

**G o b e r n a n z a:**

**El nuevo proceso de gobernar**

**Luis F. Aguilar**

ISBN 978-607-95144-5-7

Primera edición: enero de 2010.  
Segunda edición: octubre de 2010.

Esta publicación es propiedad de la Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Los derechos de autor corresponden a sus creadores y/o a sus fuentes originales. Se prohíbe la copia, radiodifusión, descarga, almacenamiento (en cualquier soporte) transmisión, exhibición o reproducción en público, así como la adaptación o alteración del contenido de este documento sin la correspondiente autorización previa y por escrito de los propietarios de los derechos de autor y de la Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Al ingresar al documento en cualquiera de sus versiones, usted acuerda que sólo puede bajar contenido para uso personal no comercial.

Diseño Editorial:  
Ana Beatriz López Villaseñor

Publicado por:  
Fundación Friedrich Naumann para la Libertad  
Proyecto México  
Cerrada de la Cerca No. 82  
Col. San Ángel Inn  
C.P. 01060 México, D.F.  
México  
Tel.: (5255) 5550 1039  
Fax: (5255) 5550 6223  
[www.la.fnst.org](http://www.la.fnst.org)

Impreso en México.

## Contenido

Presentación .....	I
Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar .....	5
1. El problema del gobierno: el Gobernar más que el Gobernante .....	6
2. Los factores que hicieron que el gobernar se volviera problema .....	9
3. Las líneas de respuesta: Gobernabilidad y Gobernanza .....	23
4. El concepto / enfoque de Gobernanza: sus características esenciales .....	31
5. La estructura de la Gobernanza .....	43
6. Las cuestiones sobre la Gobernanza .....	55
Referencias bibliográficas .....	67



## Presentación

En los años noventa hizo su aparición el concepto de gobernanza en los estudios de los organismos internacionales y de la academia. La novedad de su enfoque ocasionó que al comienzo no se captara con precisión su contenido conceptual, se le interpretara de diversas maneras y hasta se le refutara como inapropiado o equivocado, porque el enfoque—concepto de gobernanza incluía un cuestionamiento a la eficacia del modo tradicional de gobernar, en el que gobierno era el actor único o el dominante de la conducción de la sociedad. A pesar de la plurivocidad inicial de sus denotaciones y de resistencias explicables, el concepto de la gobernanza (la gobernanza “nueva”, “moderna”, “asociada”, “en red”) ha ido normalizando su contenido conceptual y se ha ido convirtiendo crecientemente en la forma como numerosos asuntos públicos son hoy abordados y numerosas situaciones sociales son gobernadas.

La Fundación Friedrich Naumann, atenta a los desarrollos intelectuales y político—institucionales mundiales que fomentan las libertades de los ciudadanos y sustentan formas de gobierno que valoran las capacidades de la sociedad económica de mercado y de la sociedad civil, ha considerado conveniente publicar un cuaderno en el que con claridad y brevedad se presenten las razones, los componentes y los usos prácticos de la gobernanza, se argumente la validez de su enfoque de gobierno y se enuncien sus limitaciones y riesgos posibles.

Conforme al propósito de la Fundación, este cuaderno es fundamentalmente conceptual, tiene el objetivo de exponer ordenadamente los elementos distintivos del concepto—enfoque de la gobernanza y explicar y justificar su validez para fines directivos de gobierno y de administración pública. El tono de propaganda o prédica, como si la gobernanza nueva fuera la panacea o el

paradigma normativo de gobierno, no existe en el libro, aunque sí la convicción del autor que considera que no se podrá tener un gobierno directamente confiable y eficaz si el gobierno todavía considera que en las actuales condiciones sociales nacionales y mundiales puede gobernar a su sociedad por sí mismo, definir por él mismo los objetivos preferentes de la sociedad y el modo de realizarlos, suponiendo una sociedad dependiente. Los recursos estatales a disposición del gobierno son ingentes y potentes pero insuficientes para una tarea directiva exitosa, que implica alcanzar consensos básicos con los actores económicos y sociales independientes y disponer de más recursos que los que el gobierno posee a fin de producir los resultados esperados.

En los dos primeros apartados se plantea el problema contemporáneo de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos y se expone sucintamente cuáles han sido los factores que, desde dentro y fuera del gobierno, han ocasionado que el proceso de gobernar se haya vuelto hoy problema. En los países en vía de desarrollo como en los desarrollados, las fallas directivas pueden imputarse coyunturalmente a la ilegitimidad, incompetencia o irresponsabilidades de los altos ejecutivos y funcionarios del gobierno (a “los gobernantes”), pero en el fondo se deben al hecho de que en las condiciones económicas y sociales actuales (nacionales–globales) el proceso gubernativo tradicional ha perdido en mayor o menor grado autonomía decisoria para controlar y conducir la dinámica económica, social y cognoscitiva de la sociedad actual. Esta situación de gobierno limitado ha promovido diseños institucionales y nuevas prácticas del gobernar, en el que el gobierno no pierde su rol de autoridad pública, aunque cambia el modo de desempeñar su rol directivo, y en el que los ciudadanos, las firmas privadas y las organizaciones sociales siguen sujetos a la ley y a las decisiones vinculantes de los poderes públicos legítimos, pero asumen un papel más activo e influyente en la definición de leyes, políticas y programas públicos.

En un tercer apartado, el cuaderno se enfoca a exponer el enfoque de “governabilidad” y el de “governanza”, que se han argumentado como las dos líneas de respuesta al problema de la capacidad y eficacia gubernativa. Se apuntan las características de

los supuestos de los dos enfoques y se enuncian las limitaciones del enfoque de la gobernabilidad, que es el más socorrido en nuestro medio. En el cuarto apartado, el central del cuaderno, se exponen en forma argumentada los supuestos, propósitos y contenidos de la gobernanza y particularmente los de la gobernanza, nueva, moderna, en red. En el quinto se aborda la estructura institucional y técnica del proceso de gobernar en modo de gobernanza. Lejos de las distorsiones de los pasados autoritarios, el gobernar ha dejado de ser una actividad discrecional, veleidosa y opaca, está estructurado institucionalmente, para fines de validez política, y técnicamente, para sustentar su eficacia. El resultado final de la lectura debería ser un concepto fundado, ordenado y preciso de gobernanza, además de acota.

El último apartado enumera las preocupaciones intelectuales y cívicas que despierta la nueva gobernanza. En razón de que el gobierno y los actores privados y sociales coproducen y se corresponsabilizan del nuevo proceso de gobernar, definiendo el modo como se atacarán los problemas sociales y se crearán oportunidades de desarrollo, es justificado plantearse preguntas sobre la validez pública o institucional de las decisiones (políticas, programas, servicios, proyectos...) de ese modo de dirigir asociado y sobre la viabilidad de su gestión.

Espero que el cuaderno contribuya a una recepción crítica del enfoque de gobernanza y ofrezca elementos tanto a gobernantes como a ciudadanos, sean empresarios privados, organizaciones sociales u organizaciones civiles, para entender que la sociedad en la que vivimos y nos importa, no podrá producir los beneficios y futuros preferidos a menos que el proceso de gobernar se configure como una empresa público–privada, gubernamental–social, en la que el gobierno sigue siendo un actor indispensable pero insuficiente para la magnitud de la tarea directiva, particularmente en el tema del crecimiento y desarrollo. Economía de mercado, solidaridad social, ciudadanía se requieren e importan.

*Luis F. Aguilar*





## **G o b e r n a n z a:**

### **El nuevo proceso de gobernar.**

La cuestión acerca de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se ha colocado en el centro de las disciplinas que estudian el gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana. Han sido numerosos los hechos críticos que han provocado que ciudadanos y estudiosos nos hagamos preguntas y tengamos dudas sobre la eficacia directiva de los gobiernos, dado que nuestra vida personal y asociada ha sido golpeada en las últimas décadas por crisis fiscales que destruyeron capitales, patrimonios y calificación laboral de nuestras naciones, por el estancamiento y en algunos casos el declive económico de nuestros países, por el agravamiento de los problemas de la inseguridad y la pobreza, por arbitrariedades y corrupción de políticos y funcionarios, por servicios públicos de inestable calidad, por políticas públicas de diseño e implementación defectuosa... La lista de los defectos directivos de los gobiernos puede extenderse y pormenorizarse, pero su común denominador es la ineficacia relativa del gobierno en el cumplimiento de las funciones públicas y en la realización de los objetivos de importancia social, con el resultado de que ha crecido el escepticismo en la capacidad directiva de los gobiernos.

¿Gobiernan los gobiernos? ¿Poseen los gobiernos la capacidad de conducir a sus países o comunidades hacia algún futuro de seguridad, equidad y prosperidad en vez de navegar a la deriva o de naufragar? ¿Cuáles son las condiciones que hacen posible que los gobiernos posean la capacidad de gobernar a sus sociedades? ¿Estas condiciones de posibilidad directiva se ubican sólo al interior del gobierno, en su ámbito de poderes, recursos, capacidades y prácticas, o la conducción de la sociedad hacia futuros de valía, para ser factible y exitosa, requiere sumar las capacidades y recursos de la sociedad económica y civil? ¿Dispone el gobierno de los recursos y posibilidades para definir el rumbo de la sociedad y efectuarlo por sí mismo, como antaño, cuando controlaba toda la orquesta social y la dirigía con su partitura y su batuta, o las condiciones sociales y políticas han cambiado a tal punto que la definición y la realización de los objetivos de valor para una sociedad necesita de los recursos, capacidades y compromisos del sector privado y social, lo cual obliga al gobierno a otro modo de relacionarse con los actores económicos y sociales y, por ende, a otro modo de gobernar? Las preguntas podrían multiplicarse y reflejan dudas metódicas y prácticas sobre la capacidad directiva de los gobiernos (no importa en este caso si presidenciales o parlamentarios, unitarios o federales), provocadas en el pasado por situaciones de desgobierno y crisis y, recientemente, por situaciones de descontento y hasta desilusión respecto del desempeño del gobierno democrático, del que se esperaba superior capacidad de solución de problemas y de creación de oportunidades.

## **1. El Problema del Gobierno: el Gobernar más que el Gobernante.**

En el pasado la ineficacia directiva de los gobiernos se atribuyó a los defectos y vicios del Sujeto Gobierno, es decir, de la instancia o la agencia Gobierno, que tenía a su cargo la conducción de la sociedad. El gobernante era la causa del problema debido a la deformidad de sus atributos y comportamientos, que eran inaceptables y cuestionados política y moralmente. El gobernante no estaba en condición de gobernar porque los ciudadanos no lo consideraban legítimo, no le otorgaban autoridad intelectual

o moral y les resultaba despreciable aun si temible. Ejemplos de ilegitimidad política y de desprecio o desapego social hacia el gobernante abundan a lo largo del siglo XX, en el Entreguerras y durante la Guerra Fría, en los regímenes socialistas de Europa del Este y de Asia, también en varios regímenes latinoamericanos durante determinados periodos negros. Los cuestionamientos dirigieron sus críticas a la ilegitimidad de los sistemas autoritarios o totalitarios que los gobernantes conducían y sostenían y, en consecuencia, señalaron sus vicios de cargo y actuación: eran gobiernos impuestos, arbitrarios, discrecionales, atropelladores de derechos humanos, represores de cualquier forma de disidencia hasta el punto de volverse carceleros y homicidas, intrusos en la vida privada o, más atenuada pero no menos críticamente, gobiernos patrimonialistas, corruptos, populistas, clientelares, nepotistas, clasistas... A estas críticas que pegaban en el blanco de la legitimidad política del cargo y de la actuación del gobernante y hacían que no mereciera obediencia y aprobación social, se sumaron también cuestionamientos de carácter técnico (analítico, organizativo, gerencial), que señalaban la incompetencia directiva de gobiernos tan poderosos como diletantes, cuyas decisiones carecían con frecuencia de sustento informativo y analítico y no disponían de administraciones públicas organizadas, profesionales y capaces.

Sin embargo, en años recientes, debido principalmente a la democratización de los regímenes políticos y a la instauración / restauración progresiva del estado de derecho o del imperio de la ley como marco de la acción de los poderes públicos, se han resuelto razonablemente los dos problemas crónicos del sujeto gobierno: *la legitimidad de su cargo y de su actuación*. En la mayor parte de las naciones el gobierno es hoy un sujeto legalmente elegido y es excepcional que actúe impunemente al margen de las leyes vigentes. El Sujeto Gobierno ha dejado de ser el problema, pues reúne todas las características consideradas correctas del gobierno democrático: es un gobierno elegido, controlado por los otros poderes públicos y los otros órdenes de gobierno, sometido al escrutinio ciudadano, obediente de las leyes, respetuoso de las libertades políticas y civiles, abierto a la participación ciudadana, transparente, rendidor de cuentas. El problema ya no

es la legitimidad política del gobernante sino el rendimiento social de sus decisiones y acciones, su capacidad y eficacia para resolver los problemas sociales y crear futuros sociales de valía general. En breve, la cuestión hoy se centra en la eficacia directiva del gobernante legítimo más que en su legitimidad política.

El gobernante democrático y legal posee incuestionablemente el derecho a mandar y ser obedecido, a tomar decisiones socialmente vinculantes, pero sus decisiones y órdenes directivas pueden ser erradas e ineficaces para resolver los problemas públicos, responder a las expectativas sociales fundadas y conducir a su sociedad a situaciones mejores de convivencia. Los gobernantes legalmente establecidos pueden no gobernar y sus decisiones y acciones pueden no ser directivas. Este ha sido el descubrimiento y el nuevo planteamiento social. No está en cuestión la validez institucional del cargo y la legalidad de la actuación del gobernante sino su validez directiva, que implica su competencia analítica, técnica, gerencial, política. Ya no se discute su legitimidad institucional, sino su capacidad y eficacia directiva, dado que con frecuencia sus decisiones y acciones carecen de base informativa, analítica, teórica, tecnológica, financiera, gerencial y no arrojan resultados de beneficio para determinados sectores ciudadanos en problemas o para la sociedad en general. En cuestiones de gobierno el problema cognoscitivo y práctico *se ha desplazado del sujeto / la institución gobierno hacia el proceso de gobierno, la gobernación, la gobernanza*, que incluye como componentes esenciales las instituciones públicas, las finanzas públicas, el análisis de las políticas públicas, la administración pública y las prácticas políticas de relación del Ejecutivo con los poderes públicos y los sectores ciudadanos. El proceso de gobernar acertado, exitoso, socialmente reconocido, contiene elementos políticos y técnicos y no sólo institucionales.

El nuevo planteamiento centrado en el proceso de gobernar más que en el gobernante se explica en parte por factores del pasado y del presente, por la memoria de los nocivos efectos sociales que ocasionaron las crisis fiscales y políticas de los gobiernos, pero también por la democratización de los regímenes y por las transformaciones de la realidad social y de las expectativas de los

ciudadanos. Si algo dejaron en claro las crisis fiscales, políticas y administrativas de nuestros estados sociales desarrolladores de formato autoritario y si algo dejan ahora en claro los primeros años de democracia en fatigosa consolidación, en medio de una transformación mundial de la economía, la comunicación y la vida, es que no todo actuar del gobierno, por ser del gobierno, aun si de un gobierno legítimo y legal, es directivo.

## **2. Los factores que hicieron que el gobernar se volviera problema.**

La problematización acerca del gobernar del gobierno y de su capacidad directiva es reciente. En el siglo XX, por décadas, la cuestión fue inexistente y se la consideró fundamentalmente resuelta, pues los gobiernos democráticos de los estados sociales de las sociedades industriales acreditaban resultados de crecimiento económico, generación de empleo, bienestar generalizado, movilidad social de la población y universalización de la seguridad social, hasta convertirse en modelos de gobierno a emular. En buena medida se puede afirmar lo mismo de los estados sociales desarrolladores latinoamericanos, incluidos los autoritarios, que transformaron nuestra estructura de sociedad tradicional económicamente atrasada y que hasta fines de los años 60 impulsaron la modernización de la vida y la producción, protagonizaron la revolución industrial de nuestros países, ampliaron educación y salud, produjeron infraestructura y crearon capacidad social.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los años 70, tanto en países desarrollados y en vías de desarrollo, aparecieron situaciones económicas problemáticas que rebasaron la capacidad de respuesta de los gobiernos sociales y evidenciaron los límites de la intervención del estado en los procesos económicos. Los años de la “estanflación” fueron críticos<sup>1</sup> y suscitaron movilizaciones

---

<sup>1</sup> La ‘estanflación’ (nulo o bajo crecimiento con inflación de precios), que padecieron en los años 70 los países europeos, los Estados Unidos y los del Commonwealth, exhibió los límites de la capacidad directiva de los gobiernos sociales, quienes no pudieron relanzar el crecimiento económico ni controlar la inflación, las dos condiciones que son básicas para generar bienestar y seguridad social. Los límites fiscales, regulatorios y políticos del estado social fueron manifiestos en esos años. Los gobiernos sociales,

políticas y cuestionamientos intelectuales, que coincidieron en preguntarse sobre las causas del disminuido desempeño directivo del gobierno en desarrollo y bienestar social, así como sobre la pérdida de eficacia que tenían sus instrumentos, sus políticas y sus modos de relacionarse con los sectores de la sociedad. En suma, irrumpió la cuestión y la averiguación sobre la capacidad directiva del gobierno democrático y sobre su ámbito propio y gobernable de dirección. Una situación semejante vivió América Latina, cuando se agotó el impulso del primer desarrollo.<sup>2</sup>

Pioneros en el planteamiento de la cuestión sobre el gobierno o la dirección de la sociedad – la *Steuerungsfrage* – fueron los académicos alemanes y holandeses de los años 70, especialistas en política pública y administración pública (F.W. Scharpf, R. Mayntz, F.X. Kauffman, así como K. Hanf, J. Koimann, J.M. Kickert, entre otros). Su planteamiento sobre las limitaciones directivas que mostraban los gobiernos sociales y sobre las condiciones que podían renovar o incrementar su capacidad directiva prestaba voz

---

que son fundamentalmente estados de gasto en respuesta a las necesidades materiales de sus ciudadanos, mostraron que no disponían de la cantidad necesaria de recursos para inversiones, a fin de reactivar la economía, generar empleo y extender el bienestar y la seguridad social, así como no podían incrementar los ingresos públicos mediante una mayor imposición fiscal, que desencadenaría efectos económicos contraproducentes, ni podían regular precios y salarios, ni inducir a acuerdos a las organizaciones del capital y del trabajo para reactivar el crecimiento, exigiendo a las primeras inversiones inciertas de riesgo y a las segundas contracción de los salarios y reducción de demandas. Lo mismo ocurrió al final de los años 70 y durante los 80 en varios países latinoamericanos, particularmente en Argentina, Brasil, México, que padecieron fuertes recesiones con inflaciones desbordadas.

