

Capítulo 1.

G O B E R N A N Z A

En asuntos de gobierno y administración pública es lógico que la referencia intelectual y profesional sea la acción del gobierno, la cual en América Latina durante gran tramo del siglo XX se desplegó en el marco de un estado social desarrollador de limitada naturaleza republicana y democrática y de limitada hacienda pública. La referencia fue cambiante, pues las ideas y las prácticas de la gobernación y la administración pública se fueron modificando a lo largo del tiempo, a compás del auge, el estancamiento, la decadencia, la crisis y la reforma (inconclusa) del estado desarrollador, así como en correspondencia con el esplendor y el agotamiento del régimen político autoritario–populista y la larga batalla cívica (inconclusa) por el establecimiento del estado de derecho y la democratización del régimen. Recientemente nuestra referencia intelectual o profesional es en mayor o menor grado el enfoque de la “nueva gestión pública” y/o la “nueva gobernación / gobernanza”, que han surgido con el propósito de neutralizar las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos (autoritarios o no) de los estados sociales del pasado, ofrecer respuestas gubernativas a las transformaciones sociales y económicas que experimentan las sociedades contemporáneas y dejar atrás las críticas que desde varios frentes cuestionan la obsolescencia de la teoría aceptada de la administración pública y sus prácticas defectuosas.

En el campo específico de la administración pública (AP), los interesados intelectual o profesionalmente en su estructura, normas, recursos, dirección, procesos y personal tuvimos como referencia inicial, a la mitad del siglo XX, el protagonismo gubernamental, considerado como la condición necesaria para que nuestras sociedades “subdesarrolladas” salieran de su atraso y precariedad. Nuestra primera posición administrativa fue

esencialmente de corte estatal(ista), gubernamental(ista), algo que del resto fue común a todos los estados sociales, hayan sido socialistas, socialdemócratas o nacionalistas populares, como en muchos de nuestros países. Nuestra valoración del predominio del estado en la solución de la cuestión del desarrollo tuvo el tono de un artículo de fe y, en corolario, pensamos a la AP como una actividad exclusivamente a cargo del gobierno. Posteriormente, hace unos quince o veinte años, en ocasión del colapso fiscal, político y administrativo del estado desarrollador de formato autoritario, nos movimos hacia el otro extremo y asumimos posiciones pesimistas sobre la capacidad y responsabilidad de la acción gubernamental. Muchos llegaron a pensar que la mayor parte de las funciones y tareas que la AP emprendía para resolver los problemas de nuestra vida asociada podía ser realizada con mayor calidad y eficacia mediante agentes extragubernamentales, como los mercados o las organizaciones voluntarias de la sociedad civil. Lugar común fue afirmar que la mejor administración pública era la mínima administración y los radicales que nunca faltan ironizaron que la mejor política pública era la política de negocios. Hoy, tal vez demasiado optimistas, pero no sin buenas razones, hemos comenzado a desembarcar en un punto en el que circulan teorías, tecnologías, normas y prácticas que, a manera de recapitulación del recorrido del siglo XX, ya no cuestionan la necesidad o la importancia de la AP, pero sí reclaman con urgencia la *modernización, reforma, reinvención, reingeniería, reestructuración, innovación*...de su organización, dirección y operación, a fin de que los gobiernos acrediten ser agentes capaces de prestar con eficiencia y calidad los servicios públicos, resolver los problemas de sus sociedades, conducirlas a superiores metas de convivencia y reconstruir así la confianza social perdida en su capacidad y seriedad.

Este primer capítulo trata de contribuir a la descripción y análisis de los perfiles que la administración pública y, más a fondo, la gobernación / gobernanza han ido adquiriendo en los últimos años y adquirirán seguramente en las próximas décadas, debido al hecho de que se gobernará y administrará en condiciones más firmes de democracia pluralista y competitiva, de gobierno de leyes, con exigencias irrenunciables de estado fiscal riguroso y finanzas públicas ordenadas, frente a sectores sociales diferenciados e independientes, frecuentemente capaces de autorregulación y hasta autosuficientes en varios campos de su vida personal y asociada. Se administrará asimismo en condiciones de sociedades abiertas,

de conectividad y economía global, por lo que habrá que responder a los requerimientos de aquellos sectores productivos de nuestros países que son mundialmente competitivos y, al mismo tiempo, habrá que encontrar respuestas a los problemas pertinaces de la pobreza, la desigualdad, la crónica incompetencia productiva de muchos sectores de nuestra población y los onerosos grandes territorios de nuestra vieja economía industrial y agropecuaria sin futuro significativo.

