabilidad se refiere de alguna manera a una condición social en donde existe una vinculación adecuada entre el gobierno y la sociedad, relación que permite llevar la dirección, orientar; porque los ciudadanos creen, respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas, en la medida que dicha situación permite a los ciudadanos mantener expectativas sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficiencia y eficacia en la acción institucional como respuestas a las demandas sociales. De esta manera hablar de gobernabilidad es hablar de las instituciones, la institucionalidad, es decir, las pautas de conductas que dan razón de la obediencia de los gobernados frente a los órganos políticos a los que se les confía el ejercicio del poder. Un análisis sistémico no dejaría espacio para la reflexión sobre este tipo de relaciones complejas entre la sociedad y el estado en la búsqueda de la eficiencia y eficacia.
- c. La sociedad como institución implica que exista un cuerpo colectivo que incluye a diferentes actores sociales bajo un principio de

13 Rubén Sánchez. “Comentarios al texto gobernabilidad y democracia de Antonio Camou”, *op. cit.*



normatividad, por lo tanto, presupone la aceptación general de un conjunto de reglas sociales que le permite a los individuos representarse como institución, y por consiguiente, la permanencia de un cierto orden social. Pero la sociedad como conjunto de actores está compuesta por una multitud de intereses de clase, políticos, religiosos, étnicos etc., articulados alrededor del poder. La eficiencia y la eficacia, por lo pronto, adquieren distintas connotaciones de acuerdo con los diferentes intereses que están en juego.

- d. Para Sánchez, sociedad y lo social no son sinónimos. “La sociedad supone un tejido social, es el territorio de la institucionalización. Lo social corresponde al territorio de identidades y formas de vida que eluden, rebasan o desafían los esfuerzos desplegados por “el buen orden” para codificarlos y someterlos”. Es decir, las instituciones deben reflejar las identidades y la cultura para las cuales están sometidas entretejiendo el buen gobierno para vía construir un orden institucional que permita el ejercicio del poder con una estabilidad relativa.
- e. “Lo social y la sociedad como institución no son de ninguna manera unidades inmutables; se transforman, se entrecruzan y se determinan mutuamente”¹⁴. La capacidad que tenga el sistema político para potenciar la transformación de lo social en sociedad determina la construcción de un orden colectivo gobernable. En otras palabras, de esa capacidad que tiene para institucionalizar lo desinstitucionalizado, que permita el ejercicio del poder con una relativa estabilidad en una determinada sociedad.
- f. La gobernabilidad, en consecuencia es “la resultante de una combinación de circunstancias que se dan en la relación entre el Estado y la sociedad; es un fenómeno dinámico que depende entre otros factores del contexto en el cual se establece la relación gobernantes/ gobernados, de los intereses de los actores sociales, de sus respectivos recursos para mantener un cierto orden social o para subvertirlo, etc.”¹⁵. En otras palabras, la gobernabilidad tiene que ver con el poder relativo de los diferentes grupos que se encuentran en la arena pública. Como cita Sánchez la definición de Michael Coppedge, “la gobernabilidad es el grado en el que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a unas fórmulas estables y mutuamente aceptables”¹⁶.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*



Llevando el tema de la gobernabilidad a la ciudad, Pedro Medellín la entiende como “el funcionamiento del Estado y la sociedad civil, su interacción y los procesos, normas institucionales por medio de las cuales los mismos operan a varios niveles, desde el internacional, regional y local, y en todas las esferas de importancia para la sociedad es decir los sectores social, cultural y político”¹⁷.

Elaborando una síntesis y adoptando un concepto de gobernabilidad para este trabajo, entenderemos gobernabilidad como un fenómeno dinámico en el cual se establece una relación entre gobernantes y gobernados donde las capacidades de las instituciones y los movimientos sociales marchan en la construcción de una condición social adecuada de manera tal que les permitan direccionarse llevando a los ciudadanos a creer y respetar la autoridad establecida en la medida que esta autoridad permita mantener expectativas sobre el cumplimiento del gobierno en términos de eficiencia y eficacia.

Si entendemos así la gobernabilidad, podemos relacionar este fenómeno dinámico ideal dentro de un proceso descentralizador, éste como el escenario facilitador, que permite a la sociedad acercarse a los centros de decisión para dar solución a los diferentes problemas que la aqueja como mantener y reproducir el ordenamiento. La descentralización como proceso contribuiría de manera directa a incrementar este fenómeno que relaciona a las instituciones con la sociedad.