2 En los países latinoamericanos los años 70 representaron el agotamiento del modelo de desarrollo CEPAL de “sustitución de importaciones”, establecido en los años 30 y 40 para crear y ampliar el mercado interno, que se sustentó en prolongadas prácticas dirigistas y proteccionistas de los gobiernos a lo largo del ciclo económico. La problematización del gobierno alcanzará en América Latina su clímax en la segunda mitad de los años 70, debido a los excesos del autoritarismo, y a principios de los 80, a raíz del desastre económico y social, provocado por la quiebra de las haciendas públicas de varios países. Sin embargo, los años de la Guerra Fría en el continente fueron destructivos y causa principalísima de que los gobiernos fueran cuestionados. En esos años irrumpió la pregunta militante acerca de si el modelo socialista de organización de la producción y del poder político producía gobiernos con mayor eficacia para el desarrollo de las sociedades que el modelo liberal–democrático cuyos gobiernos, para enfrentar entonces la crisis del modelo del desarrollo y la presión política por un cambio estructural, tuvieron que transformarse en infaustos autoritarismos civiles y militares, perdiendo el respeto y la confianza de amplios sectores sociales.

a la preocupación ciudadana e intelectual ante el hecho de que los gobiernos europeos de los estados sociales (socialdemócratas, laboristas, demócrata cristianos...), que habían representado la respuesta exitosa a los problemas del crecimiento y bienestar de la sociedad industrial, se habían convertido en problema, debido al deterioro observable de su instrumental directivo (planificación, regulación económica, gasto público) y de sus prácticas políticas (acuerdos neocorporatistas entre capital y trabajo), deterioro que algunos autores comenzaron a explicar con referencia no tanto a las prácticas del gobierno sino a las transformaciones que la economía y la sociedad experimentaban en modo acelerado. El problema se ubicaba en el gobierno pero también más allá del gobierno. Los instrumentos directivos del gobierno perdían filo dado que tenían enfrente una mayor innovación y competitividad internacional entre los productos y servicios de las firmas (transnacionales) y una mayor independencia política y autonomía de vida de las personas y agrupaciones de la sociedad.

El espíritu del tiempo fue recapitulado por el libro *The Crisis of Democracy* (Crozier, Huntington, Watanuki, 1975), escrito por encargo de la entonces influyente Comisión Trilateral, en el que el gobierno democrático de los estados sociales es presentado por primera vez como problema y como problema crítico, a causa de su pauta o patrón de gobernar, que provoca un desequilibrio (“sobrecarga”) no manejable entre la demanda social y la oferta gubernamental (entre el ingreso y el gasto público) y que, si no se corrige, puede evolucionar hacia un escenario de crisis fiscal y política de gobierno.<sup>3</sup> Por primera vez apareció en el discurso

---

3 El libro advirtió que el gobierno democrático de los estados sociales de las sociedades industriales avanzadas, *en razón de su patrón de gobierno* (planificación, regulación, intervención económica, pactos neocorporativos, gasto público alto en respuesta a los compromisos de pleno empleo y de seguridad y bienestar universal...), está sujeto a un desequilibrio fiscal y político debido al exceso (una “sobrecarga”) de demandas sociales, a las que no está en condiciones de responder o manejar a partir de las capacidades fiscales, legales, administrativas y de autoridad política que dispone, por lo cual la probabilidad de crisis es alta. Por consiguiente, no hay lógicamente más que una alternativa: o *incrementar ulteriormente las capacidades del gobierno* (mayor recaudación, regulación, intervención económica, alineamiento político...) con el resultado de poner en riesgo los valores liberal-democráticos del estado social y agudizar el estancamiento económico, o *incrementar las capacidades de la sociedad*, reconociendo su mayor autonomía y libre iniciativa, con lo cual se modifica drásticamente el modo e instrumental guber-

politológico la pregunta sobre *la gobernabilidad* de las democracias sociales, sobre cuáles son las condiciones que favorecen que las democracias tengan la probabilidad de gobernar y cuáles las condiciones que la destinan a la probabilidad o el riesgo de dejar de gobernar y hasta ser factor de desgobierno, a la ingobernabilidad. Por primera vez se enunció la probabilidad de que los gobiernos democráticos no fueran capaces de gobernar y el problema no se ubicó en el diseño institucional de los estados democráticos ni en la estructura del sistema económico de mercado, sino en el proceso de gobernar o en el patrón directivo que seguían los gobiernos sociales y que se sustentaba en el gasto público a fin de responder a las demandas materiales en las que se plasmaban los derechos sociales de los ciudadanos. El problema se ubica, diríamos hoy, en la *gobernanza* de los estados sociales.<sup>4</sup> Fue un planteamiento nuevo y preciso, por cuanto centrado en el proceso de gobernar, en sus características y eficacia directiva, y se dejó de lado el debate estructural frecuentemente abstracto entre el estado y el mercado.

Otro libro europeo, apenas tres años después, con un enfoque menos dramático pero igualmente crítico y con mayor temple cognoscitivo fue *Interorganizational Policy Making* (coordinado por Hanf, K. y Scharpf, F., 1978), que influyó en las disciplinas dedicadas al estudio del gobierno. Su diagnóstico no se centró en la ‘sobrecarga’ fiscal y administrativa que agobiaba a los gobiernos

---

nativo de los gobiernos sociales y se da paso a una mayor libertad de los mercados y a la independencia política de las personas. En suma, el patrón de gobierno de la democracia social vacila. Si continúa con su mismo patrón de gobierno su destino es la crisis. Si procede a reformar su patrón de gobierno, tratando de aumentar sus poderes, es posible que afecte los valores de la democracia y no reactive el bienestar social general o si lo reforma, otorgando mayor libertad a los actores económicos y sociales, deja atrás su idea del estado / gobierno como el principal o único agente del desarrollo, seguridad y bienestar social

4 Dicho al margen, ese libro emblemático planteó la cuestión de la probable crisis directiva del gobierno demócrata social con el lenguaje de *la (in)gobernabilidad*, pero imputó la probabilidad de que el gobierno dejara de gobernar a su estilo y prácticas de gobierno, a su *gobernanza*, aunque no utilizó el término. Su línea de respuesta fue la afirmación de que la crisis de gobernabilidad o crisis probable de gobierno era controlable si se modificaba la gobernanza del estado social y se pasaba a otro estilo de gobierno, que en el fondo va a ser el neoliberal. Los autores no tuvieron tal vez claro el estado total de la cuestión, pero dejaron apuntada la respuesta sin emplear el concepto, que aparecerá veinte años después.



sociales y que los exponía al riesgo de la ingobernabilidad, sino apuntó hacia “las características interorganizacionales del modo como el gobierno aborda la solución de los problemas”, características que se habían vuelto constantes y generalizadas en las políticas, programas y servicios públicos y que hacían más difícil la conducción social, suscitando preguntas sobre si los gobiernos tenían la capacidad de resolver los problemas de interés de la sociedad. Lo que la creciente configuración interorganizacional de las políticas, programas y prestación de servicios mostraba era que el gobierno había dejado de ser el centro de la dirección de la sociedad y que numerosas entidades públicas y actores privados, gubernamentalmente independientes, participaban en la elaboración y ejecución de las políticas públicas. El gobierno interorganizacional evidenciaba dos cosas. Por un lado, mostraba las limitaciones del gobernar tradicional, sustentado en el control jerárquico de un gobierno central que actuaba con su maquinaria burocrática y, por el otro lado, dejaba ver que estaba en formación un nuevo estilo de gobierno y administración, más descentralizado e interdependiente, que tenía problemas de organización y dirección. En efecto, la presencia de numerosos actores con diferentes ideas, intereses y recursos en las acciones de gobierno no incrementa de suyo la eficacia directiva si no hay coordinación y cooperación y éstas son inestables, parciales e imprevisibles. En suma, mientras el gobernar jerárquico y unitario ha dejado de operar con eficacia, el gobernar interorganizacional, que es el modo como los gobiernos están dirigiendo y administrando, no logra aún definir y estabilizar su mecanismo de dirección que no puede ser más que el de la coordinación (en vez de subordinación) de las diferentes organizaciones públicas, privadas y sociales, participantes en el proceso de gobierno.<sup>5</sup>

---

5 “La formulación e implementación de las políticas públicas implican cada vez más diferentes agencias y niveles de gobierno y múltiples interacciones entre las autoridades públicas y las organizaciones privadas... La diferenciación funcional y territorial ha producido sistemas de decisión en los que la capacidad de los gobiernos para resolver problemas se ha desagregado en una colección de subsistemas que son limitados en tareas, competencias y recursos, y en los que los participantes relativamente independientes poseen diferentes pedazos de información, representan diferentes intereses y siguen cursos de acción separados y potencialmente contrapuestos... Los sistemas políticos de cualquier país industrialmente avanzado confrontan la difícil tarea de asegurar la coordinación de las políticas que llevan a cabo redes de organizaciones

El vaticinio de la ingobernabilidad se hizo real cuando ocurrió la crisis fiscal de los estados sociales, tanto de los democráticos como de los autoritarios, que desembocó en crisis política. La crisis de gobierno dejó de ser una probabilidad y se convirtió en un hecho real. A partir del hecho de la crisis fiscal y política sectores de la sociedad descubrieron que el gobierno puede ser también factor de desgobierno, de daños y costes sociales y no sólo de beneficios y desarrollo, con el corolario de que no toda actividad del gobierno, por ser del gobierno y por tener un propósito directivo, es efectivamente directiva, gubernativa, produce resultados sociales de valor. A partir de entonces se problematizó la ecuación que por décadas disciplinas y ciudadanos habían establecido entre la actividad *del* gobierno y la actividad *de* gobierno o directiva de la sociedad. *No toda acción del gobierno es acción de gobierno*. La distinción fue a su vez decisiva para renovar el concepto y la práctica del gobierno, pues hizo posible concebir una dirección de la sociedad que no fuera exclusivamente gubernamental. La dirección social puede efectuarse con los instrumentos y actores propios (burocracias) del gobierno, pero en determinadas situaciones y condiciones de sociedad la actividad de gobierno, para ser posible y eficaz, puede o debe realizarse “mediante terceros” o “en asociación” con las organizaciones privadas y sociales, situación que había descrito y explicado el enfoque de la política o gobierno “interorganizacional”. Fue entonces lógico y justificado preguntarse acerca de cuáles son las condiciones que hacen posible que el gobernar del gobierno sea una actividad directiva eficaz y, más a fondo, preguntarse si las condiciones de posibilidad directiva se encuentran sólo al interior del gobierno, en sus poderes, recursos y personal, o si se requiere además el aporte de las capacidades y recursos de la sociedad económica y civil, con lo que otro proceso de gobernar comienza a tomar forma, centrado en el principio de la cooperación y la coordinación.

La crisis no fue el único factor que propició plantearse la cuestión de la capacidad directiva del gobierno, sino otros factores sociales se han añadido y enlazado. Los primeros tres factores de

---

separadas pero interdependientes y en las que las capacidades colectivas de numerosos participantes son esenciales para una solución eficaz del problema” (pp. 1, 2)

orden coyuntural son los relacionados con las decisiones que se tomaron después de la crisis fiscal de los estados sociales y que se consideraron indispensables para poder superarla: *la política de ajuste, la liberalización de los mercados y la democratización*, en el caso de los regímenes autoritarios. Los otros factores de orden estructural destacan los cambios sucedidos en la organización de la economía y en la configuración de la vida social, como la globalización, la independencia y autonomía de la sociedad y, en recapitulación, la diferenciación funcional del sistema de sociedad. El enlazamiento de estos dos tipos de factores ha evidenciado tanto los límites de las prácticas tradicionales de gobierno como la aparición de un nuevo modo de gobernar plural, interactivo y asociado, en red.

La crisis fiscal obligó a una reestructuración financiera y administrativa del estado a fin de restablecer su capacidad de llevar a cabo sus funciones sociales constitucionales. La reestructuración fue lógicamente en modo “neoliberal” y no podía ser de otra manera, dada la situación de insolvencia del estado, de modo que para salir de su ruinoso déficit fiscal se consideró indispensable efectuar una rigurosa *Política de Ajuste* (entre ingreso y gasto) de las finanzas públicas, la cual obligó a realizar varias reformas interdependientes: a) la reactivación de los mercados como el motor del crecimiento económico y del bienestar social en vez de la agotada intervención estatal dirigista del ciclo económico, cuyos límites financieros, regulatorios, administrativos y políticos quedaron manifiestos en el estancamiento económico a fines de los 70s y en los 80s, frente al cual el estado no tuvo respuesta. La opción por el mercado implicó modificar las formas del dirigismo estatal y, en consecuencia, impulsó desregulaciones económicas pro mercado (en constitución, leyes, reglamentos) así como privatizaciones de las empresas públicas; b) una reforma fiscal que con sus varias medidas tributarias de incremento de ingresos y sus medidas de disminución de egresos públicos contribuyera a sanear las finanzas públicas, a sostener el equilibrio ingreso – gasto, así como a apoyar el relanzamiento de los mercados; c) el “redimensionamiento” o la reducción del crecido aparato administrativo gubernamental (organismos, programas, servicios, personal...) a fin de disminuir la notable cantidad de recursos

públicos que la administración pública consumía en modo ineficiente, desequilibrando las finanzas del estado, y cuyo gran gasto corriente no era compensado por la generación de suficiente beneficio social. En consecuencia, d) la Nueva Gestión Pública o la transformación gerencial de la estructura jerárquico – burocrática de la administración pública, que canceló organismos y programas innecesarios e ineficientes, descentralizó las decisiones hacia la línea media o los operadores de la administración, creó numerosos organismos públicos independientes o agencias con tareas específicas y mensurables, y elevó como supremo valor administrativo la Eficiencia Económica o la Costoeficiencia, que exige espíritu empresarial, orientado a la producción eficiente de resultados de beneficio a los ciudadanos, en vez del valor de la Legalidad o la Jerarquía, que es considerado un valor institucional más que uno administrativo, en tanto la norma jurídica no es (o no está respaldada por) norma técnica de productividad, causalidad y gerencia.

Todas las medidas de ajuste financiero de la hacienda pública y de reestructuración (neo) liberal de la actividad económica, para dejar atrás la quiebra y parálisis de los estados sociales, obligaron a efectuar reformas constitucionales, desregulaciones, privatizaciones, a usar instrumentos administrativos de mercado y a cancelar programas y organismos gubernamentales tan costosos como ineficientes, con la consecuencia de que el gobierno perdió poderes, capacidades, recursos y alcances, particularmente en el ámbito del crecimiento económico y del desarrollo social. El efecto neto fue un gobierno limitado en capacidad directiva. Las limitaciones gubernamentales se agudizaron además cuando el gobierno, por la vertiente política, tuvo que sufrir una segunda reducción de sus poderes y controles a raíz de la democratización, que fue ineludible en el caso de los numerosos gobiernos autoritarios de los estados sociales socialistas o desarrolladores.

En los gobiernos autoritarios, la crisis fiscal y económica fue imputada a dos propensiones o pautas de comportamiento: a) ser un gobierno que tiene una mayor exposición al riesgo de cometer errores de decisión en sus políticas y programas, debido a que no está sujeto a los controles y contrapesos de otros poderes pú-

blicos y de los ciudadanos, con el añadido que tampoco aprende de sus errores porque sus costos de equivocarse con daño a sus sociedades no son significativos para mantener su poder, puesto que cuenta con los instrumentos para controlar por un buen tiempo los movimientos de inconformidad y disidencia; b) ser un gobierno que está obligado a politizar el gasto, en el sentido “populista” de que los gobiernos autoritarios para sostenerse y legitimarse socialmente se ven obligados a un gasto abundante y permanente (no compensado por ingresos vía impuestos), dirigido a satisfacer las demandas de las masas pobres y asociados, que constituyen su base de soporte político, aun si el gasto sea ineficiente por no resolver los problemas sociales ni crear capacidad social. En consecuencia, los regímenes autoritarios, cuando se desploman en crisis fiscales y políticas irreversibles, no pueden reconstruir su capacidad directiva a menos que se sujeten a una reforma política de fondo, una reforma institucional, que consiste en la democratización del régimen político (“la transición democrática”) y no sólo en la reestructuración de su hacienda y administración pública.

