



Consejo Económico y Social

Distr. general
23 de enero de 2012
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

11º período de sesiones

Nueva York, 16 a 20 de abril de 2012

Tema 3 a) del programa provisional*

Gobernanza y administración públicas locales para obtener resultados

Gobernanza y regímenes intergubernamentales

Nota de la Secretaría

Mediante la presente nota de la Secretaría se transmite un documento escrito por el Sr. Jan Ziekow, miembro del Comité de Expertos en Administración Pública, elaborado de conformidad con el proyecto de programa básico de trabajo del Consejo Económico y Social para 2012 y 2013 (E/2012/1) y el programa provisional del 11º período de sesiones del Comité (E/C.16/2012/1). Las opiniones y el contenido que figuran en el documento adjunto son responsabilidad del autor y en modo alguno expresan la opinión de las Naciones Unidas.

* E/C.16/2012/1.

Informe sobre gobernanza y regímenes intergubernamentales

Resumen

En el presente documento se exponen las condiciones que se deben cumplir para poder aprovechar al máximo los beneficios de la democracia representativa a nivel local y desde una perspectiva intergubernamental. De él se desprende que el mantenimiento de un buen equilibrio en las competencias de las autoridades y las administraciones locales, combinado con una metódica desconexión de los consejos locales y las instituciones estatales, contribuye a aumentar el poder financiero y el autogobierno de los municipios. También se indica que una democracia representativa basada exclusivamente en instituciones legitimadas mediante elecciones está sometida a la presión constante de tener que demostrar su legitimidad, mientras que una democracia representativa bien diseñada concede gran importancia al sistema de gobernanza local, lo cual aporta ventajas concretas como una mayor legitimidad y cooperación con otros actores.

I. Introducción

1. En el presente documento, la democracia representativa a nivel local se examina en el contexto de la gobernanza local para obtener resultados y no de una manera abstracta. Cabe recordar que el concepto de “gobernanza pública” se refiere al “proceso de dirección mediante el cual se conforman y definen la dirección de la sociedad y la capacidad social para lograr objetivos públicos”¹. Ese proceso incluye no solo a los agentes estatales sino también al gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, que interactúan entre sí de diferentes maneras. El papel del gobierno genera tensiones que se pueden enmarcar en los dos extremos siguientes: por un lado se acepta que la gobernanza no depende solamente de las actividades del gobierno sino también de las iniciativas de otros actores, que promueven la adopción de medidas conjuntas entre el gobierno y los agentes no gubernamentales, y por otro lado se reconoce también que la dimensión político-institucional de la gobernanza ha de estar basada en instituciones democráticas que sean producto de unas elecciones libres.

2. Desde un punto de vista teórico, resulta fácil asignar el papel directivo, es decir, situar al timón, a las instituciones elegidas democráticamente. Sin embargo, debemos preguntarnos quién es en realidad el capitán que toma la decisión final sobre lo que hay que hacer y asume las responsabilidades respecto de esa decisión. Las redes que surgen del proceso de gobernanza no son un medio adecuado para asignar responsabilidades. Los estudios realizados en proyectos piloto han puesto de manifiesto las dificultades para asignar funciones y tareas en los procesos de gobernanza basados en redes².

3. La gobernanza pública no es un proceso de configuración de redes autónomas sino un proceso orientado hacia fines determinados, lo cual se refleja en el hecho de que la gobernanza existe para obtener resultados. La definición de resultados públicos incluye tanto el “desempeño normativo” como el “desempeño democrático”, ya que se hace un hincapié especial en la necesidad de contar con un gobierno elegido libremente para obtener unos buenos resultados públicos³.

4. El factor esencial es el papel que desempeña la democracia representativa a nivel local, tanto en su relación con las instituciones democráticas a nivel del Estado como en sus relaciones con la burocracia profesional a nivel local y con las organizaciones locales, las empresas, los ciudadanos y otros agentes implicados en la gobernanza basada en la participación de múltiples actores. A ese respecto, cabe señalar que la posición de la democracia representativa a nivel local es más difícil de mantener que la representación a nivel nacional. En los niveles más elevados, las interconexiones e interdependencias personales no son tan estrechas como en el caso de los representantes locales.

¹ E/C.16/2011/2, párr. 9.