DESCENTRALIZAR PARA LEGITIMAR

A pesar de los hondos problemas que existen en las sociedades contemporáneas, y pese a los profundos problemas de la legitimación de estos ordenamientos, múltiples mecanismos de legitimación operan entre sí para hacer posible la instauración y sostenimiento de sistemas de dominación política a lo largo del tiempo.

Para tal ordenamiento los estudiosos del tema realizan reflexiones filosóficas, conceptuales en relación con el concepto de legitimidad y retoma las valiosas argumentaciones clásicas hasta los análisis actuales. Hay que replantear significativamente la perspectiva de análisis con el fin de enriquecer el concepto y dar cabida a una reinterpretación que abarque el fenómeno de la legitimidad.

17 Pedro Medellín Torres. “La gobernabilidad en Bogotá: Legitimidad y Hegemonía”. *Revista Foro* n° 25, diciembre de 1994, págs. 65-66.



Como punto de partida, se retoma los planteamientos centrales de las elaboraciones clásicas de Weber y Habermas sobre la legitimidad aunque se argumenta que son insuficientes para dar cuenta adecuada del fenómeno en las sociedades actuales, y por ello, se incorporan otras elaboraciones recientes con el fin de reformular la perspectiva de análisis como las de Claus Offe y William Conolly¹⁸ y Gramsci.

La legitimidad para Max Weber se construye en tanto apoyo y justificación de la dominación legal-racional, no obstante, la primera mención del concepto se encuentra al hablar del orden legítimo. Allí se indica que “la legitimidad se construye desde las acciones que despliegan los individuos en tanto están orientadas por la creencia en la validez de un orden legítimo, no necesariamente político”¹⁹. Esta creencia en la validez implica aceptar las orientaciones para la acción que el orden legítimo propone. Por tanto, se convierten en orientaciones obligatorias, en modelos a seguir cuando los individuos llevan a cabo acciones.

La validez que los actores pueden atribuir a un orden determinado está delineada según los tipos de acción social. Por tanto la legitimidad de un orden puede darse por la tradición, la creencia afectiva y la creencia racional relacionada a los valores, el carisma y lo estatuido positivamente, es decir, la ley.

Lo que le preocupa a Weber es cómo se construye y mantiene la dominación legítima en un orden determinado. ¿Cómo los miembros de una comunidad política creen en la validez de cada orden político? Para responder a este interrogante, Weber plantea tres tipos puros de dominación legítima. El tipo racional, el tipo tradicional y el tipo carismático. Dependiendo del tipo de legitimidad pretendida, y el tipo de obediencia exigida, se garantiza el carácter que toma el ejercicio de dominación. De esta manera la legitimidad debe entenderse “como la pretensión de una autoridad para ejercer la dominación con la aceptación sobre los miembros de la asociación sobre los cuales es ejercida”²⁰.

Para Weber, en un contexto político conviven y se relacionan los distintos tipos de dominación legítima, aunque en las sociedades

18 La recopilación de esta elaboración conceptual es tomada de Andrés Dávila en “Legitimidad y orden político: consideraciones sobre su interrelación contemporánea”, *Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, diciembre 1995 - junio 1996, págs. 11-36.

19 *Ibid.*, pág. 13.

20 *Ibid.*, pág. 14.



modernas tiende a predominar la racional. Ésta implica que la dominación legítima se apoya en “la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los de derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad”²¹. Para llevar a cabo este tipo de dominación se desarrolla la burocracia como cuerpo administrativo, profesional y especializado que se encarga de mantener un orden político a través de la aplicación y el respeto de las normas.

La dominación legal queda entonces sustentada en las formas racionales del derecho y en el papel administrador de la burocracia. En consecuencia, como anota Dávila, “este concepto de orden legítimo parece desprenderse de cualquier contenido sustantivo o moralmente válido, para ubicarse en el terreno puramente práctico y procedimental”²².

Basta entonces con cumplir las normas y leyes para asegurar el carácter legítimo de la dominación ejercida. El problema de la legitimidad queda así delimitado al ámbito del cumplimiento a observación de la ley, con lo cual legitimidad y legalidad se confunden.

El Estado moderno, que encuentra parte de su fundamento y sostén en el desarrollo de la burocracia y el derecho racional, es la expresión históricamente más consolidada de la dominación legítima de tipo racional²³.