Una consecuencia no querida de la democratización ha sido el debilitamiento de la capacidad directiva de los gobiernos democráticos, tal como lo muestra el descontento respecto del desempeño económico y social de las democracias no sólo en los países latinoamericanos. El entendimiento estándar de la transición democrática, que puso el énfasis en la democracia electoral más que en la gubernativa (en la obtención más que en el ejercicio del poder político), supuso que el aseguramiento de un proceso electoral libre, competitivo e imparcial, que respetara los derechos políticos de los ciudadanos, tendría el efecto de sustituir a los viejos gobernantes por nuevos políticos con credenciales cívicas impecables y que éstos, en méritos de sus atributos de legitimidad política y autoridad moral cívica, darían origen a un gobierno exitoso y reactivarían el desarrollo de la sociedad. Tal supuesto optimista, centrado en la legitimidad política del cargo del gobernante, no tomó en consideración que era imperioso crear también el orden institucional, político, financiero y administrativo que el gobierno democrático requiere para acreditar eficacia directiva y cuyos componentes cruciales son un diseño

institucional idóneo de las competencias y responsabilidades de los poderes públicos, de sus relaciones recíprocas y de sus relaciones con los grupos ciudadanos, un sistema de justicia y de policía honesto y eficaz, una hacienda pública equilibrada, una administración pública eficiente por su capacidad analítica y técnica, con personal probado en sus competencias y dispuesto a cumplir con las prescripciones legales. Lo que se observa es un gobierno democrático, electoralmente legítimo, que ha logrado más o menos dismantelar las prácticas del antiguo sistema político, pero que no ha podido construir las condiciones institucionales y técnicas de su eficacia política y técnica. Ha ganado legitimidad política, pero no capacidad de conducción y administración.

En efecto, la dispersión del poder político que la democracia lleva a cabo entre poderes públicos, instancias de gobierno y organizaciones políticas y sociales ha logrado que éstos alcancen o incrementen su independencia y fuerza, con el resultado de que el tradicional eje de gobierno de nuestros países, la presidencia, haya perdido institucional y políticamente capacidad directiva, sin que hasta la fecha se le haya podido sustituir con una nueva institución de dirigencia política, más compleja pero que asegure una razonable eficacia directiva. La transición democrática no se ha caracterizado por transitar de la simpleza institucional de una dirigencia presidencial dominante y vertical hacia la complejidad institucional de una dirigencia más amplia en su número y más diversificada en su composición, que es característica de la democracia pluralista y representativa. La inconclusión institucional se debe en mucho al comportamiento políticamente limitado (porque electorero) de la clase política de numerosas democracias recientes, que se muestra inhábil o indispuesta a llegar a acuerdos y compromisos o, peor aún, proclive a reeditar liderazgos personales populistas de reelección indefinida en el cargo. Hay que considerar además que la democracia, aunque favorezca institucionalmente la legitimidad y capacidad del gobernante, no garantiza del todo la eficacia directiva, pues ésta descansa adicionalmente en factores técnicos de información, análisis, cálculo, organización, tecnología y gerencia, así como en factores políticos, pues la definición de la agenda social y su efectuación depende de las prácticas que el gobierno lleve a cabo a fin de cerrar acuerdos y

compromisos con la pluralidad de fuerzas e intereses independientes que la democracia ha despertado e institucionalizado en la sociedad política, económica y civil. En esta perspectiva, las limitaciones técnicas y las limitaciones políticas de los gobiernos democráticos están a la raíz de los reducidos poderes y alcances de buen número de las democracias en construcción.

Más allá de estos tres factores relacionados con la superación de la crisis de gobierno de los estados sociales, han ocurrido en paralelo transformaciones de la sociedad, que pueden ser consideradas estructurales, no de coyuntura, y que han cambiado significativamente el modo de relacionarse de la sociedad con el gobierno y, en consecuencia, han vuelto anodinas las prácticas tradicionales de conducción social, protagonizadas por el gobierno central con instrumentos de control y han obligado a practicar nuevos modos de gobernar, más horizontales e interdependientes.

Una condición debilitadora de las capacidades directivas de los gobiernos actuales ha sido la transformación de las actividades económicas, financieras, productivas, comerciales, de servicios, que se han dado una estructura global de operación. Si la liberalización de los mercados había disminuido y modificado el instrumental de intervención de los gobiernos en la economía, limitando sus posibilidades de rectoría económica, las cadenas de valor internacionales y globales que han creado las firmas financieras, comerciales, tecnológicas, manufactureras y de servicios han hecho que el gobierno pierda independencia e influencia en sus decisiones económicas nacionales o locales y que éstas se tomen obligadamente mediante negociación con las firmas líderes de la economía mundial. Mientras las grandes firmas globales y las cadenas de valor internacionales se han convertido en los dirigentes que deciden la orientación y dinámica del crecimiento económico mundial, nacional y local, los gobiernos no tienen más posibilidad que jugar papeles asociados, complementarios o compensatorios y sus instrumentos fiscales, regulatorios y administrativos son limitados en impacto porque son efectivos y vinculantes sólo en el ámbito de sus territorios.

La explicación del debilitamiento económico del gobierno se encuentra en el desajuste actual entre una economía desterritorializada y las instituciones políticas de gobierno que siguen siendo territoriales, con la consecuencia de que sus políticas y leyes tienen una validez y efectividad relativa y restringida, aplicable sólo al contorno territorial de su soberanía, por lo que no pueden asir la dinámica transnacional de los mercados ni condicionarla ni controlarla nacionalmente. La economía global ha logrado no sólo alcanzar independencia respecto de la política económica del gobierno, sino también autonomía y autogobierno bastante en sus actividades de comercio, producción y finanzas. Aun en los momentos de crisis grave, como el ocurrido con el desplome de las finanzas en el 2008 y su impacto recesivo en la economía real, los gobiernos se han visto limitados en sus capacidades regulatorias y de control de las transacciones financieras (o negligentes en sus tareas de supervisión para ahorrarse costos políticos) y han mostrado ser más capaces en aminorar o controlar los daños sociales sucedidos que en reconstruir el orden y la dinámica de una economía sostenida del bienestar.

Otras transformaciones sociales de un buen número de países, que limitan la capacidad directiva de los gobiernos, es la notable o creciente independencia de las personas y organizaciones políticas, cívicas, civiles y económicas, que acreditan poseer una creciente autonomía o autogobierno para atender sus problemas y realizar sus intereses particulares más significativos. A la vista está el fortalecimiento de las firmas económicas con capacidades desarrolladas de recursos, organización, gerencia y productividad, que las hace capaces de realizar sus fines económicos y sociales por sí mismas o mediante sus redes de proveedores, más allá de las regulaciones e imposiciones tributarias del gobierno y de los defectos de sus servicios administrativos, y con frecuencia a pesar de ellas. Asimismo es evidente el resurgimiento de la sociedad civil, la formación y extensión del “tercer sector” con sus redes sociales de cooperación, mutualidad y solidaridad, que abordan campos de problemas y necesidades sociales que antes se quisieron resolver sólo mediante los programas y burocracias gubernamentales, y que han creado además activas redes de alcance e influencia internacional.



Ha crecido asimismo el espacio público, en el que participa cada vez más y en modo independiente un mayor número de grupos sociales en interlocución con el gobierno, que saben reivindicar causas de interés general, deliberan informadamente sobre las causas, naturaleza, dimensión y nocividad de los problemas públicos, discuten sobre la idoneidad de las leyes y políticas para tratarlos, dan seguimiento a la implementación de programas, exigen rendición de cuentas, evalúan y solicitan correcciones y cambios. Esta potente participación en el espacio de los asuntos públicos reduce la independencia o autonomía que el poder público solía poseer para definir por sí mismo problemas, agenda, prioridades y políticas para efectuarlas. Es prácticamente imposible que el gobierno en determinados campos de políticas o en proyectos sociales de largo alcance esté en condiciones de decidir por sí mismo, de manera independiente, los objetivos, el rumbo, y menos aún pueda realizarlos con sus propios recursos y acciones. La acción directiva se ha sustanciado ciudadanamente de manera creciente, a pesar de los evidentes defectos de mucha participación ciudadana en los asuntos públicos.

Las transformaciones de la sociedad contemporánea han sido recapituladas y explicadas agudamente por el sociólogo Niklas Luhmann, cuya teoría sociológica tiene como centro el principio de la “diferenciación funcional” del sistema de sociedad actual, que quiere decir básicamente que la sociedad contemporánea es un sistema de subsistemas de acción social (economía, política, ciencia / tecnología, derecho, familia y vida privada, arte, religión...), los cuales han dejado de ser orgánicos, orientados a operar en función del bienestar o equilibrio del conjunto social, y se han vuelto altamente diferenciados entre sí y sobre todo autoreferidos, en tanto que actúan e interactúan entre sí siguiendo cada uno su propia intencionalidad y sus propios códigos de acción. Por un lado, cada subsistema interactúa con los demás, es interdependiente, pues para realizar sus fines busca afuera, en su entorno (los otros subsistemas de acción), los recursos de los que carece y que los otros poseen; por el otro, cada subsistema procesa los insumos que le llegan del exterior según su propia lógica de acción: según sus objetivos, reglas, procesos, instrumental, imágenes de logro. En consecuencia, la contemporánea

es estructuralmente una sociedad “descentrada”: no existe superioridad o predominio de una función sobre las otras ni la coordinación general del sistema para su armonización u organicidad puede ser la función especial de algún subsistema. La coordinación entre los subsistemas, que es básica para que el conjunto social exista, perdure y progrese, es el resultado de los mutuos ajustes particulares que los varios subsistemas practican en sus intercambios a fin de disponer de los insumos requeridos para existir y tener rendimientos más significativos, pero ya no es ni puede ser el resultado de un acoplamiento integral y armónico, que planifica y lleva a cabo una instancia superior del sistema, la política o el gobierno.<sup>6</sup>

Estas transformaciones políticas, económicas y sociales, estructurales y crecientemente institucionalizadas, han causado acumulativamente dos impactos en los gobiernos democráticos contemporáneos. El primer impacto se relaciona con la liberalización de la economía (globalización incluida) y con la democratización. Estos dos procesos hicieron perder poderes, capacidades y recursos al gobierno tradicional y, al mismo tiempo, generaron demandas por un nuevo tipo de prestaciones gubernamentales (certidumbre jurídica, seguridad pública, eficiencia e incorrupción administrativa, sistema fiscal competitivo y equitativo, inclusión social, equidad de género, cuidado ambiental...), que el gobierno no estaba en grado de ofrecer porque carecía de las capacidades para hacerlo, ya que esas capacidades no existían en el sistema dirigista y autoritario anterior y dado que los gobiernos democráticos recientes no habían podido aún desarrollarlas en el grado requerido o en un nivel suficiente. Gran parte de los problemas que sacuden a la actual democracia latinoamericana y la debilitan tiene que ver con el bajo desarrollo de esas capacidades institucionales, fiscales y administrativas, que son cruciales para responder en modo suficiente a las demandas sociales actuales y, por ende, estar en condiciones de dirigir las actuales condiciones de sociedades libres y democráticas. El segundo impacto

---

6 Dos obras fundamentales de N. Luhmann son *Sistemas Sociales: lineamientos para una teoría general* (1984; existe traducción española, 1991, Universidad Iberoamericana, México) y *La Ciencia de la Sociedad* (1990; existe traducción española, 1996, Universidad Iberoamericana, México).

es resultado de la globalización, la cual privó a los gobiernos de poderes decisivos o de influencia decisiva en las decisiones y operaciones que son clave o relevantes para el crecimiento económico y el desarrollo. En las actuales circunstancias los gobiernos no poseen ya en modo suficiente e integrado los recursos clave (regulatorios, financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, organizativos, gerenciales) para poder orientar la actividad económica de alcance y marco global, de modo que ya no pueden constituirse en el rector unilateral o dominante de la economía, incidiendo en su rumbo y actividades. Los dos impactos enlazados han contribuido a que se haya generalizado la imagen de un gobierno directivamente limitado y nos han hecho entender que las deficiencias directivas de los gobiernos democráticos se deben a impotencia y no sólo a incompetencia.

### **3. Las líneas de respuesta: Gobernabilidad y Gobernanza.**

En respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos, dos han sido las líneas generales de respuesta: *la gobernabilidad y la gobernanza*. Son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan ambos con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios y, en mi opinión, la gobernanza integre el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones necesarias de dirección social.

Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad, no la gobierne. La probabilidad o improbabilidad gubernativa puede tener dos causas de fondo. La primera causa es de *origen social* y consiste en la disposición o indisposición de la sociedad a aceptar, obedecer y reconocer que un gobernante o un determinado equipo de gobierno posean el derecho a dirigir y a mandar, a exigir obediencia. En este enfoque, la gobernabilidad o la ingobernabilidad tiene que

ver básicamente con cuestiones de legitimidad política del cargo o de la actuación del gobierno, que remiten a “las creencias de legitimidad” que la sociedad comparte acerca del poder público y que son creencias generalizadas acerca del proceso como se obtiene correctamente el poder público y acerca de su ejercicio, sus límites, alcances y modalidades. Tiene que ver también con cuestiones de la reputación social del gobierno, que se refieren a la autoridad moral e intelectual (respetabilidad, veracidad, integridad...) que la sociedad otorga o no al gobernante en razón de sus trayectorias, acciones, responsabilidades, discursos y que se manifiesta recapituladoramente en la confianza o desconfianza, el aprecio o menosprecio, que la sociedad tiene en su gobierno y, con frecuencia, de la política misma. El enfoque social o desde el lado de la sociedad no es el central en la literatura politológica sobre el tema, en la que el enfoque *gubernamental* o desde el lado de gobierno es el dominante, al imputar causalmente la gobernabilidad o ingobernabilidad a *la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad*, indicando el tipo de (in)capacidades que aseguran o debilitan el proceso directivo.<sup>7</sup> En la primera perspectiva la explicación se centra más en la posición de la sociedad respecto del gobierno, en su (in)disposición, mientras en la segunda se centra más en la posición del gobierno respecto de la sociedad, en su (in)capacidad.

El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente *gubernamental*, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno. La premisa de su planteamiento es la afirmación de que la sociedad no posee o no en el nivel requerido las capacidades de auto-organización, autogobierno, autorregulación y autoproducción, afirmación que corresponde al supuesto arraigado de que la sociedad es considerada sólo problema, una realidad que es en sí misma ingobernable, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado (estructu-

---

7 La articulación de la gobernabilidad o ingobernabilidad con la capacidad o incapacidad de gobernar del gobierno ha sido el enfoque dominante en la literatura, desde 1975, cuando se publicó el libro citado “*La Crisis de la Democracia*”, en el que por primera vez apareció en el discurso político el lenguaje binario gobernabilidad / ingobernabilidad.

rarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y coordinarla. En este sentido, la gobernabilidad es una cuestión que se plantea sólo en el ámbito del gobierno, con referencia al gobierno, y no atañe en ningún modo a la sociedad que, por definición, es ingobernable, limitada o destinada a conflicto y crisis o que es “subdesarrollada”, carente de las capacidades básicas para asegurar su supervivencia y bienestar. La concepción negativa de la sociedad se agudiza cuando en la cultura política de un país la empresa privada y los mercados son vistos como factores que no son relevantes para la producción y distribución de la riqueza, sino simplemente como causas de explotación, empobrecimiento, desigualdad y con frecuencia entidades oportunistamente dependientes de los recursos estatales y rentistas. O cuando las organizaciones de la sociedad civil, con vocación cívica, productiva (economía social) o solidaria son vistas como inexistentes, escasas, desarticuladas, inconsistentes, de limitado alcance e impacto y también con frecuencia dependientes de los recursos estatales.

En correspondencia con el enfoque de la gobernabilidad, que ha sido el asumido y desarrollado por un buen número de investigadores latinoamericanos, las situaciones de ingobernabilidad pueden prevenirse a condición de dotar o dotar de nuevo al gobierno con las capacidades idóneas y suficientes (desde las institucionales y coactivas hasta las fiscales y administrativas), a fin de que esté en condiciones de poder dirigir en modo razonablemente eficaz a su sociedad (satisfacer demandas, resolver problemas, controlar conflictos, reducir la inseguridad y la incertidumbre realizar objetivos de crecimiento económico y desarrollo social, crear oportunidades de beneficio general...). El supuesto del enfoque de gobernabilidad es claro y preciso: *un gobierno capaz es suficiente* para la conducción de la sociedad. Por consiguiente, la dotación o redotación de capacidades al gobierno democrático es la condición necesaria y suficiente para que pueda gobernar. En gran medida, lo que se ha llamado en estos años “Reforma del Estado” se ha desarrollado desde una perspectiva gubernamental y consiste en otorgar capacidades a los poderes públicos de un gobierno democrático con problemas, siendo sus com-

ponentes la reforma institucional, la reforma fiscal, la reforma administrativa, la reforma judicial y policial.