² Inga Nyholm y Arto Haveri, “Between government and governance: local solutions for reconciling representative government and network governance”, artículo publicado en *Local Government Studies*, vol. 35, núm. 1 (2009), pág.109.

³ E/C.16/2011/2, párr. 24.

5. El estatus concedido a la democracia representativa a nivel local en un determinado contexto nacional depende en gran medida de la cultura, las tradiciones, los valores, la estructura social, el sistema jurídico y el sistema administrativo, y por ello varía enormemente. En todo caso, hay una serie de argumentos básicos que se pueden inferir de la observación de numerosos contextos diferentes.

II. La democracia representativa a nivel local

6. En primer lugar, la posición de la democracia representativa a nivel local depende básicamente del grado de autonomía de que gozan los órganos locales. Por ejemplo, tanto en el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local como en el artículo 3 del proyecto de Carta Mundial de Autonomía Local, una iniciativa conjunta de ONU-Hábitat y la Coordinadora Mundial de Asociaciones de Ciudades y Autoridades Locales, se hace referencia a un nivel considerable de autonomía, que incluye el derecho y la capacidad efectiva de las autoridades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad y en beneficio de la población local. El elemento fundamental del concepto de autonomía efectiva es la representación de los ciudadanos a nivel local: “Este derecho se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre”⁴. Esa autonomía es impensable si los municipios no gozan de autonomía financiera respecto del gobierno nacional y si los representantes locales no están facultados para asumir la responsabilidad de decidir sobre la asignación de recursos⁵. Con todo, el exceso de autonomía a nivel local puede constituir también una amenaza contra la preferencia que se debe conceder a las prioridades nacionales establecidas democráticamente y puede representar un peligro para las instituciones democráticas a nivel nacional. Por esa razón, algunos Estados solo otorgan a los gobiernos locales unos derechos limitados de autogobierno y autonomía y es el propio gobierno nacional el que toma todas las decisiones importantes, lo que implica, por ejemplo, que las decisiones adoptadas por los representantes a nivel local pueden ser revocadas y sustituidas por otras. En esos casos, los consejos locales solo pueden determinar los intereses locales y asumir responsabilidades en cuanto a su defensa de manera muy limitada. Es posible que la autonomía y la responsabilidad de un gobierno local no llegue a abarcar los intereses de sus ciudadanos, respecto de los cuales el consejo local se siente responsable. En esa situación, puede sentirse obligado a depender de actores externos y no ser capaz de garantizar una gobernanza responsable a nivel local⁶. Por consiguiente, para tener una sólida gobernanza intergubernamental es sumamente importante que se asignen y repartan de manera clara y cuidadosa las responsabilidades y las competencias entre las instituciones democráticas nacionales y locales.

⁴ Artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local y del proyecto de Carta Mundial de Autonomía Local.

⁵ Véase Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales* (Nairobi, 2007).

⁶ Véase Annette Christmas y Jaap de Visser, “Bridging the gap between theory and practice: reviewing the functions and powers of local government in South Africa”, *Commonwealth Journal of Local Governance*, núm. 2 (enero, 2009).

7. En segundo lugar, el nivel de devolución es importante para asegurar la cercanía de los representantes electos a los ciudadanos que representan y para garantizar que puedan reconocer y representar de manera efectiva los intereses de esos ciudadanos. Todo ello depende en gran medida del tamaño del Estado y de cómo estén divididos los diferentes niveles de gobierno. En los Estados federalistas con múltiples niveles y un marcado grado de autonomía en la administración, como es el caso de Alemania, algunas regiones pueden llegar a tener seis órganos representativos electos, que van desde el nivel nacional hasta el nivel local más reducido, cada uno de ellos dotado de responsabilidades autónomas para la adopción de decisiones. En esos sistemas, los consejos locales desempeñan un papel esencial en los procesos para forjar la idea que tienen los ciudadanos de sí mismos y para afianzar su identidad local y regional. El contacto personal con los representantes electos es fundamental y a menudo la elección de personas concretas es más importante que su afiliación a un determinado partido político. No obstante, la situación es diferente en el caso de las elecciones a los consejos locales en distritos de gran tamaño creados sin atender a consideraciones étnicas o tradiciones culturales. Por ello es imprescindible encontrar un equilibrio entre las economías de escala que se pueden lograr con la creación de grandes distritos de gobierno local y el mantenimiento de los valores de la representación democrática.