El foco de atención de este primer capítulo será la cuestión de la gobernación / gobernanza¹ o de la dirección de la sociedad y, en conexión, la cuestión acerca del papel que desempeña el gobierno en el proceso directivo de la sociedad y, por consiguiente, el aporte de la administración pública a la gobernanza de nuestro tiempo. Es una cuestión central por cuanto concierne a la averiguación y aseguramiento de la requerida racionalidad y eficacia del poder público en la conducción de la sociedad y una cuestión que hoy se ha vuelto urgente desentrañar debido a los cambios notorios que han sucedido en las relaciones entre gobierno y sociedad y que han alterado el modo de dirigir a la sociedad y el papel directivo del gobierno.

La cuestión es importante porque en muchas sociedades (no sólo) latinoamericanas están en la memoria o a la vista las incapacidades directivas de los gobiernos en varias áreas de

¹ No renuncio a seguir empleando el concepto de *gobernación* para denotar el proceso contemporáneo de dirección o gobierno de la sociedad, término que considero repleto de significación directiva, política y administrativa, aunque en el entendido de que se debe tomar distancia y revertir la denotación de arbitrariedad y represión que la gobernación (por obra y gracia de secretarías y ministerios de gobernación) adquirió en nuestros países en el siglo XX particularmente en los años de la Guerra Fría. Otro motivo para conservar el término gobernación es evitar introducir acriticamente un término que, aunque tiene antecedentes arcaicos en el uso lingüístico español, pareciera derivarse de la traducción simple y literal del inglés *governance*, dado que la lengua inglesa, la lengua franca de este tiempo, carece del término *governance*, lo que representa un límite lingüístico del inglés, no del español. Por lo demás los sufijos “anza” y “ción”, en español, coinciden en ser dos maneras de significar la efectuación concreta de la acción denotada por el verbo activo correspondiente. La Real Academia Española en su *Diccionario de la Lengua Española* (22ª edición) nos recuerda que el término *gobernanza* es una expresión antigua para denotar “la acción y efecto de gobernar o gobernarse” y, a partir del año 2001, de manera sorpresiva pero correcta, resume el debate teórico de los últimos años y lo define 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”. En el texto utilizaré gobernación y gobernanza como sinónimos, entendido como el proceso de dirección de la sociedad. A veces escribiré gobernación / gobernanza (con una diagonal de por medio) y emplearé con mayor frecuencia gobernanza para deslindar su nuevo contenido conceptual del entendimiento tradicional de la gobernación como acción exclusiva del gobierno y que se ejecuta además mediante instrumentos de mando y control.

importancia social, enredados en errores de decisión y gestión tanto económica como política, que han ocasionado daños y costos (directos y de oportunidad) a sus sociedades y le han cerrado alcances futuros. Pero también es importante, desde el punto de vista estrictamente teórico, debido a que hasta la fecha tanto la ciencia política como la disciplina de la administración pública han prestado poca atención al tema de la dirección de la sociedad, de su(s) sujeto(s), modos, condiciones, instrumentos, alcances, limitaciones y resultados, y tampoco se han planteado como problema prioritario la averiguación acerca de las causas y los efectos de la transformación que ha experimentado el papel directivo del gobierno en las últimas décadas, reduciendo en nuestros países la riqueza del debate a la cuestión de la transición y consolidación democrática.