El enfoque de la gobernabilidad apunta a problemas y defectos graves del gobierno democrático, que se deben algunos al régimen autoritario del pasado y otros a las reformas económicas y administrativas que el gobierno democrático heredó o tuvo que hacer a fin de activar el desarrollo social. Los gobiernos democráticos, al provenir de gobiernos autoritarios, no disponen o no han tenido el tiempo suficiente o la capacidad política para desarrollar en el grado requerido las capacidades que les son indispensables a fin de conducir el nuevo tiempo político y económico, tales como las capacidades de asegurar certidumbre jurídica, seguridad pública, solvencia hacendaria de recursos, o para socializar una cultura de ciudadanía (ahora inexistente o deficiente), que promueva que los ciudadanos se conciban no sólo como electores libres sino como obedientes de la ley y como contribuyentes fiscales.

Los nuevos gobiernos democráticos suelen ser también gobiernos que, por legado de los gobiernos pasados o por propia iniciativa, han decidido que los mercados sean el motor del crecimiento económico y desarrollo social, por lo que operan en un marco de desregulaciones y privatizaciones que les han hecho perder sus tradicionales amplias capacidades de rectoría económica. Es entonces acertado afirmar que para disponer de un gobierno directamente competente es necesario y urgente dotarlo con las capacidades de las que carece y que son cruciales para el crecimiento económico y la estabilidad de la convivencia o promover inteligentemente reformas normativas que le otorguen de nuevo las capacidades básicas y apropiadas de conducción y promoción económica, sobre todo si las desregulaciones y privatizaciones se hicieron de manera atropellada y torpemente radical, en gran medida debido a la euforia candorosa en el mercado como panacea o a la idea de que la gobernanza mediante el mercado era suficiente para crear seguridad y prosperidad social. Va de suyo que no podrá haber una buena conducción de la sociedad con un gobierno impotente porque carente de las capacidades directivas básicas, pero tampoco podrá haberla si se quiere regresar a con-

troles innecesarios y contraproducentes de los mercados.

Dos suelen ser las críticas principales al enfoque de la gobernabilidad. La primera crítica observa que es *un enfoque centrado en las capacidades* del gobierno, las cuales no son más que probabilidades o potencialidades de acción, en vez de centrarse en las acciones del gobierno, que son justamente las que hacen que las capacidades sean reales, se manifiesten, se efectúen y sean efectivas: las acciones “actualizan” las potencialidades (en lenguaje aristotélico). La capacidad de gobernar se muestra y valida mediante los resultados reales que producen las decisiones y las acciones que ejecuta el gobierno. En los hechos, el gobierno decide y practica acciones que explotan a cabalidad las potencialidades legales, fiscales, informativas, políticas, gerenciales que posee, por lo que acredita que posee la capacidad de atender problemas y enfrentar desafíos públicos, pero también se observan decisiones y prácticas que las desaprovechan o subutilizan, con el resultado de agravar problemas y no transformar las condiciones sociales indeseadas. En suma, para que la capacidad de gobernar sea un hecho real con efectos concretos, son decisivas las acciones analíticas y administrativas del gobierno, así como las actividades políticas de interlocución y negociación que el gobierno practica en su relación con los actores sociales para definir y realizar los objetivos de la sociedad (cosa que la gobernanza resalta).

Asimismo, se critica con mayor énfasis su *enfoque gubernamental(ista)*, en tanto la perspectiva de la gobernabilidad sigue considerando que un gobierno bien equipado con los recursos y poderes apropiados es suficiente para dirigir a la sociedad, sin tomar en consideración y en serio los hechos sociales, económicos y políticos que han reducido su capacidad y autonomía decisoria o sin revisar el supuesto arraigado de que la sociedad es incapaz de gobernarse y de que es necesaria su subordinación al gobierno para llegar a ser un mundo en el que valga la pena vivir. En la perspectiva de estos supuestos es lógico estar convencidos de que el orden y el desarrollo social son un resultado que puede ser producido sólo y bien con las facultades legales, capacidades financieras y administrativas, habilidades políticas que poseen los gobiernos y no por las capacidades de la sociedad económica o

civil, que en el supuesto son inestables, de impacto circunscrito, carentes de sentido público y en el mejor de los casos complementarias a las gubernamentales. En la crítica se señala además que querer dotar al gobierno con todas las capacidades y poderes requeridos a fin de superar sus previsibles deficiencias directivas y hacer que los actores económicos, civiles y políticos alineen sus acciones hacia los objetivos colectivos decididos por el gobierno ilustrado y ejecuten las acciones que él ha considerado idóneas para producirlos, es una propuesta intervencionista regresiva, cuyo resultado más probable será contraproducente, en tanto es previsible que los actores hoy económica y políticamente independientes, autónomos, internacionalmente vinculados y conscientes de los recursos que poseen no aceptarían ese viejo modo de gobierno de mando y control y lo demostrarían con deserciones económicas y oposiciones políticas, además de que ese modo intervencionista de gobernar sería descalificado internacionalmente por lesionar valores centrales de la democracia y del liberalismo o del socialismo democrático. En resumen, en el enfoque de gobernabilidad no cambia el modo y patrón tradicional de dirigir a la sociedad, que sigue siendo pensado y justificado como gubernamentalmente estructurado y dominante, y que da por un hecho que la sociedad económica y civil puede ser sólo objeto y destinatario del gobierno y de la administración pública, pero de ningún modo sujeto.

A pesar de su carácter arcaico o su aire de neologismo raro, se acuñó el término Gobernanza al final del siglo pasado para denotar el conjunto de las actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción del gobierno pero no se reduce sólo a ella sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales. Gobernanza es un enfoque / concepto postgubernamental de gobernar.<sup>8</sup> El enfoque apunta a la nece-

---

8 Gobernanza no es el barbarismo de una traducción llana del vocablo inglés “governance”. Más que neologismo es un arcaísmo que ha sido recuperado de manera pertinente para dejar claro que la dirección o gobierno de la sociedad no puede ya ser reducida a la acción del gobierno. La Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española desde siempre ha afirmado que el término *gobernanza* es una expresión antigua para denotar “la acción y efecto de gobernar o gobernarse”, que lógicamente puede aplicarse a una persona, a una organización o a la sociedad toda. Pero, a partir del año 2001 (22ª edición), de manera sorpresiva pero fundamentalmente



sidad o conveniencia de *un nuevo proceso directivo de la sociedad* más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales *el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente*, aun si dispusiera de todas las capacidades requeridas y aun si las decisiones y acciones de los gobiernos aprovecharan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Para que la sociedad tenga dirección – un curso orientado hacia ciertos objetivos y la capacidad de realizarlos– se requieren, valoran e integran las capacidades de los actores sociales, particularmente en los asuntos de crecimiento económico y desarrollo social.

El nuevo proceso directivo –la nueva relación que se establece entre gobierno y sociedad para definir los objetivos preferidos de la vida en sociedad y realizarlos– requiere obviamente de las capacidades del gobierno, un gobierno experto y competente, sin incoherencias y deficiencias en su organización y operación, financieramente robusto, legalmente impecable y administrativamente eficiente, pero va más allá de sus capacidades propias. En las actuales condiciones el gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, que suele contar con un aparato administrativo con fuerza analítica y capacidad gerencial. Sin embargo, sus ideas, acciones y recursos son insuficientes para decidir por sí mismo los futuros de interés social y sobre todo para realizarlos, dado que los problemas y desafíos que la socie-

---

correcta, que resume el debate teórico de los últimos años, la RAE define gobernanza como “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”, de lo que se infiere que tal desarrollo ya no es posible sólo mediante la acción del gobierno sino mediante el equilibrio entre los tres grandes recursos colectivos de toda sociedad, el poder del estado, la productividad de los mercados y las solidaridades sociales. Gobernanza y gobernación pueden ser considerados sinónimos, en tanto “anza” y “acción” son las desinencias en español para sustantivar la acción y el efecto de la acción de un verbo activo. Sin embargo es conveniente emplear con mayor frecuencia el término gobernanza para deslindar su nuevo contenido conceptual de la denotación tradicional de la gobernación, entendida como acción exclusiva del gobierno y como acción que se ejecuta mediante instrumentos de mando y control sobre los sectores sociales, con desviaciones represivas en el pasado.

dad enfrenta actualmente y ha de resolver para preservar o mejorar sus niveles de integración, seguridad y calidad de vida rebasan por su magnitud, complejidad y dinámica las capacidades de respuesta que el gobierno singularmente posee (así como las capacidades de cualquier otro actor social, por separado). Para resolver sus problemas actuales la sociedad requiere ascender a un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia que rebasa las potencialidades del actor gubernamental y las de cualquier actor económico y social, razón por la cual es imprescindible construir formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público–privada, gubernamental–social, conjuntar jerarquías, mercados y redes sociales.

En resumen, gobernanza es un concepto postgubernamental más que antigubernamental de gobernar y quiere significar *un nuevo proceso directivo*, en tanto la definición y efectuación de los objetivos sociales es resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, que no es dominado por gobierno y que, por ello, tampoco puede ser en modo de mando y control, dada la independencia política de los actores sociales y su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen y de los que el gobierno carece. *La gobernanza incluye a la gobernabilidad*, en tanto la dirección de la sociedad requiere e incluye la acción de un gobierno legítimo, competente y eficaz, cuyas acciones, aportes y resultados son una condición esencial para la dirección de la sociedad, aun si las acciones del gobierno competente son suficientes y el gobierno es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad.

En este sentido, gobernanza significa un cambio del proceso / modo / patrón de gobierno, que es bien entendido y formulado como *el paso de un centro a un sistema de gobierno* (“governance system”, PNUD), en el que se requieren, activan y conjuntan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado y vertical de gobernar a un estilo asociado e interdependiente del gobierno con las organizaciones privadas y sociales, lo cual hace que el gobierno tienda a gobernar mediante coordinación más que por subordinación, mediante iniciativas de diálogo, dis-

cusión, entendimientos, negociaciones, acuerdos y compromisos con los actores clave para la producción de las situaciones preferidas de vida asociada, que toman la forma de coordinación, colaboración y corresponsabilidad público – privada – social en la formulación e implementación de políticas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios.

#### 4. El concepto / enfoque de gobernanza: sus características esenciales.

Aunque en la producción disciplinaria de política pública, administración pública y derecho público aparecía ocasionalmente el término ‘gobernanza’, el uso del término comienza a generalizarse en 1989 a partir de un reporte del Banco Mundial sobre *“El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”*, en el que se argumentaba que la incapacidad de gobernar y administrar de los gobiernos africanos estaba al origen de las dificultades de sostener el desarrollo, por lo que era fundamental dar origen a una “mejor gobernanza”, que debía incluir imperio de la ley, lucha contra la corrupción, transparencia en las operaciones y rendición de cuentas, capacidad técnica del gobierno para diseñar e implementar políticas públicas de crecimiento y desarrollo. A partir de ese reporte comenzó a utilizarse el término en documentos de los organismos internacionales y se volvió central en la concepción del desarrollo sustentable del PNUD.<sup>9</sup>

En el medio académico, no obstante los antecedentes conceptuales que algunos autores quieren o creen encontrar en los enfoques de Sociología de las Organizaciones, la Elección Racional, el Neoinstitucionalismo, la Nueva Gestión Pública, el concepto aparece formalmente en 1993, en el libro coordinado por Jan

9 El PNUD en su cuaderno *“Reconceptualising Governance”* (1997) ofreció una definición precisa y fundada de Gobernanza, que resumió los resultados de la producción teórica y ha sido de utilidad para un uso internacional ilustrado del término. Gobernanza es “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”. Tres son las instancias clave en el proceso: “el estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado” (p.9). “El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno” (p.10)

Kooiman, *“Modern Governance: New Government – Society Interactions”*, un libro que reúne a varios autores europeos relevantes en los campos de la política pública, la administración pública y la ciencia política. En el libro se plantea por primera vez como objeto y problema de conocimiento específico y explícito el cambio que ocurre a fines del siglo XX en el modo de gobernar y que se explica por los cambios sociales, económicos y tecnológicos ocurridos que han provocado una disminución de la capacidad de los gobiernos para resolver por sí mismo problemas de importancia para la sociedad y han dado origen a formas de interdependencia entre los actores políticos y sociales en el abordaje de los problemas sociales y en el aprovechamiento de oportunidades de futuro. Por primera vez se distingue entre “el gobernar” del gobierno y “la gobernanza”, entendida ésta como el nuevo proceso de dirección de la sociedad. Se sustenta asimismo la validez cognoscitiva que tiene el concepto de gobernanza para explicar las nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, así como su utilidad práctica para renovar o reformar las funciones del gobierno.

La distinción entre gobernar y gobernanza significa distinguir analíticamente entre el modo concreto que practica el gobierno al atender diversas demandas y problemas de su sociedad y la pauta o estructura directiva que emerge de ese modo de gobierno y que éste reproduce en sus acciones gubernativas puntuales, puesto que esa pauta directiva corresponde a la situación político-social de la sociedad contemporánea y, en el fondo, a su estructura de sociedad, que es definida como “compleja, dinámica, diferenciada”. El modo concreto, “moderno”, como se practica el gobierno es en modo de “*co-acción*”, entendida como la acción conjunta o asociada entre el sector público y el privado o el social, que se manifiesta en formas observables de co-regulación, co-producción, co-dirección, co-gestión, colaboración, corresponsabilidad... al abordar los asuntos de interés público. El modo concreto de gobernar no es empero algo optativo, anecdótico, temporal, sino expresa y reproduce una pauta o patrón estructural de dirección pública, cuya característica esencial es *la interdependencia gubernamental – social*. El perfil de ese naciente modo de gobernar sacude y cuestiona dos formas dominantes

de entender la acción pública: la concepción que acentúa el protagonismo gubernamental hasta concederle autosuficiencia directiva, y la concepción antagónica, que opone sistemáticamente estado y mercado, jerarquías burocráticas y redes sociales descentralizadas.

Kooiman es preciso y programático tanto en el prefacio como en el epílogo del libro, al afirmar que en las condiciones contemporáneas, complejas, dinámicas y diversificadas, “hay muchas señales que indican que la capacidad de gobernar de los sistemas político-administrativos (entendiendo por ello las instituciones, autoridades, grupos y personalidades que de manera separada o conjunta tienen a su cargo realizar las acciones de gobierno) está por cruzar o ha cruzado ya la frontera de la ley de los rendimientos decrecientes. En esta situación, los actores, miembros de los sistemas de gobierno intentan reducir por separado o en conjunto la necesidad de gobernar (dejar que los problemas se resuelvan por sí mismos) o tratan de reajustar sus capacidades (dejar que otros participen y ayuden). Estos cambios no ocurren en el vacío, sino representan un cambio en la preferencia de los modos de gobernanza” (1993: 1- 2), en razón de que en las condiciones sociales actuales “ningún actor, público o privado, tiene la información y el conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados, ni tiene el mirador suficiente para seleccionar los instrumentos eficaces y menos aún el poder suficiente para dominar unilateralmente” (1993: 4; 251). El resultado es lógicamente un cambio del modo de gobernar que transita de las formas de unilateralidad gubernamental hacia formas de interdependencia gubernamental – social.

En su perspectiva, no hay ya ningún sujeto o instancia social con el poder intelectual, financiero y político dominante para imponer a los demás una determinada orientación y línea de comportamiento o para transferirles los costos de la solución de problemas o de la realización de objetivos de importancia social, tratando de obtener ganancias exclusivas. Los tiempos de la dominación de una clase sobre el gobierno o los de la dominación suprema del gobierno sobre la sociedad dependiente han terminado o están terminando. Querer prolongar artificialmente su

agotamiento es prolongar la ineficacia directiva, destinando un país o una región a su decadencia. “Las pautas tradicionales de gobernar, que eran antes de ‘tráfico en un solo sentido’, que iban de los gobernantes a los gobernados, han cambiado hacia un modelo de ‘tráfico en dos sentidos’, en el que se toman en consideración las condiciones, cualidades, problemas y oportunidades del sistema de gobierno pero también los del sistema de los gobernados. Estas nuevas formas pueden seguir siendo llamadas gerencia, control, dirección, conducción, pero el énfasis ya no está en el aspecto unilateral sino bilateral y multilateral de esos modelos de gobernar. Esto significa que los confines entre el estado y la sociedad han cambiado, así como ha cambiado también su naturaleza. Los confines se han vuelto permeables y el lugar donde comienza el gobierno y termina la sociedad o viceversa se ha vuelto difuso” (1993: 4). El cambio de la gobernanza y de la política misma hacia un patrón de interdependencia se debe a que “los problemas sociales son en gran medida el resultado de varios factores interdependientes...y ya no pueden ser considerados como los efectos de un único factor, así como al hecho de que el conocimiento técnico y político de los problemas y sus soluciones posibles está dispersos entre muchos actores...” (1993: 255).