8. En tercer lugar, la relevancia de los consejos locales electos está muy influenciada por la posición relativa que ocupan las autoridades locales, como los alcaldes y administradores. A ese respecto, hay diversos sistemas cuyas diferencias esenciales radican en el procedimiento para la elección del alcalde, a saber, si este es elegido por los ciudadanos o por el consejo local, o si es nombrado por el gobierno nacional para ocupar el puesto; si es la única persona responsable de la administración local o si debe acatar las órdenes cursadas por instancias superiores; si controla el consejo local o si es el consejo el que supervisa al alcalde desde fuera; y si el consejo local está integrado solamente por personas elegidas por sufragio público o si incluye también a personal administrativo que disfruta de los mismos derechos y prerrogativas⁷. Cada uno de esos sistemas tiene ventajas y desventajas que dependen de la perspectiva que se adopte. Cabe señalar dos ejemplos: si se considera que es esencial tener una administración fuerte y profesional que pueda apoyarse en los conocimientos de las autoridades nacionales centrales, entonces se preferirá una estrecha conexión intergubernamental y, por consiguiente, un sistema dual en el que haya un alcalde nombrado por el gobierno nacional y dependiente de este y unos representantes locales elegidos por los ciudadanos. Por el contrario, el papel del consejo local aumenta considerablemente en un sistema que se adhiera estrictamente al principio de la representación y en el que la posición del alcalde dependa de las decisiones del consejo.

9. Un cuarto aspecto del papel de la democracia representativa a nivel local está relacionado con la naturaleza dual de los representantes elegidos por los ciudadanos, los cuales deben representar tanto los intereses de los grupos y los ciudadanos como los de la administración, es decir asumir la responsabilidad de los servicios y las infraestructuras locales. Para que un consejo local pueda asumir la responsabilidad de la buena administración del municipio, los concejales deben tener un alto grado de especialización profesional y estar dispuestos a dedicar tiempo a familiarizarse

⁷ Véase Timothy D. Sisk y otros, *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance* (Estocolmo, Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral, 2001).

con los problemas. En ese tipo de sistema, se puede necesitar el apoyo de otras personas, ya que el papel principal de los concejales es el de representantes, lo que significa que tienen que dedicar buena parte de su tiempo a hablar con los ciudadanos para conocer sus intereses y preocupaciones. Una solución razonable a ese dilema es mantener el papel político de los representantes y habilitarlos para que tomen decisiones sobre cuestiones administrativas que sean importantes para el municipio. Sin embargo, los problemas concretos deben dejarse en manos de administradores profesionales, que son los más cualificados para encargarse de ellos.

10. Por su parte, el quinto aspecto está relacionado con la necesidad de aplicar el concepto particularmente importante de la democracia representativa a nivel local, a fin de contribuir a una administración eficiente, receptiva y responsable que reduzca la pobreza en la práctica. Eso significa que los representantes locales no deben someterse a los dictados de los partidos políticos nacionales y que no se debe permitir a ningún grupo de élite que controle el proceso de gobernanza. Las minorías étnicas y sociales deben estar representadas en los órganos electos. Para ello es preciso tomar la iniciativa de educar a los ciudadanos sobre la democracia, de modo que tengan al menos un conocimiento básico de las funciones y la interacción de las instituciones democráticas y puedan desarrollar un interés personal en representar a la comunidad local o, como mínimo, ser capaces de supervisar a sus representantes electos. Toda la documentación relacionada con las decisiones adoptadas en las reuniones de los consejos locales debe ser de dominio público y las reuniones de los consejos deben ser públicas, de modo que los ciudadanos tengan ocasión de plantear preguntas. Un sistema de democracia representativa bien equilibrado ofrece una mejor protección contra la tiranía de la mayoría que una democracia directa en su estado puro.