Esta definición, sin embargo, presenta algunos problemas. En primer lugar, los conceptos de legitimidad y legalidad se superponen. Es problemático en dos sentidos. Nunca se sabe o se resuelve cuál antecede al otro. En segundo lugar, si se sigue la lógica del planteamiento, la cuestión de la legitimidad en el sistema de dominación legal-racional queda estrechamente ligado con la cuestión de la efectividad del poder. Y en tercer lugar, el planteamiento de Werber deja algunos cabos sueltos en cuanto a la interrelación Estado moderno, dominación legal-racional y formas democráticas de gobierno.

Gramsci²⁴, por su lado concibe el problema del ejercicio del poder ligado a un concepto nuevo llamado hegemonía que el pensador italiano identifica con la dirección intelectual y moral que se ejerce sobre una sociedad históricamente determinada. El lugar verdadero de

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*, pág. 15.

23 Norberto Bobbio, citado por Andrés Dávila, *op. cit.*, pág. 15.

24 Antonio Gramsci. *Selections from the Prison notebooks*. London, 1973, págs. 245-247.



confrontación política es la sociedad civil. El grupo que controla la sociedad civil es el grupo hegemónico y la conquista de la sociedad política no es más que la extensión de esa hegemonía hasta el aparato político de Estado donde la dominación no se sustenta sólo en el poder y la fuerza sino también en el consenso.

Tanto Weber como Gramsci mencionan un aspecto que es fundamental del concepto de legitimidad o hegemonía y éste tiene que ver con el consentimiento de la población con relación a la autoridad política. En Gramsci este consentimiento está ligado a un término fundamental y es el que se refiere al consenso y el lugar que el consenso juega en la constitución de un régimen político. Un régimen es legítimo cuando la población está respaldada en un consenso activo, es decir, cuando la población asume frente a él, una actitud activa, en otras palabras, cuando el poder político expresado en el Estado convoca actualmente a la población para la realización de sus programas y de sus acciones.

Un segundo elemento que es importante considerar cuando se menciona la legitimidad política obviamente se refiere a una clase dirigente. La clase dirigente es la que reúne en torno suyo y a su propuesta de organización social a la mayoría activa. Ella debe ser la portadora de una fórmula, proyecto político que sea capaz de suscitar la adhesión y respaldo de la población y sus sectores mayoritarios²⁵.

Un tercer elemento es el que se refiere a la conformación interna del poder. El poder no se sustenta solamente en la eficacia ni en la fuerza del poder, el poder tiene que ser legítimo y esta legitimidad tiene que ser el resultado de la acción comunicativa, es decir, debe sustentarse en la opinión del pueblo; pues esto es la democracia²⁶.

Habermas concibe la legitimidad como un consenso argumentativo verdadero. Su conceptualización se desenvuelve en dos planos. El primero, el del orden político que se legitima y utiliza unos mecanismos para ello; el segundo, el de los individuos que construyen, sustentan y fundamentan la creencia en la validez de esos órdenes. La tensión existente entre estos dos planos del concepto lleva a una reducción y elaboración al mismo tiempo del espectro del problema²⁷.

25 *Ibid*, pág. 245.

26 *Ibid*, pág. 247.

27 Jürgen Habermas. *La construcción del materialismo histórico*, págs. 243-244, Citado por Andrés Dávila, *op. cit.*, pág. 18.



Legitimidad significa “el hecho del merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político” y “sólo los órdenes políticos pueden tener y perder legitimidad; y sólo ellos requieren legitimación”²⁸. De esta manera, parece ser que el ámbito en cuestión sólo puede ser tratado en las sociedades estatales. Lo que se destaca con esta definición es que la legitimidad constituye una pretensión de validez discutible de un orden de dominación. El concepto se enmarca entonces, en la aplicación a situaciones en las que se discute la legitimidad de un orden político donde puede haber esta discusión. Mientras que unos ponen la legitimidad en cuestión, otros la afirman. Por esto hoy en día resulta hablar de la legitimación como un problema permanente. Los conflictos de legitimación sólo cobran vida en torno a cuestiones fundamentales. Estos conflictos pueden conducir a un retroceso pasajero de la legitimación y puede generar consecuencias críticas para la existencia de un régimen. Cuando la solución de tales crisis de legitimación va unida a una transformación de las instituciones básicas, no sólo del Estado, sino también de la sociedad en su conjunto, Habermas se refiere a ellas como revoluciones.