Al momento de su aparición, gobernanza fue predominantemente un *concepto descriptivo*. El concepto describe que en numerosos países, a partir de los años 80 y 90, a raíz de las reformas financieras y administrativas emprendidas por los gobiernos para prevenir o superar su crisis fiscal y debido a la mayor independencia política y capacidad de las organizaciones sociales, comunitarias y cívicas, el gobierno define sus objetivos y realiza sus políticas mediante variadas formas de consulta, acuerdo y colaboración con actores privados y sociales. Describe asimismo el hecho de que el gobierno ha aceptado y hasta formalizado legalmente que las organizaciones privadas y sociales se hagan cargo de la efectucción de ciertas políticas y servicios, sin intervenir en modo directo en su operación, aun si en estos casos el gobierno suele establecer las normas y estándares de operación, producto y resultado, da seguimiento a las operaciones, probablemente las financia, así como evalúa sus actividades y resultados.

El concepto descriptivo enuncia que el papel directivo del gobierno ha cambiado, que él ya no decide de forma autónoma las políticas ni impone sus objetivos y actividades, debido también o sobre todo a que las organizaciones económicas, sociales y ciudadanas han abandonado su subordinación o ausentismo y tienen ahora un papel más influyente en la definición y efectuar de las políticas, los servicios públicos y los proyectos de inversión, tal como lo muestra la aparición de “las redes de política” o “redes de asuntos”, la “externalización” de varios servicios públicos mediante contratos y la formación de “partenariados” y “consorcios” público – privados para atender problemas críticos o realizar proyectos sociales de envergadura. Las definiciones destacan además las formas de diálogo y negociación que practican los actores públicos y privados para ajustar sus intereses, conciliar sus diferencias y llegar a los acuerdos básicos que serán el marco de referencia para elaborar las políticas y prestar los servicios públicos o para decidir políticas estratégicas y proyectos de inversión cruciales para la viabilidad y prosperidad de la sociedad.

La nueva situación directiva se describe como el paso de las formas directas de gobierno hacia las “formas indirectas” (o “mediante terceros”) o de “gobierno a distancia”, dado que los gobiernos se han vuelto “timoneles más que remadores”, formuladores, decisores y financiadores de las políticas más que sus ejecutores u operadores directos, aunque acuerden con éstos los estándares de desempeño y evalúen los productos y resultados de sus acciones. Se la describe también como un cambio del modo jerárquico de gobernar hacia uno más descentralizado, horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo, consensual, en forma de red y hasta paritario con las organizaciones sociales (“gobierno por redes, en red”). En resumen, gobernanza representa el nuevo perfil que ha ido tomando el modo de gobernar y que destaca el hecho de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen ahora en modo asociado (“coproducen”) un buen número de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos, definiendo la división del trabajo que tendrá lugar entre el sector público y el sector privado o social al momento de llevarlos a cabo, la cantidad y el tipo de recursos que

habrá de aportar cada uno de los sectores, así como la autoridad y la responsabilidad que cada sector participante tendrá durante el proceso de ejecución.

La primera elaboración del concepto descriptivo de gobernanza propició en algunos autores que se deslizaran hacia un *concepto normativo*, cargado con supuestos y juicios de valor, que declaraba que el modo de gobernar “compartido, participativo, interdependiente, relacional, horizontal, por redes, en asociación, público–privado, gubernamental–social, indirecto o mediante terceros” (adjetivaciones descriptivas) era la opción de gobierno apropiada, eficaz, responsable, que debía seguirse sin más en las condiciones de las sociedades contemporáneas. Por ende, el concepto de gobernanza llegó prematura o inquietantemente a presentarse en algunos autores y en varios documentos de los organismos internacionales como equivalente al “buen gobierno” o, por lo menos, a “las mejores prácticas de gobierno” que debían ser emuladas por los gobiernos de los demás países, particularmente los de mercados emergentes y democracias recientes.

El giro prescriptivo del concepto ocasionó que su recepción fuera polémica y defensiva, en razón de las inscripciones estatistas o gubernamentalistas de numerosos intelectuales, autoridades, funcionarios y políticos que consideraban inaceptable una conducción de la sociedad en la que el poder público compartiera la decisión y ejecución de las actividades públicas con las organizaciones privadas y sociales, hecho que en su opinión tendría como efecto institucional y político debilitar el valor, sentido y la responsabilidad de la autoridad pública. Para los intelectuales y políticos más ideologizados o menos reflexivos la gobernanza no era otra cosa más que la propuesta del modo neoliberal de gobernar o el modo que el neoliberalismo trataba de inducir. De todos modos, una vez que los autores precipitados controlaron sus confusiones entre sus juicios de hecho y sus juicios de valor, entre lo que el gobernar es y lo que debe ser, y una vez que se cuestionaron también las críticas de formato ideológico, que reiteraban la autosuficiencia del gobierno estatal en los asuntos de la conducción de la sociedad, gobernanza se volvió un *concepto*



*teórico*,<sup>10</sup> en tanto el concepto se validaba al presentar el nuevo modo de gobernar como el efecto de transformaciones económicas y sociales de magnitud estructural y como el modo de gobernar que reconstruía la capacidad directiva debilitada de los gobiernos. El eje central del concepto teórico de la gobernanza es *la pérdida relativa de autonomía*, soberanía, centralidad, control del gobierno (términos usados en la literatura) sobre la dinámica económica y social contemporánea, de la cual se deriva su insuficiencia directiva y, en consecuencia, afirma o conjetura que la dirección social eficaz y valiosa implica un pluricentrismo directivo, una dirigencia colectiva interdependiente y asociada.

Los contenidos esenciales del concepto / enfoque de la gobernanza son los siguientes:

- Es *el proceso de dirección / gobernación de la sociedad*, entendido como el proceso mediante el cual sectores, grupos, personalidades... de la sociedad definen sus objetivos de convivencia y supervivencia, las acciones específicas que habrán de llevar a cabo a fin de realizar los objetivos de importancia social y las formas como organizarán y coordinarán sus acciones y productos. Gobernanza se refiere al proceso social de definición del sentido de dirección de la sociedad y de construcción de la capacidad de dirección de una sociedad. Lo esencial en el concepto es que el proceso de gobierno de la sociedad regresa a ser considerado analíticamente como un proceso de la sociedad, como una construcción social de las preferencias, normas, modos y destino de la vida asociada. Se resalta el proceso por encima del actor y el proceso social por

---

10 Un genuino concepto teórico es uno de “causa de” o “efecto de” de determinadas realidades. En el caso de la gobernanza, se tenía inicialmente sólo una descripción de las características del nuevo modo de gobernar, pero se carecía de una explicación de por qué había aparecido y cuáles eran sus efectos en la dirección de la sociedad (¿mejor eficacia, eficiencia, calidad institucional, transparencia, responsabilidad, continuidad?). El registro empírico de su existencia no aseguraba su validez, vigencia y duración directiva si se desconocían las causas o condiciones de su aparición y sus efectos en la vida social. Sin identificar sus causas y efectos era imposible determinar si la dirigencia asociada público–privada o gubernamental–social podía ser el director de la orquesta social y ser una forma de gobierno duradera porque eficaz, institucionalmente responsable y socialmente confiable.

encima del actor gubernamental, el cual es considerado un actor fundamental pero empotrado en la sociedad, un actor con poder pero no por encima de la sociedad.

- En tanto proceso de dirección, la gobernanza es una *actividad de orientación*, “intencional”, que orienta la sociedad hacia determinados fines generales y objetivos particulares preferidos, y una *actividad de efectucción* de los fines, “técnica”, en tanto define y lleva a cabo las acciones que se consideran idóneas para realizar las situaciones sociales deseadas y que por su valía fueron establecidas como fines de la acción. Es fin y resultado, intencionalidad y eficacia. En consecuencia,
- Es un proceso de dirección estructurado, *estructurado institucional y técnicamente*, en tanto a) la definición de los objetivos que dan orientación y sentido a la acción de la sociedad y que se considera deben ser realizados implica la referencia a un sistema de valores, producto de una larga historia social y que se plasma en principios constitucionales, normas legales de relación social e instituciones públicas y sociales, así como en un difuso pero activo ethos social. Y en tanto b) la realización de los objetivos requiere normas causales de producción, que proceden de los resultados probados de ciencia, tecnología y gerencia. Por ende, implica *razón ético-política* y *razón técnica*, decisiones éticas y decisiones técnicas.<sup>11</sup> En razón de su estructuración institucional y técnica la gobernanza es un proceso estable, un patrón de comportamiento que se reproduce en el tiempo con los varios ajustes del caso y que es identificable como “modo, estilo, arte, proceso de gobierno”. Por consiguiente,

---

11 Aunque en los procesos de gobierno se tiende a resaltar sus componentes políticos e institucionales, particularmente en países de corte estatista o hiperpolitizados, conviene rescatar y resaltar la *dimensión técnico-gerencial* de la gobernanza, que representa el conjunto de las condiciones técnicas, operativas y gerenciales que hacen que la actividad directiva produzca las preferencias sociales, sea eficaz, con la advertencia crítica de que cualquier idea de gobernanza que admita ineficacia de dirección o gobierno es un contra sentido o contradicción lógica. Sin dimensión tecnogerencial el proceso de gobernar sería puro proyecto, una buena intención, una veleidad, un sueño social, y el gobierno, por carecer de eficacia en la realización de los objetivos preferidos, sería una instancia de conducción efímera y deficiente, ocasión de desgobierno.

- Es un proceso de dirección que incluye dos planos de decisión, que resultan de las interlocuciones, ajustes y acuerdos que tienen lugar entre el gobierno y los actores económicos y sociales. Por un lado se deciden las preferencias, fines, objetivos y metas de valor para la sociedad en su conjunto o para específicos sectores sociales o para específicas circunstancias sociales y, a la luz de esas referencias valorativas, se deciden las reglas de relación (prescripciones y prohibiciones) entre actores –las instituciones– que deberán seguirse para ordenar y estabilizar las interacciones de la vida social. Por otro lado, se deciden las actividades que habrán de ejecutarse por considerarse causalmente idóneas para realizar los objetivos y metas preferidos. Se trata de un proceso de decisión que incluye información y conocimiento experto, saber tecnológico y competencias gerenciales específicas, relacionadas con la definición de las especificaciones de actividades, producto y resultados, con la estimación y asignación de recursos en modo costoeficiente, con la determinación de los compromisos (económicos y no) que asumen los participantes en la definición de la dirección, con la distribución de la autoridad y del trabajo, con las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de las actividades, productos y resultados.
- Es un proceso de dirección que, por ser una acción colectiva en la que participan múltiples actores en el diseño y realización de sus objetivos, requiere (genera o dispone de) *una instancia / agencia de gobierno* con la función de autoridad para resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: la existencia de la cooperación (coordinación, complementación, solución de conflictos) y la eficacia de la cooperación, a fin de controlar tanto el conflicto como el parasitismo y oportunismo que anidan en toda acción colectiva. Aunque es pensable la propuesta de “gobernanza sin gobierno” es improbable e improcedente en sociedades pluralistas y en sociedades de masa o grandes números, aunque pudiera valer para grupos reducidos de capacidades desarrolladas y fuerte motivación, que no requieren de autoridad para definir sus normas de convivencia, respetarlas, y realizar sus intereses particulares.

- Es un proceso de dirección que toma forma y contenido a partir de la interlocución entre grupos y sectores sociales y de éstos con los políticos y el gobierno, pero que *no es sin más incluyente, simétrico, racional*, de modo que hay fallas de dirección o gobierno por la presencia de estas limitantes negativas,<sup>12</sup> que suelen obligar a acciones para corregir y cambiar el modo de relacionarse entre los grupos sociales y de éstos con el gobierno a fin de avanzar hacia una mayor inclusión de los grupos marginados de la deliberación pública, una mayor simetría y mayor racionalidad (tanto dialógica y argumentativa como técnica) en la interlocución entre los participantes y una mayor valoración de los comportamientos tolerantes y pacíficos. Hay, pues, una evolución del proceso de gobernar, no lineal.
- Es un proceso de dirección cuya estructura (intencional y técnica) es producto de la participación de sociedad y gobierno, pero en el que *es cambiante el peso y la influencia del gobierno o de la sociedad* en su definición y realización. El gobierno posee el papel dominante en la definición y ejecución de la dirección de la sociedad cuando ésta no es capaz de autogobierno y muestra que carece de las capacidades morales o políticas para lograr por ella misma acuerdos básicos sobre los principios y objetivos de su convivencia y/o que carece de las capacidades de conocimiento, tecnológicas, financieras, organizativas y productivas para seleccionar correctamente y ejecutar eficientemente las acciones idóneas para realizar las metas de sus acuerdos. A mayor incapacidad de la sociedad para definir y asegurar su supervivencia y convivencia es lógico y necesario que se produzca y sobresalga una instancia directiva por encima del conjunto social, con autonomía decisoria y dotada con los poderes y recursos necesarios y aun abundantes para hacer que la sociedad esté en grado de convivir y sobrevivir: el Gobierno. Los dos siglos pasados de nuestros países latinoamericanos se han caracterizado por

---

12 Las fallas de dirección se deben a algún tipo y grado de recusación de sus fines, acciones, formas de organización o resultados por parte de grupos sociales, que por lo regular son los actores excluidos del proceso, tratados inequitativamente o que cargan principalmente con los costos de las decisiones tomadas.

este tipo de gobernanza, que suele llamarse “gobernanza por gobierno”, “gobernanza jerárquica” o “*vieja gobernanza*”. La correlación cambia cuando la sociedad posee ya en modo suficiente capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, organizacionales y productivas, así como capacidades políticas de deliberación y entendimiento y capacidades morales de autorregulación mediante confianza, asociacionismo y cooperación (“capital social”), de modo que ya no acepta tener un rol cívico pasivo o gubernamentalmente subordinado en la definición de los asuntos públicos y destino social, y cuando, al mismo tiempo, la estructura de la sociedad se ha vuelto compleja (por “la diferenciación funcional” de sus subsistemas de acción y su enlazamiento con la economía global), de modo que los problemas sociales se caracterizan por la complejidad de sus dimensiones y causas, que ya no son cognoscibles ni tratables ni solubles sólo con las capacidades, los conocimientos y los recursos e instrumentos del gobierno estatal o de cualquier otro actor de la sociedad.<sup>13</sup> En esta circunstancia social contemporánea,

- Se denomina gobernanza en sentido estricto o “*nueva gobernanza*”, moderna, al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las actividades para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía), de las formas de organizarse y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no es ni puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como actor úni-

---

13 Para explicar por qué aparece y es vigente en una sociedad la dirección social dominada por el gobierno o la alternativa directiva en modo de gobernanza, suelo proponer como recurso heurístico el enunciado de que a mayor incapacidad de la sociedad mayor la necesidad, importancia y predominio del gobierno en la conducción de la sociedad, tanto en la definición de los objetivos sociales como de las acciones conducentes; y viceversa: sociedades organizativa y productivamente capaces y suficientemente autorreguladas, disminuyen el protagonismo gubernamental. Este enfoque vinculado *al (bajo) grado de desarrollo de sociedades* cuenta con evidencia (general o sectorial) a su favor, pero puede ser ampliado por una hipótesis de trabajo que se relacione más bien con *el grado de complejidad* de las sociedades, de modo que se sugiera heurísticamente que las sociedades de alta complejidad por su capacidad operativa, su diferenciación interna y apertura global están destinadas a ser dirigidas en modo de gobernanza, mientras las sociedades de estructura simple u orgánica tenderán a tener un centro de gobierno del que dependen.

co o dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta – interacción – interdependencia – coproducción – corresponsabilidad – cogobierno – asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. A lo largo del proceso de la decisión directiva y de su implementación los gobiernos y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos en las negociaciones según la naturaleza de los problemas, sus relaciones internas y las circunstancias sociales.<sup>14</sup>

- La gobernanza (nueva, moderna) en sentido propio es el proceso de gobernar correspondiente a sociedades que estructuralmente son *interdependientes*, en las que los actores públicos y los privados o sociales se remiten y requieren mutuamente tanto para realizar los asuntos de su interés particular como para ocuparse de los asuntos de interés y beneficio general, dado que reconocen que los recursos que poseen son limitados e insuficientes para realizar las preferencias de su interés y que los recursos que necesitan para estar en aptitud de realizarlas están en posesión de otros actores que son independientes, por lo que no tienen control sobre ellos ni tendrán acceso a ellos a menos que lleven a cabo actividades de intercambio con sus poseedores y que el intercambio sea considerado de valor y utilidad mutua para realizar las preferencias de cada uno.<sup>15</sup>

---

14 A partir de la mayor o menor influencia y peso que tienen el gobierno o la sociedad en la definición y decisión de la orientación de la sociedad y de su efectucción, los autores bajo influencia de J. Kooiman (2000) distinguen entre diferentes “modos de gobernanza”, que son clasificados en tres modos o tipos: *gobernanza jerárquica o por gobierno, gobernanza por autogobierno y gobernanza por cogobierno*, siendo este modo el propio de la gobernanza contemporánea.