La disciplina de política pública, desde los años cincuenta del pasado siglo, fue la primera en llamar la atención sobre el hecho de que el proceso directivo social del gobierno era algo opaco, desconocido, del que se tenían opiniones pero no conocimientos, puesto que no era objeto de estudio sistemático y especializado de ninguna disciplina. La contribución del estudio de las políticas públicas ha sido relevante en tanto llevó al concepto y a la luz pública el proceso directivo del gobierno, el modo como se formulaban las políticas públicas, que son sus instrumentos directivos, a la vez que contribuyó a mejorar la calidad de las decisiones y de su gestión. Pero no se puede pasar por alto que la disciplina nació y se estructuró en el contexto del patrón de gobernación que era propio de los estados sociales de mitad del siglo XX y que se caracterizaba por el incuestionable protagonismo del gobierno en la dirección de la sociedad, mientras hoy el problema de fondo consiste justamente en que el papel directivo del gobierno ha cambiado en peso y estilo, por lo que se ha ido configurando otra forma de gobernación, que merece ser problematizada y estudiada en sus componentes, tendencias y efectos, sea por interés teórico o por interés práctico, entre otras cosas para conocer sus efectos en el futuro de la vida económica y social y, en nuestro caso, para conocer su impacto en la AP, que es un componente intrínseco de toda gobernación, por lo que cambios en el proceso de gobernar se traducirán en modificaciones de normas, estructuras y conductas administrativas.

De manera particular abordaré el tema de *la gobernabilidad* de las democracias y de su propensión a la crisis. Trataré de mostrar las limitaciones del enfoque de la gobernabilidad (e ingobernabilidad) de las democracias, debido a que se enlaza con la ominosa idea de la probabilidad de su crisis y encierra además un cuestionable concepto gubernamentalista de solución de la crisis. Me esforzaré en cambio por mostrar cómo el concepto o el enfoque de *gobernación / gobernanza* integra y rebasa la problemática de la (in)gobernabilidad y cómo representa un enfoque más productivo heurística y políticamente. La cuestión de la gobernabilidad es subsumida por la de la gobernanza, que la compendia, y va de suyo que gobernabilidad no es conceptualmente sinónimo de gobernanza, pues hacen referencia a distintas interrogantes y realidades, aunque graviten las dos alrededor de la problemática del gobierno o dirección de la sociedad.

Al explicar las razones que han hecho posible el surgimiento de la gobernanza como problema y concepto en los últimos veinte años, identificar los componentes distintivos que integran su concepto y señalar las implicaciones que tiene para la política, las políticas y la AP del futuro, mi desarrollo argumentativo puede resultar prolijo por el afán de claridad y convencimiento, pues me preocupa que un concepto de tanta potencialidad teórica y práctica se vuelva una etiqueta de moda, un término de denotación ambigua y versátil, un lugar común trivial o simplemente una manera más atractiva de nombrar las ideas y prácticas que desde antaño mantenemos inalteradas sobre el rol predominante y hasta unilateral que detenta el gobierno en la dirección de la sociedad, mientras gobernanza denotará algo más que el mero actuar directivo del gobierno.

El enfoque de la gobernanza representa en las actuales condiciones un enfoque apropiado. Coyunturalmente, porque al considerarse conforme al guión transicionista que en muchos de nuestros países ha ya sucedido satisfactoriamente la transición democrática, entonces el problema consiste en que el gobierno democrático acredite ser un agente capaz de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades, con resultados relevantes. Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa. Justamente los gobiernos democráticos nuevos sufren sus mayores dificultades en el asunto crítico de su capacidad para resolver problemas

sociales, formular políticas adecuadas, prestar servicios de calidad, encuadrar conflictos, neutralizar los delitos y anticipar las adversidades del entorno. El bajo rendimiento de los gobiernos democráticos nuevos puede deberse a que en el pasado se concentró la atención social en el proceso electoral más que en el gubernativo, por lo que no se construyeron las capacidades requeridas para que las democracias estuvieran en aptitud de gobernar.

Por otro lado, más allá de la coyuntura actual, hay buenas razones estratégicas o estructurales para considerar que el enfoque de gobernanza es productivo teórica y prácticamente. Los efectos de “destrucción creativa” (K. Polanyi) que provocan la economía global, la nueva economía y la conectividad informativa, los cambios que experimentan las sociedades nacionales debido a los vientos de libertad que han traído a sus vidas la democratización, el libre mercado y la apertura cultural, y la persistencia de circunstancias nacionales internas urgidas de desarrollo, seguridad e integración social, hacen absolutamente necesaria la acción de una instancia de conducción social. Se requiere una instancia de gobierno para no navegar a la deriva. Pero, en las nuevas condiciones domésticas e internacionales, el gobernar difícilmente podrá ser exitoso si el gobierno sigue usando sus embotados instrumentos de intervención dirigista y alineamiento político, por lo que hay que descubrir o construir el nuevo formato e instrumental directivo que permita a una sociedad tener sentido y capacidad de dirección, alcanzar metas superiores y ampliar su horizontes. En el nuevo enfoque de gobernanza, que se mostrará menos gubernamentalista y más asociado con los sectores privado y social, la AP mantiene su rango de componente esencial del gobernar, en tanto contribuye a la corrección y efectividad de las decisiones gubernativas, pero se verá inducida a cambiar sus prácticas e instrumentos para ser productiva en las nuevas condiciones de la economía y política nacional y mundial.