Realizando una breve síntesis conceptual de este término, Habermas entiende por legitimidad el hecho de cómo un orden político es merecedor de reconocimiento de la pretensión de legitimidad cuando se hace referencia a la garantía —en el plano de la integración social— de una identidad social determinada por vías normativas. Las legitimaciones sirven para hacer efectiva esa pretensión, esto es, para mostrar cómo y por qué las instituciones existentes son adecuadas para emplear el poder político en forma tal que lleguen a realizarse los valores constitutivos de la identidad de la sociedad²⁹. ¿Pero qué hace que esos valores constitutivos se realicen en una sociedad? La aparición del principio formal de la razón. La fuerza de este principio legitimante que poseen las reglas y premisas comunicativas son las que permiten distinguir un acuerdo o un pacto obtenido entre personas iguales y libres frente a un consenso contingente o forzado. Para Habermas los problemas de legitimación surgen en el Estado moderno y estos Estados se caracterizan mediante rasgos tales como la monopolización del poder legítimo, una administración centralizada, racionalidad (en el sentido de Max Weber) y territorialidad. Estas características encierran una estructura de organización estatal fijada en torno al Estado y bajo esta estructura se contempla el seguimiento de la sociedad capitalista. Se entiende este Estado hacia su interior, como el resultado de la

28 Andrés Dávila, *op. cit.*, pág. 18.

29 Jürgen Habermas. *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid: Taurus Humanidades, 1992, pág. 249.



diferenciación de un sistema económico que regula el proceso productivo a través del mercado. El Estado organiza las condiciones bajo las cuales los ciudadanos en su calidad de personas privadas que compiten entre sí, soportan el proceso productivo. El Estado desarrolla y garantiza el derecho privado burgués, el mecanismo del dinero. El Estado no desarrolla una actividad económica de connotación capitalista, no tiene más solución que desviar de las rentas privadas los recursos necesarios para sus actividades ordenadoras.

Offe y Connolly, por su parte, aportan una perspectiva que puede ser interesante para el estudio del problema en mención. Estos dos autores abordan desde diferentes perspectivas el problema de la legitimidad.

Offe parte de un análisis de las contradicciones a que está sujeta la sociedad capitalista y, consecuentemente, el Estado del Bienestar. El problema se plantea por consiguiente en el contexto de la capacidad del Estado, organizado de acuerdo con los requerimientos de los regímenes democráticos de los países del capitalismo avanzado, para desempeñar con eficiencia la función de controlar y superar adecuadamente las contradicciones del sistema capitalista. El problema de la legitimidad queda de inmediato ligado al de los mecanismos que utiliza el Estado para mantener la dominación y la perdurabilidad del orden político y por esa misma vía, queda irremediamente sujeta al dilema entre legitimidad y eficiencia.

Para Offe, sólo hay un posible punto de equilibrio en la relación entre legitimidad y eficiencia. Éste se hace presente cuando el éxito estatal y gubernamental en la satisfacción de las necesidades punto de equilibrio en la relación entre materiales de los ciudadanos, refuerza la aceptación de las reglas legitimadoras de los regímenes democráticos. Pero inmediatamente aclara que la eficiencia no implica un contenido sustantivo, sino la capacidad para “suministrar y mantener con éxito relaciones mercantilizadas para todos los ciudadanos y para la totalidad de sus necesidades”. Como esta situación históricamente no se da, plantea la necesidad de escrutar las desviaciones tematizadas como tensiones, contradicciones o lo que él llamaría “el dilema de la legitimidad”³⁰.

Offe, destaca tres categorías de fenómenos que ilustran la imposibilidad del equilibrio deseado entre legitimidad y eficiencia.

30 Andrés Dávila, *op. cit.*, págs. 19-20.



La primera es la situación estructural del orden capitalista que genera permanentemente un excedente de fuerza laboral y de capitalistas que no tienen cabida en el funcionamiento normal de la economía. Estas situaciones generan violaciones de las reglas legitimadoras por parte de los gobernantes o de los gobernados en su afán por solucionar tal situación.

La segunda se relaciona con los intentos fallidos del Estado para evitar la erosión del mercado y sus desarrollos universalizantes, así como las rupturas en el proceso de acumulación. Estos intentos generan nuevas contradicciones porque intenta restaurar el mercado a través de acuerdos externos al mismo y porque esta politización puede finalmente volverse en su contra. Las políticas estatales encuentran una creciente dificultad a la hora de lograr aceptación para las reglas legitimadoras sobre las cuales se basa el poder político.