15 La gobernanza, en consecuencia, no puede tomar forma en sociedades en las que tiene lugar la dependencia de un actor respecto del otro. En estos casos, es probable que el modo de gobierno sea en un extremo, el de los “gobiernos privados” o el del “estado capturado”, dominado por el poderío que los intereses de una clase o estamento social tiene sobre los poderes públicos, mientras en el otro extremo se ubicaría “la sociedad estadocéntrica” en la que grandes números de población por su precariedad y pobre capacidad no pueden atender asuntos importantes de sus vidas, por lo que dependen del gobierno y de sus burocracias para dar seguridad y bienestar a sus vidas. Tampoco puede aparecer en condiciones de clara independencia mutua entre actores, que se presentan cuando un actor, una organización o sectores se perciben autónomos, con capacidad de autorregulación y autoreproducción, autosuficientes en

- La gobernanza (nueva, moderna) es en sentido propio y estricto un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza a la actual estructura de la sociedad y al proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema, que ha dado pie al concepto o metáfora de “gobernanza por redes” o “gobernanza participativa”, dirigencia asociada, que implica obligadamente la sinergia entre los recursos públicos, privados y sociales para que la sociedad no vaya a la deriva, genere condiciones generales de vida segura y próspera y sus miembros realicen sus proyectos particulares. En suma, es *un concepto de dirección descentralizada de la sociedad*.<sup>16</sup>
- En corolario, en las actuales circunstancias, la dirección de la sociedad ya no puede lograrse mediante mando y control gubernamental como si la sociedad fuera dependiente y precaria, pero gobernanza no denota o ensalza en ningún modo el principio de la autorregulación y orden social mediante la mano invisible de mercados o sólo por los vínculos morales y afectivos de solidaridad, confianza y cooperación de las organizaciones de la sociedad civil. Es un concepto de síntesis y sinergia.

## 5. La estructura de la Gobernanza

El énfasis en el proceso de gobernar no puede dejar de considerar el hecho de que el gobernar de las democracias constitucionales está estructurado, no es azaroso, idiosincrásico o ma-

---

dimensiones cruciales de sus actividades o sus vidas, por lo que no necesitan significativamente de las otras organizaciones de su entorno (la gubernamental, por ejemplo) para realizar sus preferencias.

16 Aprecio mucho la definición recapituladora ofrecida por R.A.W. Rhodes (1997: 53). “Gobernanza se refiere a *redes interorganizacionales y autoorganizadas*. Las características comunes son: 1) Interdependencias entre las organizaciones. Gobernanza es algo más amplio que el gobierno y abarca a actores no estatales. 2) Interacciones permanentes entre los miembros de la red, debido a la necesidad de intercambiar recursos y de negociar los propósitos comunes. 3) Las interacciones se basan en la confianza y son normadas por reglas que han sido negociadas y acordadas por los participantes en la red. 4) Existe un grado significativo de autonomía respecto del estado... El estado no ocupa la posición soberana pero puede dirigir indirecta o imperfectamente las redes”

leable, tiene una estructura institucional y técnica.<sup>17</sup> Puede ser que muchos gobiernos acostumbren dirigir en modo circunstancial, sobre la marcha, con decisiones y actividades discontinuas, inconexas y hasta incoherentes. Sin embargo, lo normal en los gobiernos maduros y responsables es que el proceso directivo esté estructurado institucional y técnicamente, que las normas legales y las normas técnicas enmarquen y encaucen las decisiones y operaciones del gobernar, por lo que se puede constatar que el gobierno sigue un patrón de comportamiento directivo. Dicho de otro modo, las prácticas políticas de consulta, discusión, negociación y acuerdo que el gobierno lleva a cabo con diferentes sectores sociales a fin de definir y llevar a cabo los objetivos de la preferencia social son enmarcadas y acotadas por las normas institucionales y técnicas. Es objeto de investigación empírica averiguar cuáles son los componentes concretos que integran la estructura del gobernar de un particular gobierno en una determinada circunstancia o frente a un determinado asunto, pero es también posible enunciar teóricamente los componentes esenciales de la estructura de la gobernanza nueva, puesto que sin ellos no podría existir, desarrollarse y realizar con eficacia la conducción social.<sup>18</sup>

Los factores o componentes *institucionales* de la gobernanza nueva son: las instituciones de los poderes públicos, el sistema de justicia y seguridad, el mercado, la sociedad civil y el sistema de las instituciones públicas internacionales. Los componentes *téc-*

---

17 En este punto mis consideraciones remiten al enfoque y los conceptos de Longo, Francisc (2008) con reelaboraciones mías.

18 El estudio de la estructura de la gobernanza ha sido nombrado por algunos autores angloamericanos como “*metagobernanza*” (“metagovernance”). Esta posición se debe en gran medida a que muchos de ellos no rebasaron sino hasta muy recientemente el concepto descriptivo y no se preguntaron cuáles serían las condiciones que harían posible que la gobernanza construida en conjunto y en red entre gobierno y organizaciones sociales tuviera validez pública y eficacia causal, es decir, validez institucional y política, así como validez técnica y gerencial. El riesgo de la producción de la “metagobernanza” es que algunos autores comiencen a determinar prematuramente la estructura que la gobernanza debe tener a fin de acreditar validez política y causal. Este pronunciamiento sobre la estructura del proceso del gobernar no puede ser sino genérico en las actuales condiciones, pues no se tienen aún consideraciones y evidencias generales sobre los factores que favorecen la validez pública y la eficacia causal de las acciones directivas.



*nicos* son el sistema de ciencia–tecnología, la política pública, las finanzas públicas y la administración pública, que aunque son también realidades institucionales su funcionalidad específica es técnica, en el sentido de que su aporte principal consiste en ofrecer elementos que hacen posible o facilitan la realización de las funciones públicas o de los objetivos sociales. Estos dos tipos y planos de componentes, según sea su contenido, son los factores que crean y definen la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos, la amplían o restringen, la facilitan o dificultan. Si el proceso directivo carece de alguna o algunas de las cinco capacidades institucionales y de las cuatro capacidades técnicas o simplemente no las ejerce en modo correcto y suficiente, la consecuencia probable será que la sociedad no tendrá orientación ni capacidad, se entrampará en problemas sin respuesta y se encaminará más bien al desorden y la decadencia.<sup>19</sup>

El primer componente estructural de la gobernanza son las instituciones de los poderes públicos, que regulan el proceso de elección de los titulares de los poderes clásicos del estado constitucional y del gobierno democrático (el sistema electoral y de partidos), determinan la composición, facultades y responsabilidades, atribuciones y obligaciones de cada uno de los poderes públicos, así como las reglas que norman las relaciones de cooperación y control mutuo entre los poderes públicos. Incluye también el conjunto de normas que regulan las relaciones intergubernamentales (entre los gobiernos federal, estatal, locales) y las relaciones de los gobiernos con la ciudadanía. Es evidente o pensable que no será igual el proceso de gobernar en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales, en los federalistas (o de autonomía) que en los unitarios, en los uni o en los bicamerales, en los regímenes políticos con libertades ciudadanas restringidas o extensas. Si el diseño normativo o la “ingeniería constitucional” no ofrecen claridad y precisión en lo que concierne a las

---

19 Dicho someramente la eficacia directiva de un gobierno es el resultado conjunto e interdependiente de su validez política y su validez técnica. Recientemente la eficacia gubernamental ha sido entendida reductivamente como resultado técnico, como la capacidad de producir empíricamente las situaciones sociales preferidas, mientras es previsible que la sociedad pueda cuestionar las acciones de gobierno si implicaron infracción de principios, valores o normas de política. La descalificación social de la acción del gobierno y sus resultados, su inaceptabilidad, afecta directamente la eficacia.

responsabilidades, facultades y relaciones de los poderes públicos (particularmente en la solución de conflictos) ocasionarán atascos y conflictos entre los poderes directivos, con el resultado de afectar su capacidad de conducción social. A este rubro pertenecen también las normas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, así como el sistema de partidos.

Es de considerar que el gobernar está también predeterminado por las instituciones públicas internacionales, que tienen varias dimensiones y alcances, en tanto incluyen los acuerdos y convenios bi o multilaterales entre los estados nacionales en determinadas áreas de su interés, la obligatoriedad de los 'regímenes internacionales' en campos importantes de política, la influencia de los organismos internacionales en las acciones domésticas de los gobiernos (OMS, OIT), los condicionamientos y obligaciones que provienen de la membresía de un estado a asociaciones internacionales (ONU, OCDE...), la obligada observancia a las cláusulas de los tratados de libre comercio o uniones aduaneras y, de manera más determinante, las normas que implica la pertenencia de un estado nacional a agrupamientos políticos supranacionales, como es el caso de la Unión Europea. Por último, en el campo internacional de los negocios globales, hay numerosas normas técnicas, administrativas, logísticas y conductuales que son de origen privado y de vigencia privada, pero cuya obligatoriedad es tan rígida como decisiva para que las empresas de cualquier país puedan participar en la economía mundial.

Otro factor institucional, de importancia crucial, es el sistema de justicia y de orden público. La procuración y la impartición imparcial, honesta y expedita de justicia frente a delitos y litigios, a cargo de los fiscales y jueces del estado, y la labor preventiva y coactiva de las policías son indispensables para que nuestras vidas se desarrollen en un ambiente de certidumbre jurídica y seguridad pública estable, lo más inmune posible a la violencia, el delito, la infracción y a los variados atropellos de los poderosos, los influyentes o los aprovechados. Los instrumentos legales prescriptivos y sus sanciones disuasivas, aplicadas sin excepción y con imparcialidad, son los instrumentos fundamentales para dirigir a la sociedad, que no podrá ser jamás un mundo de vida

respetable y apreciable si está sometida a la incerteza y angustia de la violencia, la parcialidad y la arbitrariedad. Sin gobierno de la ley, es imposible además dar forma a las condiciones necesarias para hacer que la economía sea productiva. Por consiguiente, la corrección de la estructura del sistema de justicia y policía, así como las características distintivas de su organización, operación y personal, incrementan o debilitan la capacidad de conducción social del gobierno, siendo la ley, su aplicación imparcial, el instrumento principal y más efectivo de gobierno.

La gobernanza tampoco podrá surgir o ser eficaz si son inexistentes o precarias las instituciones que reconocen y garantizan la existencia de los mercados y de la sociedad civil. Sin entrar en detalle, está probado que los mercados son el recurso clave para la producción de la riqueza en tanto su naturaleza utilitaria y competitiva estimula en diversas formas la productividad, la innovación y, en consecuencia, la prosperidad sostenida. Asimismo está probado que las formas organizativas de la sociedad civil son fundamentales para producir lazos morales y afectivos que integran a personas y familias, promueven formas organizativas de solidaridad y mutualidad e incrementan en las personas un sentido cívico de pertenencia y de interés por el bienestar del conjunto social. Si no existen instituciones que aseguren el ejercicio de las libertades económicas de propiedad, contrato, intercambio y trabajo, así como los derechos civiles de asociación, reunión, opinión, culto, el resultado será una sociedad estatizada, en la que el gobierno es la instancia suprema de dirección social, con la consecuencia de su proclividad al error en sus decisiones directivas por falta de controles y contrapesos, y en la que la sociedad carece de protagonismo, su voz no es decisiva y su capacidad es controlada. Este tipo de sociedad, gubernamentalmente centrada y dependiente, se caracteriza por una subutilización y un desperdicio de la capacidad social disponible, pues se bloquean o descartan conocimientos alternativos de la realidad, proyectos sociales alternativos de futuro, propuestas alternativas de uso de los recursos y de formas de operar, con la consecuencia de que la sociedad reduce sus alcances y posibilidades de futuro.

En cambio, se genera y amplía la capacidad social, el capital fi-

nanciero, productivo, intelectual y social de las personas y las organizaciones, cuando existen regulaciones que reconocen las libertades de movimiento, innovación e intercambio de los mercados competitivos, anticipando sus fallas previsibles, así como regulaciones que reconocen y modulan las libertades cívicas, intelectuales y morales de las personas y grupos sociales, a las que se abren espacios amplios para la participación, la asociación, la mutualidad y la solidaridad. Este par de instituciones cruciales hacen posible una sociedad competente, independiente y autónoma que posee los recursos (informativos, cognoscitivos, tecnológicos, financieros, organizacionales, productivos, gerenciales, morales...) necesarios para expandir el horizonte de la sociedad, incrementar sus posibilidades y alcances de vida buena, complementando y ampliando la capacidad del gobierno y modificando su modo de gobernar.

Por el lado técnico, el primer componente de la gobernanza es el conocimiento científico – tecnológico, del que proceden nuestras creencias causales probadas acerca del comportamiento de la naturaleza y de varios hechos sociales. Ciencia y tecnología representan la referencia fundamental para determinar la idoneidad causal de actividades, instrumentos, proyectos, programas, formas de organización para producir con eficacia y aun eficiencia los objetivos sociales preferidos. Sin ciencia y tecnología, cuyos productos se basan en la actividad social sistemática de información, análisis e investigación sobre realidades naturales y sociales, la dirigencia social se condenaría a ser un productor de proyectos veleidosos, doctrinarios, aun si de buena fe, puesto que desconoce cuáles son las acciones e instrumentos idóneos para realizarlos, por lo que el gobierno sería muy probablemente el promotor de acciones tan costosas como ineficaces o inviables, cosa que suele suceder cuando el gobierno hiperpolitiza sus decisiones y decide con referencia a sus convicciones ideológicas más que a enunciados causales probados.

El segundo componente de orden técnico de la gobernanza es la hacienda pública y, en conexión, el banco central, cuya función principal es asegurar la estabilidad macroeconómica del país y sustentar financieramente en modo suficiente la acción estatal a

fin de que esté en condiciones de desarrollar en modo eficiente las políticas, programas y servicios públicos que debe ofrecer obligatoriamente, en tanto constitucional y legalmente prescritos. Si prestamos atención sólo a la hacienda pública, ésta es la institución que, no obstante sus inevitables componentes políticos, es el centro de la inteligencia económica del estado, que se encarga de calcular y obtener la cantidad de recursos que el estado requiere para poder operar, de asegurar que exista sostenidamente el equilibrio entre los ingresos y egresos del estado a fin de evitar déficits inmanejables que impiden la actividad gubernamental, así como de asignar los recursos con racionalidad, de modo que las actividades que emprende el gobierno se desarrollen en modo costoeficiente. Su actividad impositiva y su actividad de asignación de los recursos públicos representan la condición material o económica fundamental para que el gobierno pueda ejecutar políticas, programas, proyectos y realizar los objetivos sociales que se prefieren. Una situación financiera vulnerable del estado, debido a graves limitaciones de ingreso y excesos de gasto, puede evolucionar hacia una quiebra hacendaria, como las que en el pasado hemos padecido. El proceso de gobernar irá también a la deriva o tendrá modestos alcances, por debajo de las expectativas sociales, si se basa en un sistema hacendario con deficiencias sistemáticas de recaudación en razón de defectos en el número de contribuyentes, en la tasa impositiva, en el número de las materias fiscalmente gravables, en los precios de los bienes públicos, en la administración tributaria (en contra de la evasión y elusión fiscal), en la competitividad internacional de su sistema impositivo y en la percepción que los contribuyentes y sectores económicos nacionales y extranjeros tengan de su equidad y la corrección de sus incentivos.

En el caso de la nueva gobernanza la situación financiera del estado se combina con la situación financiera de la sociedad económica, con la fuerza de la banca comercial y popular y de los fondos de inversión, con el capital de riesgo disponible para inversiones de largo aliento y la disposición de bienes de capital. Difícilmente una sociedad podría aspirar sostenidamente a horizontes de bienestar y prosperidad, incrementando el número y la cantidad de sus inversiones estratégicas o produciendo bienes

competitivos, si no existen una hacienda pública sana y un sistema financiero privado tan creativo como robusto, y si éstas no se articulan con fines sociales.

El tercer componente técnico y también institucional refiere a la capacidad de formular las políticas públicas, que intentan resolver problemas públicos o realizar objetivos de interés público y que pueden ser políticas estratégicas o de coyuntura, orientadas a un asunto o a varios, implicar a uno o varios niveles de gobierno, ser interorganizacionales o burocráticas... Característica del análisis, la decisión y la operación de la política pública es que plasma en sí misma la estructura institucional-política y técnica de la gobernanza, integrando sus componentes. Por un lado, la elaboración de la política recoge las demandas de los sectores civiles y políticos de la sociedad, las ordena y las reelabora en objetivos y acciones practicables, a la vez que aprovecha la información, el conocimiento y la experiencia productiva que existen en una sociedad para seleccionar las acciones y las formas de organización que se consideran apropiadas para producir los objetivos decididos. Por otro lado, incluye y respeta las reglas y procedimientos de la decisión pública y toma en consideración las competencias y responsabilidades que la ingeniería institucional atribuye a los diversos poderes públicos y a los gobiernos con sus respectivos aparatos administrativos, a fin de definir correctamente los actores gubernamentales que tendrán a su cargo la ejecución de determinadas acciones y que serán responsables de la producción de determinados resultados.