III. Asociaciones y formas de cooperación locales

11. Puede decirse que, independientemente de la importancia crucial que tiene la democracia representativa en el plano local, hay un amplio acuerdo sobre la necesidad de ampliar el alcance del proceso de adopción de políticas públicas más allá de las instituciones municipales. Hay dos perspectivas al respecto: en primer lugar, es indispensable un enfoque participativo e inclusivo de la gobernanza para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio: “cada vez es más evidente que para tener éxito se necesitará adoptar un enfoque que cambie la relación entre el gobierno y la sociedad civil”⁸. En segundo lugar, la administración local está llegando al límite de su capacidad por diversos motivos: la falta de recursos financieros; la demanda cada vez mayor de mejoras en el nivel de vida de los ciudadanos; y la capacidad limitada de las administraciones para generar los conocimientos, las aptitudes para resolver problemas y las innovaciones que se necesitan para adoptar nuevos arreglos institucionales. Aunque la necesidad de recurrir a los conocimientos especializados fuera de las instituciones de administración local es algo que se conoce desde hace tiempo, los debates se han centrado casi exclusivamente en el

⁸ *Participatory Governance and the Millennium Development Goals*, (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.08.II.H.5).

tema de la privatización⁹. Los estudios empíricos comparativos han mostrado, por ejemplo, que los Estados con un gobierno central fuerte y municipios débiles han privatizado los servicios locales a una escala mucho mayor que los Estados donde los municipios tienen un alto nivel de autogobierno y una autonomía financiera de amplio alcance¹⁰. A pesar de que los enfoques sobre la cuestión de la privatización siguen variando mucho entre los Estados, ha quedado claro que la privatización por sí sola no puede solucionar todos los problemas relacionados con la prestación de servicios públicos en el plano local y que es preciso desarrollar estrategias generales que vayan más allá de la privatización.

12. Un requisito esencial para el desarrollo de esas estrategias es que todos los actores (los municipios implicados, las instituciones de la sociedad civil y las empresas privadas) deben ser conscientes de los objetivos colectivos y de los objetivos específicos de cada uno de los asociados. Por mucho que en la gobernanza local se intente desarrollar un concepto de control que incluya a todos los actores, esto no será eficaz si no se establecen con antelación los objetivos y motivaciones de las diferentes partes.

13. Las organizaciones de la sociedad civil defienden los intereses de los ciudadanos de los municipios. Su función es hacer oír los intereses de los ciudadanos cuando estos consideran que la administración local no está tomando suficientemente en serio sus preocupaciones. Dado que están en contacto estrecho con los ciudadanos, esas organizaciones suelen tener un mejor conocimiento de la naturaleza de los problemas, conocen a los afectados y pueden proponer posibles soluciones. La cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil y las administraciones locales debería mejorar el conocimiento de los intereses de los afectados, tal como los perciben las organizaciones en cuestión. Para los municipios, esa cooperación les proporciona conocimientos sobre los intereses de los ciudadanos e información que sería mucho más difícil de obtener sin la ayuda de las organizaciones civiles. Además, en las organizaciones de la sociedad civil hay ciudadanos comprometidos cuyo esfuerzo y dedicación contribuyen al desarrollo de conceptos que pueden servir para atender de manera más adecuada los problemas y encontrar soluciones, liberando a la administración local de esta carga. La inclusión de las organizaciones de la sociedad civil puede ofrecer a los miembros más pobres y débiles de la sociedad la oportunidad de hacer oír su voz. En este sentido, también es una de las estrategias utilizadas en pro de la gobernanza participativa.

14. Los argumentos expuestos deberían recibir una aprobación general en todo el mundo. Sin embargo, hay diferencias reconocibles entre las distintas culturas en cuanto a la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y los municipios. Estos enfoques divergentes pueden describirse del modo siguiente: según el primero de ellos, las organizaciones de la sociedad civil son el resultado de procesos de formación de grupos autónomos impulsados por los ciudadanos y cuyo rendimiento se mide en función de su distancia respecto de la administración local. En este caso, la función de la gobernanza sería reducir la distancia. El enfoque contrario sostiene que la función de la administración local es salvaguardar los intereses de todos los sectores de la población mediante el establecimiento de organizaciones de la

⁹ Germà Bel, Robert Hebdon y Mildred Warner, “Local government reform: privatisation and its alternatives”, *Local Government Studies*, vol. 33, núm. 4 (2007), pág.507.