La perspectiva de mis consideraciones será acaso más administrativa que política, pero serán desarrolladas desde un concepto de administración pública como componente intrínseco de la gobernación / gobernanza, distante de toda forma de dicotomía o separación entre administración y política, sea ésta entendida como *politics* o *policy*. En realidad, se ofrecerá una consideración teórica sobre la gobernanza en condiciones de republicanismo democrático y de sociedad diferenciada, abierta y económicamente interdependiente con

otras naciones, para desprender de ella una propuesta teórica sobre la organización y funcionamiento de la AP contemporánea, que será desarrollada en el segundo capítulo. La exposición será analítica y argumentativa, pero no se renunciará a hacer observaciones valorativas, tomando partido por un *concepto de gobernación / gobernanza postgubernamental(ista)* y por un *concepto administrativo postburocrático*, que me parece apropiado para varias (no todas las) materias y circunstancias públicas.

1. Las dos tendencias de la Administración Pública contemporánea.

A la vuelta del siglo dos tendencias animan y reorientan a la administración pública (AP), entendida ésta como estructura y proceso administrativo de las decisiones de gobierno, como ejercicio profesional y como disciplina académica. La primera tendencia se orienta a reivindicar, recuperar, reactivar, reconstruir la *naturaleza pública* de la AP, mientras la segunda busca recuperar, reactivar y reconstruir la *capacidad administrativa* de la AP. Las dos tendencias tienen puntos de convergencia y complementariedad, pero también orientaciones, preferencias, temas y acentos distintos, sin faltar tensiones recíprocas.

En parte, las dos tendencias, la pública y la gerencial, corresponden a las respuestas que en las dos décadas pasadas dieron los gobiernos y las sociedades, por convicción o por fuerza, al problema de cómo enfrentar y superar la crisis política y económica de los estados sociales, sean asistenciales, de bienestar, socialdemócratas o, como en nuestro medio, estados sociales desarrolladores de formato “burocrático–autoritario”. Por otra parte corresponden al modo de dar respuesta a los nuevos retos y riesgos que al estado y a sus gobiernos plantean tanto la configuración más autónoma, diferenciada y abierta de las sociedades contemporáneas como la transformación acelerada de la economía del mundo, con sus extraordinarias oportunidades y sus ominosos riesgos. Cada tendencia representa una respuesta a las inconformidades con el *pasado* gubernamental y administrativo, al que cuestionan y critican, y cada una brota de las preocupaciones sobre el *futuro* social, tratando de anticiparlo y moldearlo.

La primera tendencia de reactivación de Lo Público de la AP es una consecuencia directa de la lucha reciente de muchos países por democratizar a sus regímenes políticos de carácter autoritario, prerrepúblicanos y predemocráticos, y es resultado del despertar de los ciudadanos y las agrupaciones de la sociedad civil, que ahora dan seguimiento y evalúan la actuación de los poderes públicos, se pronuncian frente a los asuntos públicos que son de interés para la supervivencia, convivencia y calidad de su vida personal y social y que luchan por determinar los temas de la agenda de gobierno y la política pública. Es asimismo resultado del muy reciente descubrimiento social de la importancia del estado de derecho, en el sentido específico de que la ley –su observancia y aplicación mediante un sistema de justicia eficiente e imparcial– constituye el principio básico de la coordinación social y convivencia en las sociedades libres, diferenciadas y abiertas, y en sociedades que se han vuelto inseguras y violentas por el crecimiento del delito, la impunidad y la desafección social.