El análisis y diseño de la política pública considera asimismo la situación de las finanzas públicas y calcula el monto y tipo de recursos a asignar racionalmente para que la política pueda efectuarse sin carencias, pero también sin afectar otras funciones públicas que los gobiernos deben cumplir. La política pública, en razón de las actividades que sintetiza e integra, representa el punto donde se plasma y es visible la gobernanza. Alrededor de la política pública en curso o en proyecto se enlazan leyes, recursos, poderes públicos, actores políticos y sociales,

Sin embargo, paradójicamente, la política pública es el terreno

donde los gobiernos manifiestan con mayor frecuencia y visibilidad sus varias limitaciones directivas. Son notorias las limitaciones institucionales y políticas todas las veces que determinadas políticas públicas, necesarias y apropiadas, terminan por ser bloqueadas o deformadas por las normas confusas, ambiguas o restrictivas que regulan el intercambio entre los poderes públicos, o por la incoherencia u obsolescencia de las prescripciones y prohibiciones del sistema de leyes, o por la indisposición que manifiestan el gobierno y los partidos políticos para construir los acuerdos que sustenten el diseño de la política conveniente, o debido a la artificiosa autonomía de la clase política respecto de los intereses prioritarios de los sectores sociales, que ocasiona que la agenda gubernamental no contenga las prioridades de la sociedad. Lo mismo puede advertirse en el espacio público o esfera pública, que es el conjunto de las interlocuciones entre los grupos de la sociedad y de éstos con el gobierno mediante las cuales se identifican los problemas públicos y se delibera sobre el contenido y estructura de las políticas. Sin embargo, tal espacio suele ser insignificante si los comportamientos de los poderes públicos son oportunistas, miopes, adversos o indiferentes a las demandas de los sectores sociales y también si los planteamientos de los sectores ciudadanos son veleidosos, inmediatistas y ajenos a una visión del interés general de la sociedad.

Otras limitaciones son de carácter técnico y saltan a la vista cuando las autoridades públicas, junto con los niveles directivos de la administración y los asesores expertos, no muestran disponer de información suficiente sobre las condiciones y problemas sociales ni tampoco acreditan capacidad analítica y de cálculo financiero, con el resultado de que las políticas decididas son equivocadas o insuficientes. Esta observación es aplicable también a la “gobernanza nueva”, puesto que la asociación de actores y de recursos no está blindada contra errores de información, análisis y cálculo que conducen a decisiones erróneas.

El cuarto componente es la administración pública, considerada integralmente en su normatividad, estructura organizativa (distribución de la autoridad y división del trabajo), pautas directivas, el perfil de su alta dirección y las competencias de sus mandos y

operadores (su profesionalismo, carrera, vocación pública), sus procesos y procedimientos o reglas de operación, su esquema de control de gestión (control de legalidad y de desempeño), su sistema de medición y evaluación para conocer la eficacia de los programas, la calidad de sus productos y su impacto de cambio en las condiciones de la sociedad en su conjunto o de determinadas poblaciones objetivo... La importancia que tiene la administración pública para la calidad y eficacia de la gobernanza se debe por lo menos a dos factores, al hecho de que la eficacia y eficiencia está determinada en gran medida por la forma de organización y el proceso de trabajo de la administración, y al hecho de que las políticas públicas se realizan hoy en día en modo interorganizacional, interviniendo en su diseño y ejecución numerosas organizaciones públicas (además de las privadas), con frecuencia descentralizadas y autónomas, de modo que la coordinación y cooperación entre las diversas agencias es crucial para el logro de los resultados deseados. Sin embargo, eficacia social, eficiencia de costos y transversalidad interorganizacional son principios de acción que no asegura la administración pública de configuración jerárquico – burocrática tradicional.

Pero más allá de factores intragubernamentales es de destacar que para el ciudadano común el contacto con la administración pública es el contacto con el gobierno, por lo que su percepción y valoración acerca del comportamiento de los funcionarios que encuentran en ventanillas, clínicas, calles, aulas... es la referencia para juzgar la calidad institucional y gerencial del gobierno, su capacidad y eficacia directiva. Situaciones de desorganización, negligencia en el trato, corrupción, discriminación, baja o imprevisible calidad del servicio, ineficiencia del desempeño... son todos factores que afectan negativamente la operación y los resultados de políticas, programas y servicios y acarrear costos a los ciudadanos usuarios, con el resultado final de una calificación desfavorable de la dirección del gobierno.

Estos nueve componentes esenciales de la estructura de la gobernanza definen las capacidades, alcances y límites de gobernar del gobierno. El enfoque de la Gobernabilidad, enfocado a la tarea de crear y desarrollar las capacidades directivas propias del



gobierno, suele evaluar la situación que guardan cada uno de estos componentes y los perjuicios que ocasionan sus anomalías a la capacidad y eficacia directiva gubernamental. A partir de los resultados de su evaluación se proponen las correspondientes reformas institucionales y técnicas para eliminar las deficiencias actuales (ambigüedades, contradicciones, ausencias, errores, desórdenes, costo-ineficiencias...) y para elevar a los gobiernos a un nuevo nivel de capacidad. A la precariedad institucional o técnica de los gobiernos democráticos recientes se debe que *“la reforma del estado”* haya justificadamente alcanzado la máxima prioridad, aun si la empresa reformista se mueve entre la seriedad de propósito con visión de estado y la retórica discursiva de líderes y partidos tras rentabilidad política y electoral.<sup>20</sup>

La estructura institucional y técnica demarca el alcance de las capacidades gubernamentales, lo que el gobierno puede hacer, pero el aprovechamiento cabal de las capacidades, su empleo eficaz, depende de *las prácticas administrativas y políticas* que pongan en práctica los gobernantes, del tipo de relaciones que establezcan y establezcan con los varios sectores de la sociedad, particularmente con aquellos que por los recursos que poseen son necesarios y relevantes para resolver los problemas sociales crónicos y alcanzar los futuros deseados. Los tipos de prácticas políticas son conocidos y se refieren al conjunto de convocatorias, consultas, diálogos, discusiones, negociaciones, ajustes mutuos, acuerdos, conciliaciones, compromisos, treguas... (y también comportamientos opuestos). El proceso de gobierno puede estar coherentemente estructurado por los componentes institucionales y técnicos y éstos pueden ser correctos en su diseño normativo (institucional y técnico) y ser mayoritariamente aceptados, con el resultado de que el gobierno dispone de las capacidades necesarias para conducir eficazmente a su sociedad. Sin embargo, puede ocurrir que el gobierno no muestre inteligencia, tolerancia, apertura, prudencia, oportunidad, habilidad interlocutoria al

20 En la práctica la reforma del estado incluye correcciones y cambios (suelos o integrados, mayores o menores) en cada uno de los capítulos relacionados con las instituciones de los poderes públicos, el sistema de justicia y seguridad, la hacienda pública, la administración pública, la acción de los mercados y la sociedad civil, la mejora de la calidad informativa, analítica y causal de los gobiernos en la decisión de las políticas públicas.

relacionarse con los diferentes actores políticos, económicos y sociales para tratar asuntos de su interés y de interés de la sociedad y, por consiguiente, desaproveche o subutilice las mejores capacidades de su estructura gubernativa.

A manera de ejemplo, pensemos en los muchos discursos ideologizados o emocionales de los gobernantes que, al pronunciarse inoportunamente, estropean los acuerdos políticos prácticamente convenidos con actores clave; o en los presupuestos y las asignaciones ineficientes de recursos en el marco de haciendas públicas robustas; o en políticas públicas bien diseñadas que corren a cargo de una administración pública desordenada; o en leyes correctas que no son aplicadas universal y eficientemente por policías e inspectores o que son manipuladas por jueces. La experiencia muestra que tenemos gobernantes defectuosos que operan en sistemas institucionales y técnicos razonablemente idóneos para conducir a la sociedad, así como gobernantes visionarios y competentes que se ven obligados a operar en sistemas institucionales y técnicos defectuosos. Es otro ejemplo más de la típica tensión entre el actor y el sistema, cuyas manifestaciones más improductivas ocurren cuando las reglas del sistema inhiben las capacidades de actores analítica y políticamente competentes y aun motivados, o cuando los sistemas no despliegan las capacidades que intrínsecamente poseen debido a las incompetencias de los actores. En nuestro caso las dos opciones son visibles y frecuentes.

Las prácticas políticas que el gobierno despliega para definir y ejecutar la conducción social es lo que la gobernanza valora, vindica y justifica. Decisivo es el modo, el arte, la práctica de gobernar. Las poderosas capacidades legales, fiscales y administrativas pueden quedar paralizadas o no tener los alcances que podrían tener si las prácticas políticas de los gobiernos con los otros poderes públicos, los otros gobiernos, las firmas empresariales, las organizaciones sociales, los centros de conocimiento son torpes, inoportunas, negligentes, conflictivas innecesariamente. En general, esto ocurre si el gobierno sigue encerrado en un principio unilateral de superioridad y autosuficiencia, de voluntad de mando, en vez de incentivar prácticas de asociación, cooperación, co-

gobierno, en red con las organizaciones privadas y sociales, en las que el gobierno sigue siendo un actor necesario pero cuyo papel directivo se ha modificado y se desempeña como convocador, facilitador, animador y coordinador de las iniciativas públicas, pero ya no el epicentro de la conducción de la sociedad.

## 6. Cuestiones sobre la Gobernanza

Desde su aparición, cuando se presentó como un concepto que describía los cambios en el modo de gobernar y posteriormente se argumentó como el proceso de gobernar apropiado para manejar las nuevas condiciones de la economía y sociedad contemporánea, la gobernanza o la nueva gobernanza ha estado sujeta a dos conjuntos de preguntas, cuestionamientos y dudas. Un primer conjunto de preguntas se refiere a la posibilidad y conveniencia del gobernar en modo asociado o en red, el cual remite a su vez a otro campo de cuestiones más penetrantes sobre la validez política, institucional y gerencial del gobernar en modo de gobernanza.

Por ejemplo, en nuestros países latinoamericanos, tradicionalmente estatistas, surgen espontáneamente varias cuestiones sobre la posibilidad misma de que exista o arraigue la nueva forma de gobernar y se listan los obstáculos no circunstanciales que impedirían que la nueva gobernanza pudiera llegar a ser una opción gubernativa factible, con aceptación y confianza de la sociedad. El cuestionamiento sobre su posibilidad se desliza al de su conveniencia y aun validez, puesto que se argumenta el riesgo político—institucional de que el gobernar pierda su naturaleza pública o el riesgo político—administrativo de no poder coordinar a un conjunto diferenciado de actores con diversos intereses y niveles de poder y no estar en condiciones de producir los acuerdos que definirían la orientación y ejecución de la dirección de la sociedad. Las críticas o los interrogantes más frecuentes señalan varios riesgos relacionados con la distorsión del interés público y de la participación ciudadana, la elusión de la rendición de cuentas y la confusión de responsabilidades de la dirigencia asociada en caso de fracasos nocivos y, por el lado gerencial, el riesgo de

incrementar en vez de disminuir las dificultades de dirigir a la sociedad por el problema de compatibilizar las posiciones de una pluralidad de actores que participan en las decisiones de gobierno con diferentes intereses y niveles de poder.

Las preguntas acerca de si la nueva Gobernanza pudiera surgir, arraigarse y tener sentido en algunas sociedades se plantean a partir de consideraciones o evidencias sobre sus numerosas incapacidades y debilidades en el campo económico, civil y político, lo cual obstaculizaría o impediría que los grupos sociales estén en grado de participar en el diseño y la ejecución de las decisiones directivas y harían que su participación, en contraste, auspiciara la deformación de las decisiones directivas. La precariedad y atraso de una sociedad frena más que alienta la claridad y energía directiva del gobernar asociado o en red. Entre suposiciones y evidencias, los analistas listan las situaciones en las que se puede constatar la baja capacidad de la sociedad o de la mayor parte de la sociedad en asuntos cruciales para su convivencia y supervivencia.

Los factores obstaculizadores más mencionados suelen ser la pobreza y la desigualdad, que hace que grandes números de población dependan de la acción estatal como condición para tener la posibilidad de resolver sus problemas básicos de bienestar y seguridad de vida; la desarticulación social que impide la formación de capital social y, por ende, el incremento de la capacidad asociada de respuesta de personas y grupos a sus problemas particulares de vida y a los problemas de interés público; el insuficiente grado de desarrollo financiero, productivo y tecnológico de buen número de empresas económicas que las hace depender de los recursos y facilidades que el estado les otorga; el insuficiente capital humano formado para asegurar productividad, competitividad y prosperidad; el insuficiente desarrollo de centros de información y conocimiento que hagan posible esclarecer las situaciones actuales y previsibles de la sociedad; la explicable propensión de numerosos grupos sociales a considerar que la razón de ser del gobierno es resolverles sus problemas particulares, por lo que carecen de una visión más amplia y compleja del beneficio público y de la razón de ser del gobierno.

La lista puede extenderse, incluir más elementos o acentuar el mayor peso de un elemento sobre los demás, pero el eje del diagnóstico es la incapacidad relativa de la sociedad en sus asuntos de convivencia y supervivencia, de modo que la sociedad es realmente objeto de gobierno más que un posible sujeto (asociado) de gobierno, participante en la definición y ejecución de los objetivos sociales de importancia. La incapacidad social, comenzando con la cognoscitiva, hace que numerosos sectores sociales tengan nada o muy poco que aportar en la definición de los fines sociales y de los medios para su realización o que su aporte sea indirecto a través de sus demandas y quejas. En esta situación de sociedad débil la idea de una dirigencia asociada o gobernanza participativa no es factible y, en cambio, es posible, conveniente y frecuentemente esperada la gobernanza jerárquica, toda a cargo del gobierno. Cuando el grueso de la sociedad depende de los recursos del estado y, por ende, de las políticas, programas, servicios y gasto del gobierno resulta difícil que los grupos sociales carentes y dependientes se asuman como participantes, coproductores y corresponsables de los programas y servicios y puedan ir más allá de sus movilizaciones y quejas a fin de exigir respuesta a sus demandas. No hay condiciones sociales para que la nueva gobernanza pudiera aparecer, afirmarse y acreditar eficacia directiva.

El argumento puede ser contundente, pero es conveniente recordar que las sociedades locales débiles se caracterizan justamente por no disponer de gobiernos fuertes en recursos y capacidades como para que estén en condiciones de dirigir por ellos mismos, en modo autosuficiente o dominante; que esas sociedades se enmarcan en estructuras y procesos económicos globales sobre los que el gobierno ha perdido capacidad de conducción; que los grupos dirigentes de esas sociedades locales tienen conciencia de los recursos que poseen (normalmente económicos y cognoscitivos) y que el gobierno requiere para poder dar dirección a sus sociedades limitadas, de modo que se relacionan con el gobierno con buen margen de autonomía y construyen formas interdependientes o asociadas de elaboración y desarrollo de programas y proyectos; que aun los grupos más limitados o vulnerables plantean sus problemas de vida en el marco de la cultura política de

la democratización que justifica su independencia política y fomenta su participación en las políticas y programas de desarrollo; que los organismos promotores internacionales suelen entregar recursos y asistencia técnica a condición de que las políticas públicas incorporen y responsabilicen a grupos y comunidades y de que creen capacidad social en vez de reproducir la dependencia. En suma, la dificultad real de gobernar en modo de gobernanza en sociedades débiles no cancela sino abre la necesidad o conveniencia de hacerlo a fin de resolver problemas crónicos y críticos e impulsar la sociedad hacia situaciones de mayor calidad de vida.

Sin embargo, aun en el supuesto de que se viva en una sociedad de capacidades desarrolladas en la que el gobierno y la sociedad son interdependientes y se gobierne en red y en asociación, la cuestión o la duda sobre la gobernanza no se agota y aparecen problemas acerca de su validez institucional, técnica y gerencial. *En el terreno de la validez político – institucional* las cuestiones giran alrededor del carácter público de las actividades y resultados de la gobernanza y se enfocan a evaluar si el interés público es preservado o ha sido distorsionado. Los cuestionamientos tienen como blanco las probables situaciones de dudosa naturaleza pública de la gobernanza, las cuales se presentan cuando el gobierno es controlado por intereses privados poderosos (“la captura del estado”), cuando en las decisiones públicas es notoria una injusta desigualdad entre los ciudadanos (hay grupos que tienen fácil acceso a la deliberación pública y ciudadanos excluidos que carecen de voz y organización para influir en las decisiones públicas), cuando numerosos o influyentes sectores sociales consideran inválida la representatividad de los grupos privados o de las organizaciones laborales y civiles que el gobierno reconoce como sus interlocutores y socios en las decisiones, o cuando la agenda de los gobiernos incluyen temas que son de la preferencia de sus aliados o de sus burocracias pero excluyen asuntos que merecerían más la atención gubernamental por su impacto en la vida social...

Las dudas sobre la naturaleza pública de las decisiones de la gobernanza, que cruzan por cierto todos los ámbitos de la política (legislación, políticas públicas, servicios públicos, gastos

públicos...), incluyendo hasta las mismas formas tradicionales gubernamentalistas de gobierno, deben ser atendidas de modo permanente y habrá que criticar las situaciones anómalas,<sup>21</sup> que no dejarán de presentarse, pero sin aceptar el supuesto muy difundido en nuestro medio de que la gobernanza posee una estructura que la condena a distorsionar el fin público simplemente por ser producto de la asociación del gobierno con el sector privado y social. Esta es una posición ideológica, proveniente de nuestra socialización estatista, más que sustentada en hechos. En cambio, habrá que identificar con toda seriedad cuáles serían las medidas a tomar para anticipar o prevenir las eventuales distorsiones.