La tercera, el orden capitalista y sus normas legitimadoras parecen sujetas a una desconfianza profunda de parte de los miembros de la sociedad que debían otorgar su confianza y credibilidad al sistema³¹.

Finalmente los planteamientos de Offe traen tres temáticas centrales. Conceptualiza la legitimidad en el contexto de las contradicciones propias del funcionamiento del orden capitalista, abre un espacio de análisis relacionado a las relaciones entre legitimidad y satisfacción de las necesidades materiales, y permite tematizar el problema de la democracia en el centro de la tríada Estado, legitimidad y eficacia.

Connolly, se esfuerza por generar una formulación propia coherente y suficiente para la interpretación de la legitimidad en la sociedad actual. Su formulación la ubica en relación con la constitución de la sociedad moderna, y en ello, intenta una síntesis sugestiva del marxismo y de la formulación weberiana sobre la legitimidad. Esta visión permite superar una conceptualización insuficiente pero aceptada comúnmente por los estudiosos del tema. Su esfuerzo conceptual gira alrededor del surgimiento de un dilema de legitimidad en la sociedad norteamericana. El autor centra su atención, como lo hicieron Habermas y Offe, en las tensiones y dificultades de las sociedades y el Estado capitalista para cumplir con sus funciones de ordenamiento y, simultáneamente, satisfacer las necesidades materiales y las expectativas de una mejor vida por parte de los ciudadanos.

31 *Ibid*, pág. 21.



Connolly explora otro ámbito central respecto de la construcción de la legitimidad. Éste se relaciona con la situación y opciones de aquéllos que, en últimas, dan su adhesión y aprobación a un orden legítimo. Los individuos están sujetos e involucrados en la dificultosa constitución de su identidad dentro de las prácticas constitucionales en que se encuentra inmerso. La aceptación de unas normas legitimantes, de unos órdenes que utilizan mecanismos de legitimación, pasan necesariamente por los parámetros y condiciones bajo los cuales se construye la adhesión, la creencia y la obediencia de los miembros de la sociedad.

En síntesis, la comprensión de la legitimidad en la sociedad (ciudad) contemporánea debe incorporar los tres factores arriba mencionados: la productividad, la democracia y el individuo, y debe tomar en cuenta lo “subterráneo”, lo indirecto, en la adhesión a un orden constituido. Para Connolly, finalmente, cualquier tematización debe formularse en términos de dilema que involucra la construcción y reproducción de un orden político. Para el autor tales condiciones pueden darse en un orden flexible y no imperativo para coordinar, controlar, ordenar y solucionar todos los desafíos, conflictos, problemas y desarreglos de la vida social moderna³².

Después de retomar algunas concepciones clásicas y modernas se entenderá en este trabajo la legitimidad como un dilema que involucra la construcción y reproducción de un orden político que reconoce las diferentes tensiones y dificultades entre el Estado y la sociedad con miras al sostenimiento de un orden necesario en las sociedades capitalistas cuyo dilema contribuye a la validez, credibilidad y aceptación de una dominación en un orden político.

Así, el problema de la legitimidad queda inmediatamente ligado a los mecanismos que utiliza el Estado para mantener la dominación, los cuales deben ir direccionados a la búsqueda de la eficiencia dentro de un reconocimiento mutuo entre las instituciones y los individuos, dentro de una acción comunicativa. Si esta relación es válida, podemos relacionar esta eficiencia con un proceso descentralizador que busca legitimar el régimen político al formular estrategias y proyectos permitiendo a la población participar en dicha formulación (democratización) con miras en la construcción, mantenimiento y reproducción de un orden político determinado válido, creíble y aceptado por todos los individuos de la sociedad.

32 William Connolly. “The Dilemma of Legitimacy”. *Legitimacy and the State. Readings in social and political Theory*. Editado por William Connolly. Oxford: Basil Blackwell, 1984, págs. 222-250.



Hasta aquí hemos desarrollado una primera incursión en el plano puramente conceptual en lo referente al concepto de legitimidad. Se abordará este tema más adelante al referirse a la ciudad.

DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN, GOBERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD

Uno de esos mecanismos claramente vistos en la política de descentralización ha sido la participación ciudadana, siendo ésta una de las tres áreas fundamentales de la política descentralizadora, junto con la reforma administrativa y económica.