La segunda tendencia, la que acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa de la AP, guarda indudablemente relación directa con las medidas de ajuste y equilibrio hacendario, que fueron indispensables para poder sacar al estado desarrollador de su bancarrota fiscal y marasmo administrativo y que son indispensables para mantener la salud de las finanzas estatales y asegurar la viabilidad del mismo estado, su capacidad creíble para realizar sus funciones sociales básicas. Pero obedece también a la necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias (particularmente de las nacientes) a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades que emerge de una sociedad que tiene sectores cada vez más autónomos y hasta autosuficientes, pero que abriga también a grandes núcleos de población, arruinados por la pobreza de sus condiciones de vida y que penden del hilo de la acción gubernamental.

En el fondo, las dos tendencias renovadoras tienen mucho que ver con la definición y consolidación del papel que el estado y particularmente el gobierno habrán de cumplir en el siglo XXI para provecho de sus comunidades en las condiciones inéditas de globalización económica, revolución tecnológica de la información y telecomunicación, nueva economía, regionalización, resurgimiento de las identidades locales, agudización de las desigualdades

y anomías sociales, aceleración de la migración transnacional, presencia creciente de las minorías de vario tipo en los estados nacionales, aumento de los riesgos ambientales y el terror doctrinario.

Por recuperación y reactivación de la *naturaleza pública* de la AP entiendo básicamente el acento que hoy en la disciplina y práctica administrativa se pone en la legalidad de la elección, designación y actuación de las autoridades y los funcionarios, lo que significa combatir la arbitrariedad, la discrecionalidad, la excepción, la discriminación en el trato y la impunidad. Entiendo también el ejercicio legalmente respetuoso de los recursos públicos, que se traduce en bloquear cualquier forma de patrimonialismo y corrupción, el acceso a la información sobre la actuación del gobierno y las condiciones de la sociedad, así como la rendición de cuentas al público ciudadano mediante la cual los gobernantes informan y justifican las razones que sustentan las decisiones del gobierno y los resultados alcanzados por su acción. Entiendo asimismo por reactivación de la naturaleza pública la exigencia de que las políticas públicas y los actos de autoridad perseveren incansablemente en su orientación hacia el interés y beneficio público de la comunidad política (en contrapunto a las tradiciones particularistas de clientelas y prebendas, con o sin destinatarios corporativizados) y la exigencia de que los ciudadanos tomen parte en la deliberación de los asuntos públicos y en la puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas.

Dicho en negativo, la reivindicación pública del gobierno y la administración pretende poner punto final a la larga oscura historia de una Administración Pública sin público, sin ciudadanos electores de sus autoridades y deliberantes sobre los asuntos que conciernen a su vida asociada, sin ciudadanos contribuyentes al mantenimiento de la hacienda pública, sin ciudadanos a los que se informa sobre el desempeño del gobierno y a los que se trata de manera imparcial conforme a leyes, sin ciudadanos que se corresponsabilizan republicanamente de la solución de los problemas de su vida en sociedad... Dicho en positivo, se trata de reconstruir los vínculos esenciales que ligan a la administración pública con el republicanismo, es decir, con el gobierno de leyes, por cuanto la norma general es la que plasma de manera notoria y segura la esencia pública del gobierno, y con la esfera pública, el terreno en el que convergen los poderes públicos y los ciudadanos para deliberar

sobre las condiciones y la suerte de la vida en común, identificar los problemas públicos, definir sus componentes y causas, así como identificar las oportunidades y recursos sociales desaprovechados, decidir y actuar corresponsablemente en consecuencia.

Por recuperación y reactivación de la *capacidad administrativa* de la AP entiendo básicamente el acento que hoy se pone en que las estructuras administrativas incorporen nuevas formas organizativas y nuevos métodos gerenciales a fin de que los gobiernos den sentido de dirección a sus comunidades, estén en condiciones de manejar sus entornos adversos o favorables, sean factores de éxito y agentes de futuro, aseguren economía-eficacia-eficiencia (las *E's*) y calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos y, sobre todo, aseguren que la acción de gobierno y administrativa tenga como propósito y resultado la creación / agregación de valor (público) a los activos de sus comunidades, sea porque desarrollan la capacidad de los ciudadanos (particularmente entre los pobres y vulnerables) o porque incrementan la utilidad general de la comunidad y le disminuyen costos y daños. Por estas razones, comienzan a introducirse en la AP esquemas de organización postburocrática y a emplearse los métodos avanzados de gestión financiera, dirección estratégica, administración de calidad (control, aseguramiento, mejora continua y certificación), gestión del desempeño, rediseño de procesos, gestión del conocimiento, formatos alternativos de control interno, presupuesto por resultados... con exigencias de profesionalización del personal público (con o sin el formato de los tradicionales servicios civiles de carrera), la incorporación del gobierno electrónico o digital y con énfasis en la formulación y observancia de códigos de ética pública.