¹⁰ Kimberley Fitch, “Water privatisation in France and Germany: the importance of local interest groups”, *Local Government Studies*, vol. 33, núm. 4 (2007), pág. 589.

sociedad civil, el apoyo a sus actividades y, en caso necesario, la supervisión de esas actividades (enfoque centrado en los municipios). La función de gobernanza de la administración local según este enfoque consiste principalmente en definir las necesidades que se deben atender a través de las organizaciones de la sociedad civil y crear estructuras de organización más propicias para el cumplimiento de esa función. Entre esos dos extremos hay distintas variaciones.

15. La idoneidad de los instrumentos para la organización de la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil y un municipio depende en primer lugar de cuál de los planteamientos antes mencionados se adopte. Sin embargo, independientemente de esos planteamientos, hay lecciones similares que se pueden extraer de los diferentes enfoques de la gobernanza a nivel del Estado. Un aspecto que ha dado resultados ha sido el establecimiento de centros que, por un lado, apoyan la labor de las organizaciones de la sociedad civil y, por otro, proporcionan una conexión entre la labor de estas organizaciones y la de los municipios. Sin embargo, no debe permitirse que esa interconexión llegue hasta el punto de que la administración local inste a las organizaciones de la sociedad civil a asumir la función de “segundo gobierno”. La sociedad civil y el gobierno son dos actores diferentes con funciones diferentes, y debe mantenerse una distancia sustancial entre ambos. Para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos es necesario contar con una sociedad civil dinámica y activa que promueva una cooperación innovadora entre las organizaciones de la sociedad civil y la administración local.

16. Además, las modalidades de cooperación pueden describirse como el intercambio continuo de información entre un municipio y una organización de la sociedad civil determinados, lo que es tan necesario como las consultas bilaterales y multilaterales con otras organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, es importante desarrollar proyectos y estrategias de aplicación, evaluar los resultados y organizar procesos de aprendizaje comunes. Debido a las diferentes divisiones de poder, estos instrumentos no deben utilizarse solamente de manera *ad hoc* cuando las autoridades lo deseen, sino que deben formar parte de una hoja de ruta común en la que se detallen los aspectos concretos de la cooperación, así como el calendario para la aplicación.

17. Las asociaciones entre un municipio y las empresas son una variante de las asociaciones entre los sectores público y privado, que normalmente se entienden como una colaboración entre esos sectores para mejorar la prestación de servicios públicos. Los desafíos asociados a estas asociaciones se describieron en el tercer período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública: “el Estado y el sector privado tienen esferas de interés y actividades diferentes que son propias de cada uno y que, incluso en las economías de mercado, el sector privado solo no basta para responder a todas las necesidades del desarrollo (...) Lo fundamental es reconocer para cada asociado la función adecuada y encontrar un marco estratégico”¹¹. Una de las principales funciones es garantizar que los intereses del municipio y los ciudadanos no estén dominados por los intereses económicos de las empresas y, al mismo tiempo, asegurar que no se desperdicien ventajas específicas derivadas de la racionalidad económica por aferrarse de manera demasiado estricta al principio del bienestar público. Las asociaciones entre los sectores público y privado pueden entenderse como una estrategia sistemática de gobernanza que traspa los límites del mercado y el Estado, especialmente en el plano local. Como

¹¹ E/C.16/2005/5, párr.19.

estrategia de control híbrida, tiene el potencial estratégico de promover la innovación y el desarrollo, que pueden ser utilizados por el sector público para mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios que presta para atender las necesidades de bienestar de la población.

18. La cooperación entre dos o más municipios es recomendable para lograr economías de escala o cuando los municipios son demasiado débiles para asegurar un nivel de rendimiento satisfactorio por separado. Un problema común es que la cooperación entre los municipios se suele establecer con el objetivo principal de impedir las fusiones forzadas de municipios. Esa cooperación puede adoptar diferentes apariencias, como la preparación de un contrato en que se estipula que un municipio debe prestar servicios a los ciudadanos de otro municipio; la construcción y el uso compartidos de infraestructuras y servicios; y el establecimiento de organizaciones conjuntas e iniciativas de cooperación oficiosa. El problema para el concepto de la gobernanza local general es que la cooperación entre los municipios puede competir con otros agentes, y no siempre de manera equitativa. Si se hace caso omiso de la cuestión de las fusiones, la alternativa a la cooperación con otro municipio si uno no puede prestar un servicio por sí mismo sería establecer una asociación con empresas privadas. Por tanto, la cooperación entre los municipios puede limitar las oportunidades de las empresas y distorsionar el mercado.