Para neutralizar las objeciones reiterativas que se hacen a la idea de la nueva gobernanza por la participación de los privados en la decisión directiva y en su ejecución, conviene afirmar que el *contenido* de la gobernanza (la definición de los objetivos e instrumentos de la acción directiva) es sin duda el resultado conjunto de los aportes (informativos, cognoscitivos, tecnológicos, financieros, organizativos, normativos...) que hacen tanto los participantes gubernamentales como los privados, pero no hay que olvidar ni dejar de afirmar que el aporte específico, original y único del gobierno en la coproducción del contenido de la gobernanza es el otorgarle carácter público, dar *forma* pública a la decisión y la acción que el gobierno produjo conjuntamente con actores

---

21 Los defectos de naturaleza pública de las decisiones públicas ocurren tanto en las decisiones que son producto exclusivo o dominante del gobierno como en las decisiones coproducidas de la gobernanza. Las relaciones de poder existen entre los participantes de la gobernanza e influyen en sus resultados, por lo cual es posible que se presenten dos resultados extremos, el del gobierno “déspota benevolente” o el del “gobierno rehén”. Sin embargo, el peso dominante del poder público o el del privado en las decisiones de gobierno, o las complicidades de ambos, provocarían tales daños sociales, que serían objetos de denuncia y crítica y forzarían a reformar el proceso que condujo a decidir un ejercicio directivo que en la realidad no es tal. La posibilidad de autocorrección y reforma se debe al contexto de legalidad y democracia pluralista y competitiva de la gobernanza, que otorga a los poderes públicos y a los ciudadanos la capacidad de cerrar el paso a los actores que afecten de manera prolongada y en nivel grave las condiciones de vida asociada, con el añadido de que el escrutinio internacional (el de los organismos intergubernamentales y el de las redes de organizaciones civiles) refuerza estas acciones de contrapeso y control de los actores ventajosos. En todo caso, lo decisivo es que el fallo erróneo y nocivo de decisión no se mantenga sino que sea descartado o corregido.

extragubernamentales. El que el poder público legítimo acepte el resultado de la deliberación conjunta y haga suyo el acuerdo conclusivo es lo que hace que la gobernanza tenga validez pública, sea decisión pública y, por ende, sea socialmente vinculante. En los temas de gobernanza, como en los casos similares de participación ciudadana en la formulación e implementación de las políticas públicas, la naturaleza pública de la decisión y la ejecución no se ubica en el contenido o en la materia de la decisión, resultado mayor o menor de una participación ciudadana más o menos genuina e incluyente, sino en su forma pública, la cual le es otorgada por el reconocimiento o la aceptación del poder público. Puede haber asociación, red, sistema, colegialidad en la producción del contenido de la gobernanza, pero ésta llega a ser pública si y sólo si el poder público la acepta. El gobierno es el único agente que da *la forma pública* (de ley, decreto, política, servicio, inversión, acción...) al contenido de la decisión en cuya elaboración participó en asociación con actores no gubernamentales.

Sin embargo, sobreviven dos cuestiones político-institucionales específicas que atañen directamente a la gobernanza y que se refieren tanto a su punto de partida como a su punto de llegada: *la participación social y la responsabilidad / rendición social de cuentas*. La primera pregunta se enfoca en saber si realmente hay una mayor densidad de participación social en las decisiones y acciones públicas (mayor número de deliberantes y de opciones en juego, mejores prácticas de interlocución entre los participantes, mayor sentido público de los participantes...), de modo que se puede hablar genuinamente de gobernanza. Se trata de una cuestión acerca de la existencia y la calidad de la participación social, puesto que la gobernanza en asociación ha sido llamada también “gobernanza participativa”, “gobernanza democrática” (ONU, UE), aunque se discuta todavía acerca de cuáles serían las características o requisitos de la participación ciudadana a fin de incrementar la validez y eficacia social de la gobernanza. La premisa del debate consiste en considerar que el incremento de la participación ciudadana sin mejorar la calidad (institucional, cognoscitiva, financiera, técnica...) de la participación no necesariamente produce políticas eficaces de atención de necesidades



y solución de problemas, lo que ocasiona con frecuencia la reacción opuesta de la deserción por desencanto y escepticismo.

La segunda pregunta versa acerca de la transparencia, responsabilidad y rendición social de cuentas de las decisiones, actividades y resultados de la gobernanza, la cual parecería volverse confusa en razón de la presencia de varios actores y recursos públicos y privados y por lo difuso o inestable que se ha vuelto la línea divisoria entre las acciones públicas y privadas en el proceso de decisión de la manera como se gobernará una determinada situación social y en el proceso de la ejecución o efectuación de la decisión tomada. En este campo es clave conocer si existen y son de calidad apropiada las actividades mediante las cuales el gobierno y asociados tomaron sus decisiones directivas, supuestamente justificadas porque responden apropiada y eficazmente a los problemas y aspiraciones de interés social, y mediante las cuales informan a los ciudadanos sobre el contenido de la gobernanza. Se trata de actividades que, por ejemplo, informan, explican y justifican el tipo de demandas o problemas sociales que atiende y las razones por las que decidió atenderlos; el perfil de los participantes en la configuración y efectuación de la decisión directiva; la forma como el gobierno y las organizaciones privadas y sociales han dialogado, negociado y llegado a acuerdos y se han dividido el trabajo y las responsabilidades; la magnitud y tipo del aporte público (no sólo gasto) y del aporte privado (no sólo inversiones); las especificaciones de las actividades y de los resultados esperados de la gobernanza, particularmente en los casos cuando los resultados de las acciones no producen los efectos esperados y afectan en cambio los intereses legítimos de personas o grupos y les acarrearán daños.

Va de suyo que el proceso decisorio de la conducción de la sociedad, si es opaco, sustraído a la mirada y juicio de los ciudadanos, y si además no ofrece razones de sus actividades y resultados a la ciudadanía, pierde con toda seguridad el apoyo social y en consecuencia eficacia. Asimismo la actividad directiva en modo asociado se vuelve confusa y pierde credibilidad si no hay una responsabilidad de equipo compartida que se adjudica solidariamente (o que explica apropiadamente la composición de los dife-

rentes aportes de los participantes) tanto los resultados exitosos como los resultados limitados o los fracasos, evitando que el éxito tenga muchos padres, pero los fracasos sean todos imputados únicamente al gobierno.

En las dos últimas preocupaciones, relacionadas con la participación ciudadana y la responsabilidad pública, es notorio que no hemos producido ni la teoría ni las instituciones requeridas para sustentarla, fomentarla y asegurarla. En el primer punto no hemos aun llegado al punto de disponer de conocimiento probado sobre la dinámica de la participación ciudadana (y de los tipos de participación) ni tampoco sobre su calidad pública, cognoscitiva y organizativa. Tampoco hemos identificado y acordado las instituciones para fomentar y asegurar su calidad, cuyas reglas irían desde la regulación del acceso a las actividades de participación hasta las que formularían los criterios y estándares que una genuina participación ha de respetar y que demarcan, además, el grado de obligatoriedad de los resultados de la participación. Hasta este momento no hemos ido más allá de tesis genéricas de ciudadanía activa, que son más justificadoras que explicativas de la participación ciudadana.

En lo que concierne a la responsabilidad pública no hemos tampoco ido más allá de un entendimiento gubernamental de la responsabilidad pública. Es lógico que la visión tradicional del gobierno, entendido como agente directivo principal o dominante, lleve a considerar que el gobierno sea el único socialmente obligado a rendir cuentas y responsabilizarse de los resultados. Se requiere que la teoría jurídica, politológica y administrativa expandan el concepto de responsabilidad pública (una cuestión que es ya álgida en la administración pública contemporánea), un concepto que debe integrar varios componentes (los técnicos y no sólo los legales) y varios actores (los operadores y no sólo los decisores, los actores sociales y no sólo los gubernamentales) a fin de incluir seriamente a los que han participado en la definición y realización de situaciones sociales de interés para la sociedad. Se requiere asimismo proyectar y aprobar las instituciones de la transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas en modo de gobernanza, pues hasta ahora el boom democrático

de la transparencia y rendición de cuentas ha acentuado sólo la actuación del gobierno, algo que es limitado y aun injusto.

En el terreno de *la validez gerencial (y política)*, la cuestión se ubica en el proceso de decisión de los contenidos de la gobernanza, en el proceso mediante el cual el gobierno y los actores privados y sociales construyen y deciden conjuntamente el contenido que tendrá la dirección social y su modo de efectuar: las actividades que hay que llevar a cabo para definir y efectuar los objetivos o fines sociales preferidos, los recursos a poner en juego, el elenco de los actores competentes, la distribución de las tareas y los recursos, los compromisos de los actores. El problema se ubica en *el proceso* porque al intervenir en él numerosos actores con diferentes posiciones, intereses y niveles de conocimiento e influencia es probable que sea conflictivo, sesgado, tardado, inconcluyente y, en consecuencia, contribuya al desgobierno más que al gobierno. Por consiguiente, es clave saber cómo se coordinará el proceso de construcción del contenido de la gobernanza y su modo de ejecución a fin de que pueda producir decisiones directivas, susceptibles de ser socialmente apoyadas y técnicamente correctas.

Siendo el proceso de elaboración del contenido de la gobernanza una acción colectiva en la que participan múltiples actores con diferentes enfoques, intereses y niveles de conocimiento, poder y recursos, el proceso no podrá ponerse en movimiento ni desplegarse más que sobre la base del *acuerdo* de los participantes (públicos, privados y sociales): un acuerdo sobre las reglas de acceso para participar en el proceso y un acuerdo acerca de las reglas y prácticas que habrán de observarse a lo largo del proceso. Desacuerdos en esos dos puntos capitales hacen imposible que el proceso comience, se despliegue y concluya. Los desacuerdos sobre las reglas y las actividades del proceso tienen de inmediato el efecto de interrumpir la marcha del proceso, detener su avance e impedir que arroje algún resultado, que haya alguna decisión directiva. No hay propuesta directiva si la dirigencia colectiva que tiene a su cargo el diseño del contenido de la gobernanza no aprueba su contenido y no puede hacerlo si no ha aprobado anteriormente el curso de su proceso de elaboración y sus

reglas.

Ahora bien, a pesar de que el proceso de elaboración del contenido de la gobernanza es el paso primero directivo y de que el proceso no se puede desplegar a menos que se logren acuerdos fundamentales, no tenemos evidencia ni conocimiento suficiente acerca del modo como ocurre la interlocución y negociación que practican los actores públicos y privados durante el proceso decisorio en el que construyen conjuntamente el contenido de la gobernanza y lo validan, el modo como perfilan y fraguan sus acuerdos. Carecemos de conocimiento sobre la lógica de la construcción del acuerdo. Concretamente ignoramos las reglas que siguen o están dispuestos a seguir los participantes públicos y privados durante el proceso en el que dan forma a la estructura intencional y técnico-operativa de la gobernanza, así como ignoramos cuáles son las reglas que tienen mayor probabilidad de ser aceptadas por los participantes o las que con mayor frecuencia y facilidad los participantes acuerdan u observan sin problemas. En la literatura hay un punto ciego acerca de cómo se desarrolla el proceso político y analítico de formación de la gobernanza. No hemos identificado cuáles son las reglas o pautas que posibilitan y facilitan la coordinación y el acuerdo entre los actores durante su interlocución y negociación en temas públicos complejos espinosos. Tampoco hemos aun identificado cuáles son las normas de interacción o interlocución que se han considerado inaceptables, sea por razones políticas, dado que excluyen determinados valores, posiciones y actores, o por razones analíticas, dado que dan entrada a posiciones que no respetan el criterio racional básico de ofrecer evidencias y argumentos para sustentarse. Lo más probable es que sólo después de tomada la decisión sepamos si el proceso decisorio se movió según racionalidad estricta, racionalidad limitada o simplemente por transacción política y sepamos tal vez cómo se mezclarán razones e intereses.

Este defecto de la teoría de la gobernanza, que no es percibido por todos sus autores, ha suscitado que algunos de sus promotores de décadas atrás perciban apenas hasta ahora que es necesario conocer y entender cómo se gobierna el proceso decisonal que produce la gobernanza y que asegura su validez política y

su eficacia práctica. Sólo ahora, algunos comienzan a hablar de “metagobernanza” (*metagovernance*), queriendo sugerir con esta expresión muchas cosas, pero particularmente la estructura (“las instituciones”) que ha de poseer el proceso de decisión y ejecución de la gobernanza, a fin de que pueda ser una actividad de dirección de la comunidad política y pueda institucionalizarse, porque acredita legitimidad política y eficacia causal.

En los hechos, la dinámica de la formación del consenso entre los participantes en la elaboración de la gobernanza será variable según los intereses que los mueven, las situaciones que abordan en contextos particulares y, sin embargo, es acaso posible identificar ciertos elementos constantes, que podríamos llamar optimistamente lineamientos de la formación de acuerdos. De todos modos parece temerario y aun imposible estar en grado de formular reglas o principios universales de formación del acuerdo entre participantes situados en diversas circunstancias sociales y con planteamientos diversos, cambiantes y frecuentemente antagónicos. Más aun es muy probable que este asunto crucial no sea soluble enteramente con los métodos de la ciencia y técnica<sup>22</sup> y deba incluir una dimensión *ética* de la política y del gobierno, que en los asuntos públicos es exigible, pero que es también debilitada por el comportamiento estratégico utilitarista que practican sus protagonistas. Por lo pronto, estudios de casos y análisis comparados comienzan a ofrecer elementos interesantes y algunos replicables de la gestión de redes.

*Breve consideración final.* La autosuficiencia directiva del gobierno puede ser un proyecto deseable y acaso atractivo para la imaginación de muchos ciudadanos porque creen que les aporta mayor seguridad a sus vidas, pero en las actuales situaciones nacionales y mundiales el futuro de superior calidad de un país puede ser algo real y esperable sólo a condición de que sea el producto de

---

22 Las ‘ciencias’ que más han avanzado en la investigación y validación de ciertos principios para la formación de acuerdos han sido las teorías de la comunicación y de la negociación, que pueden representar acaso el marco de referencia inicial para avanzar en cualquier intento de teorización e institucionalización sobre la formación de acuerdos. Pero, recientemente, han crecido los estudios sobre la gestión de redes (complejas, interorganizacionales, multinivel, internacionales...), que empiezan a llenar el vacío en el campo de la administración pública y la gobernanza.

una empresa colectiva que involucra a gobierno, a actores económicos y sociales, aun internacionales, en su diseño y en su realización. El reconocimiento de la insuficiencia de los recursos que posee el gobierno, no obstante su magnitud y poderío, no tiene por qué ser ideológicamente mal entendido como una propaganda de propósito “neoliberal” que sigue su trabajo oscuro de minar al estado y sus poderes públicos. Más bien, invita a practicar un nuevo modo de gobernar que incluye y necesita los recursos y poderes del gobierno pero que incorpora las ideas, recursos y capacidades de los mercados y de las organizaciones civiles y que, por ende, obliga a los gobiernos a dirigir de otra manera, menos vertical y dominante, cesarista o bonapartista.

Las sociedades que merecen ser emuladas por sus logros de prosperidad económica y bienestar–seguridad social son todas sociedades que son producto de una dirigencia colectiva, de asociaciones público – privadas, en las que el gobierno juega un papel activo de animación, facilitación y coordinación, pero en la que las empresas económicas, las organizaciones sociales y los centros de conocimiento se hacen presentes, entrelazan sus recursos, movilizan sus capacidades y se vinculan entre sí y con el gobierno para diseñar, decidir y producir el tipo de sociedad que prefieren. Gobierno y clase política ya no tienen la posibilidad de separarse de la sociedad, autonomizarse y encumbrarse, a menos que quieran perder rápidamente su poder, liderazgo y reputación. La gobernanza es un ejercicio directivo que nos recuerda que la sociedad en que queremos vivir es una realidad pública que a todos nos abarca, concierne, responsabiliza y que es el resultado de una obra pública, un trabajo en común.

## Referencias bibliográficas.

Aguilar, Luis F. (2007, 2ª ed. 2008), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, México.

\_\_\_\_\_ (2009), *Gobernanza: Normalización conceptual y nuevas cuestiones*. ESADE, Cuadernos de Liderazgo 17, Barcelona.

\_\_\_\_\_ (2007), “El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”, en *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, num. 39, Octubre.

Hanf, K., y Scharpf, F.W. (1978), *Interorganizational Policy Making*, Londres, Sage.

Innerarity, D. ((2006), *El Poder Cooperativo: otra forma de gobernar*, ESADE, Barcelona.

Kickert, W.J.M, Klijn, E., y Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londres, Sage.

Kooiman, J. (1993) (ed.), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, Londres, Sage.

\_\_\_\_\_ (2003), *Governing as Governance*, Londres, Sage.

Longo, Francesc (2008), *Los principales atributos de la gobernanza en las democracias avanzadas*, (en prensa).

Natera, Antonio (2004), *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Universidad Carlos III, Madrid.

Pierre, J. et al. (2000), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.

PNUD (1997), *Reconceptualising Governance*, Nueva York.

Prats, Joan (2004), “De la burocracia al management y del management a la gobernanza”, en *Instituciones y Desarrollo*, num. 3.

Rhodes, R.W.A. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*, Londres, Open University Press.

Agradezco a La Escuela Superior de Administración de Empresas (ESADE) - Barcelona y a la *Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática* de la ESADE me hayan autorizado a reproducir partes del texto de mi autoría, publicado en Cuadernos de Liderazgo 17, "*Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*", mayo 2009.