Las dos tendencias coinciden en el punto de la *centralidad del ciudadano*, que ambas recuperan y revaloran por diversas razones y caminos. Por la vertiente *pública*, la recuperación del ciudadano ocurre cuando mediante varios argumentos doctrinales y movilizaciones reales se vindica y reconoce —en conexión con la tradición republicana más que con la estrictamente liberal y democrática— el derecho o la obligación o la libre opción de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de su comunidad política y, por consiguiente, a constituirse en *sujeto* activo de la deliberación política sobre los asuntos públicos, las políticas públicas, y en sujeto participante en el desarrollo de la

política pública y en la prestación de los servicios públicos, en contrapunto a una larga tradición teórica y práctica que en los mejores casos valoró al ciudadano como nacional, elector, opinador, contribuyente y conscripto, pero que en la dimensión gubernativa y administrativa lo consideró siempre objeto y destinatario (pasivo) de la acción gubernamental: el ciudadano como el gobernado y el administrado por definición.

Por la vertiente *gerencial*, la recuperación del ciudadano ocurre cuando en los enfoques de gestión estratégica se le entiende como el agente crucial del entorno gubernamental, cuyos comportamientos y demandas en diferentes campos de la vida social y política representan “oportunidades” o “amenazas / adversidades” para la legitimidad, confiabilidad y efectividad del gobierno, o cuando conforme a la filosofía de la administración de calidad se le entiende como el usuario / cliente del servicio público² cuyas expectativas deben ser conocidas, incorporadas en el diseño de la prestación del servicio y correspondidas, y cuya eventual insatisfacción por el servicio recibido lo convierte en un potencial cuestionador del gobierno o en alguien que pierde la confianza en su capacidad o buena disposición, con el resultado de deteriorar la legitimidad de los gobiernos.

Un segundo punto de coincidencia de las dos vertientes es la superación de la tradicional visión “*internista*” de la AP, cuya autocontención y ensimismamiento intentan corregir, complementar o sustituir. Por visión “internista” o también “gubernamentalista” de la AP entiendo la tesis bastante generalizada que reduce la AP al conjunto de las organizaciones, procesos, programas y personal del gobierno, el cual por lo demás suele ser pensado en

² Aunque en el capítulo 4 se abordará el tema del ciudadano–cliente, conviene de antemano precisar que la calidad de ciudadanía posee más atributos que simplemente el de ser usuario o “cliente” de los servicios públicos, de la misma manera que el estado es mucho más que una agencia prestadora de servicios a sus ciudadanos, aunque con frecuencia sobren los políticos y ciudadanos que así lo conciban. Contra interpretaciones polémicas, que frecuentemente provienen del ala convencional del saber administrativo, el ciudadano no es equivalente sin más a cliente–consumidor–usuario del servicio público, sino que posee intrínsecamente más atributos. La *ciudadanía*, entendida como la calidad personal de ser portador de derechos y obligaciones civiles, políticas, sociales en méritos de ser miembro de una comunidad política que se ha organizado como estado (como organización social estructurada por leyes y poderes generales) consiste concretamente en ser sujeto obediente de las leyes, elector, contribuyente, opinador público, participante en las políticas públicas, eventualmente conscripto, corresponsable del bien de su república y también usuario de servicios públicos a los que se tiene derecho por ley. La perspectiva de la AP no ignora las otras dimensiones del ser ciudadano, pero destaca principalmente su calidad de usuario del servicio público, con correspondientes derechos y obligaciones. En términos clásicos, el “*objeto formal*” de la disciplina y profesión de la AP es la consideración del ciudadano como usuario del servicio público y, en consecuencia, la AP es el proceso mediante el cual se presta de manera eficiente y con calidad el servicio público.