La reforma administrativa y la participación ciudadana intentaron de alguna manera buscar una salida a la crisis de gobernabilidad y legitimidad que venían sufriendo las instituciones del Estado. Esta crisis se ha observado y se refleja claramente en la sociedad colombiana, tanto a nivel nacional y porqué no, a nivel local, y se expresa en el clientelismo que utiliza los recursos públicos para cumplir y pagar compromisos basados en las lealtades personales, impidiendo cualquier racionalización del gasto público en beneficio social. El clientelismo ha fundamentado las relaciones políticas que impiden al Estado actuar como cohesionador social limitando sus posibilidades de modernización. Finalmente, el régimen bipartidista ha producido la ausencia de alternativas de poder que permitieran la participación de nuevas fuerzas sociales que buscan expresarse políticamente, y esta falta de canales no han encausado institucionalmente las protestas sociales produciendo el divorcio creciente entre el Estado y la sociedad civil, que imposibilitan y dificultan el manejo pacífico de las tensiones sociales y la institucionalización de los conflictos.

Es indudable que el énfasis en la participación de la política descentralizadora ha creado oportunidades y nuevos espacios para la intervención directa de los ciudadanos en la formulación, la gestión y el control de los asuntos públicos pretendiendo mejorar las restricciones de la democracia representativa en aras de la modernización y de la legitimación de las instituciones y de la eficiencia en la asignación de los recursos colectivos. Lo participativo adquiere concreción en lo local, pues es allí donde se crea la integración entre ciudadanía y autonomía local, con el objetivo de lograr que la comunidad se convierta en gestora del desarrollo municipal, y administradora y controladora de los servicios básicos como la prestación de los mismos³³.

33 Arturo Ardila Gómez. "La descentralización: un modelo por armar". *Revista Foro económico, regional y urbano*, n° 9, Bogotá, 1998:19-27.



Puede decirse que la crisis de legitimidad del régimen político colombiano, para este trabajo el local, se debe de alguna manera a la precaria representatividad del Estado y su ausencia en las localidades de la ciudad; y, a la incapacidad de las instituciones públicas para responder de manera eficiente a las necesidades de la comunidad en materias que van desde seguridad y justicia hasta provisión de bienes y servicios básicos como vivienda, agua potable, alcantarillado, vías y saneamiento ambiental.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, la introducción de mecanismos de participación contribuye a ampliar la base democrática del régimen político, a descentralizar los conflictos y sus soluciones y a racionalizar el uso de los recursos públicos. De esta manera la eficiencia de las instituciones para dar respuesta a las demandas de la sociedad bajo este nuevo escenario alivian, sin duda alguna, la crisis de gobernabilidad.

Para que una verdadera gobernabilidad aflore en el sistema político, desde el punto de vista de la descentralización, se requiere, como lo anota Orjuela, (1993:127) “una estrategia de desarrollo institucional que eleve la capacidad administrativa y fiscal de los gobiernos locales y, en segundo lugar, una estrategia de desarrollo político que vincule de manera real a los “gobernantes con los gobernados” y que fortalezca la sociedad civil”. “Un Estado legítimo y eficiente requiere una sociedad civil sólida, que pueda convertirse en su interlocutor y pueda exigirle cuentas de su gestión del bienestar colectivo”.¹

En síntesis, si se descentraliza para trasladar competencias de una unidad superior a una o varias unidades inferiores, si también se descentraliza para intervenir en la estructura institucional político-administrativa con el fin de modificar la forma y el grado de regulación estatal en campos políticos; si se descentraliza según Orjuela³⁴ para redistribuir poderes del Estado en favor de mayor autonomía, eficiencia y protagonismo de las regiones, municipios, y comunidades locales, y se descentraliza según Borja³⁵, para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria, entonces se puede decir que la política de descentralización es una estrategia de política pública, en la medida que permite dar respuesta

34 Luis J. Orjuela. “Descentralización y gobernabilidad en Colombia”. Elizabeth Ungar B. *et al.*, *Gobernabilidad en Colombia*, Bogotá, Universidad de Los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1993, pág. 107.