19. Para que las interacciones complementarias y mutuas de los diferentes actores entre sí y con los municipios propicien una mejora de la participación y del nivel de vida de los ciudadanos, debe aclararse el modo en que los diferentes elementos pueden integrarse unos con otros. Una yuxtaposición inconexa de los procesos del sector público y del sector privado no suele dar resultados positivos, al contrario, los procesos pueden neutralizarse mutuamente o combinarse para producir sinergias negativas. Sin embargo, por lo general una estructura de gobernanza jerárquica tampoco es capaz de coordinar a los diferentes actores por medio de arreglos institucionales. La gobernanza local es básicamente un tipo de gobernanza basada en redes y apoyada en la confianza, la información, la comunicación y la reciprocidad. Sin embargo, esto no cambia el hecho de que el concepto de gobernanza local como una gobernanza basada en redes que se regula a sí misma casi nunca funciona en la realidad, aunque pueda parecer un enfoque interesante en teoría.

20. Con respecto a la cuestión sobre cuál debe ser la autoridad que administre una estructura de gobernanza basada en redes, solo hay una respuesta realista: únicamente la administración local posee la legitimidad democrática necesaria para poder adoptar una perspectiva a largo plazo y definir los objetivos normativos pertinentes para asegurar el bienestar de los ciudadanos del municipio, así como para aprovechar la interacción entre los distintos intereses y las partes interesadas para lograr estos objetivos. Las investigaciones han confirmado que la cooperación amenaza con hacerse disfuncional si no hay una gestión de la gobernanza por parte de la administración local¹². Existe el peligro, sobre todo en los Estados con una sociedad civil débil, aunque no solo en ellos, de que se siga sin atender los intereses de los sectores más débiles de la sociedad en los procesos autoorganizados por diferentes actores, lo que da lugar a un marcado desequilibrio en los resultados. Una gobernanza local que dependa de las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil y de otros municipios es ante todo una gobernanza de las partes

¹² Véase la nota 9 *supra*.

interesadas, aunque la administración local siga siendo la única responsable ante la ciudadanía en general.

21. Sin embargo, los funcionarios locales siguen enfrentándose al problema de que la cooperación y las alianzas entre un municipio y otros actores se basan en el hecho de que la capacidad y los recursos del municipio no son suficientes para lograr el objetivo de que se trate. Esta deficiencia es evidente en la incapacidad del municipio para controlar unas estructuras de cooperación complejas. La red de iniciativas y procesos de cooperación corre el riesgo de volverse poco clara para los representantes electos. En consecuencia, no hay quien asuma la responsabilidad con legitimidad democrática de la gobernanza basada en redes. Esto ocurre también cuando uno o más de los actores (por ejemplo, una empresa multinacional) tiene mucho más poder que el municipio. La cooperación con los actores del sector privado no debe permitir que se difuminen los límites hasta el punto de que los actores no electos puedan influir en los procesos políticos.

22. ¿Cómo podemos superar el problema de la incapacidad de los funcionarios locales, en particular los concejales, para penetrar y supervisar las redes de cooperación y al mismo tiempo adquirir la responsabilidad política y democrática necesaria para encargarse de esos arreglos? En los debates internacionales impera el concepto de la metagobernanza, que no tiene nada que ver con el modo en que los funcionarios del municipio controlan la red de gobernanza, ya sea desde fuera o jerárquicamente, ni con el establecimiento de marcos normativos. El concepto de la metagobernanza no equivale a un intento de la administración local de introducirse en el proceso y asumir el control. Por el contrario, la metagobernanza hace hincapié en la responsabilidad que incumbe a la red pública de asociados de iniciar y mantener la gobernanza de redes en el marco de la red general. Es evidente que esto no sucede como resultado de órdenes y controles sino solamente a través de la creación de foros de información, comunicación y negociación, así como de evaluación mutua, en los que estén integrados los representantes democráticamente elegidos y se atiendan las necesidades de los ciudadanos.