35 Citado por Orjuela, *op. cit.*, pág. 107.



a múltiples propósitos de democratización y eficiencia en favor de la gobernabilidad de un orden político. Si esto se relaciona con la idea de que la gobernabilidad es un fenómeno dinámico existente entre las instituciones y la sociedad civil o para mantener el orden político y reproducirlo bajo condiciones adecuadas de eficiencia, autoridad reconocida y aceptada, es decir, la idea del “buen gobierno” según el pensamiento político, entonces es pertinente la conexión necesaria con la legitimidad y el ejercicio de poder de ese “buen gobierno” centrando la atención en la calidad de la acción gubernamental respondiendo a los principios de eficiencia, eficacia, estabilidad, y por supuesto de legitimidad del orden político. Discutir el tema de la descentralización no debería ser solamente en cuanto el problema de las transferencias de la nación, amerita siempre la dimensión politológica.

BIBLIOGRAFÍA

- ARDILA GÓMEZ, ARTURO. “La descentralización: un modelo en construcción”. En: *Revista Foro económico, regional y urbano*, n° 9, enero-marzo de 1998. Contraloría de Bogotá: 19-27.
- BOBBIO, NORBERTO. *Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes en el futuro de la democracia*. México: FCE, 1984.
- CAMOU, ANTONIO Y RUBÉN SÁNCHEZ. D. “Hacia la delimitación del concepto gobernabilidad democrática”. En: *Seminario-taller sobre la gobernabilidad democrática*. Magíster Ciencia Política. Universidad de los Andes. (Cota, Cundinamarca, 1996). Documento base, versión preliminar. Bogotá, 1996.
- CÁRDENAS, MIGUEL EDUARDO, *et al.* *Descentralización y Estado moderno*. Primera edición. Bogotá: Fauso, Fescol, 1991.
- CONNOLLY, WILLIAM. *Legitimacy and the State. Readings in social and political theory*. Oxford: Basil Blackwell Publisher, 1984.
- DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, ANDRÉS. “Legitimidad y orden político: Consideraciones sobre su interrelación en la sociedad contemporánea”. En: *Estudios políticos*. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia, 1995: 11-36.
- GRAMSCI, ANTONIO. *Selections from the Prison Notebooks*. Editado y traducido por Quintin Hoare y Geoffrey Nowell Smith. London: Lawrence and Wisahart, 1971.
- DUGAS, JOHN, ANGÉLICA OCAMPO, *et al.* *Los caminos de la descentralización*. Primera Edición. Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política. Bogotá, 1992.
- GÓMEZ. A. ARTURO. La descentralización: un modelo por Armar. En: *Revista. Foro Económico, Regional y Urbano*. Contraloría de Santafé de Bogotá, n° 9 (enero-marzo de 1998); 8-19.



HALDERWANG VON, CHRISTIAN. *Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado Moderno*. Fauso-Fescol, 1991.

HABERMAS, JÜRGEN. *La reconstrucción del materialismo histórico*. Primera edición 1981. Reedición 1992. Madrid. Taurus Humanidades, 1992.

HABERMAS, JÜRGEN. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Quinta reedición. Argentina, Amarrouts, 1995.

HABERMAS, JÜRGEN y JOHN RAWLS. *Debate sobre liberalismo político*, 1a. edición. Madrid, España. Paidós. I.C.E/ U.A.B. 1998.

OCHOA DORIS y DARÍO RESTREPO. *El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana*.

ORJUELA, LUIS JAVIER. "Descentralización y gobernabilidad en Colombia". En: *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*. Elizabeth Ungar (Editora). Departamento de Ciencia Política. Universidad de los Andes, 1993, 27-84.

Presidencia de la República. Constitución Política de Colombia, 1991.

ROJAS, FERNANDO, ANDRÉS DÁVILA, JORGE MARIO EASTMAN y JESÚS ANTONIO BEJARANO. *Descentralización y corrupción*. Fundación Friedrich Ebert de Colombia- Fescol, Bogotá, 1996.

SALINE CANES, SERGIO. Democratic consolidation, Governability and Political Violence. 1997. <http://www.geocities.com/capitol/hill/lobby/5077/govern.html>

SÁNCHEZ, DAVID, RUBÉN. Comentarios al texto "Gobernabilidad y democracia de Antonio Camou". En: *Hacia la delimitación del concepto de gobernabilidad democrática*. Departamento de Ciencia Política. Universidad de los Andes, Bogotá, Documento, 1996.

UNGAR, ELIZABETH. *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*. 1ª ed. Universidad de los Andes. Departamento de Ciencia Política, Bogotá, octubre 1993.