muchos países como el rector superior e independiente de una sociedad supuestamente atrasada, anómica e incompetente. De esta tesis se deriva que la AP consista primeramente en la actividad de dirigir al conjunto de organizaciones, programas y personal que integran el gobierno (microadministración) y, acto seguido, en la actividad de dirigir a la sociedad en su conjunto (macroadministración) mediante las decisiones y acciones de ese cuerpo de organizaciones gubernamentales. En esta tesis, en la que la AP consiste fundamentalmente en dirigirse y administrarse a sí misma y dirigir y administrar a la sociedad desde sí misma, no se acepta o no se resalta la posibilidad legítima de que los ciudadanos –más allá de sus representantes elegidos y más allá de su derecho a opinar y deliberar sobre la actuación del gobierno o sobre los asuntos públicos de su comunidad– pudieran incidir en la decisión sobre las políticas y programas públicos o sobre los estándares que debe cumplir la provisión de los bienes y servicios públicos o que pudieran mediante varias formas organizativas (privadas, civiles, comunitarias...) convertirse en sujetos o actores administrativos públicos, que se hacen cargo de la provisión de determinados bienes y servicios públicos para determinadas poblaciones, mediante esquemas varios de asociación con el gobierno o de autorización por el gobierno. Distintivo de la visión convencional es el concepto de que la AP es un proceso de exclusiva competencia y responsabilidad del poder público, específicamente del poder ejecutivo, que no admite institucionalmente la presencia de los ciudadanos, los que por definición son los objetos de la administración, los administrados. Más a fondo, a la raíz de esta visión se encuentra una concepción inveterada que deposita de manera exclusiva o principal en el gobierno el agente central de la gobernación de la sociedad, considerando que ésta es de suyo ingobernable o incapaz de autogobierno, tesis que se revisará adelante.

En contrapunto a esta arraigada postura, las dos tendencias administrativas contemporáneas revisan el arreglo y mando jerárquico típico de la AP, dan forma a nuevas estructuras con menores niveles jerárquicos y más descentralizadas, a estilos de operación orientados directamente a la atención del ciudadano y abiertos a formas de asociación y coproducción con los organismos privados y ciudadanos para atender las necesidades públicas y crear beneficios públicos a la comunidad que se administra. En la nueva óptica, la equivalencia entre administración pública y administración gubernamental (es decir, mediante

organizaciones de gobierno) comienza a debilitarse, así como zozobra la equivalencia sin más entre la AP y la burocracia como su forma esencial o única de organización y dirección.³

1.1. La calidad como principio.

La característica distintiva y el aporte peculiar de las dos tendencias contemporáneas es el haber (re)establecido la *calidad* de la AP como el principio supremo de acción y haber remontado el enfoque de las décadas pasadas, centrado en el tema de la *cantidad* (de áreas de intervención de gobierno, de tamaño del aparato administrativo, de número de programas y de personal, del monto de gasto público...), que fue el signo y la consigna de las políticas de ajuste de los años ochenta y noventa en respuesta a la crisis fiscal y administrativa del estado social. En la disciplina y profesión administrativa contemporánea hay un nuevo ambiente y agenda. Se transita de la discusión sobre el tamaño o la cantidad del sector público (por ende, *downsizing*) hacia la de su tamaño idóneo (por ende, *rightsizing*), de acuerdo a las funciones a cumplir en un determinado contexto social y, sobre todo, hacia la calidad y mejora continua de las acciones del sector público. Lo hoy relevante es el aseguramiento de las dos **C's**: **calidad institucional y calidad gerencial** del gobierno y la administración, que guardan relación directa con la reconstrucción de la

³ Esta distinción tiene su fundamento en la distinción teórica e institucional mayor que se establece entre “la esfera pública” y la esfera gubernamental o entre *El Público Constituyente* y *Lo Público Constituido*. A raíz de la liberalización política y democratización de los regímenes latinoamericanos ha aparecido o se ha ensanchado y consolidado la esfera pública, entendida ésta como el conjunto de actividades (formal o informalmente institucionalizado) en que los ciudadanos y los poderes públicos mantienen un diálogo (polémico o no, productivo o no) sobre los problemas públicos, su orden de prioridades, las políticas públicas para abordarlos y sobre el desempeño del gobierno en el tema. Se puede también afirmar que la democratización, combinada con la liberalización económica de los últimos años, ha “desestatizado” a las sociedades latinoamericanas “estadocéntricas” y ha provocado que ocurra finalmente el desdoblamiento típico del estado moderno entre la “sociedad civil” y la “sociedad política”, así como ha desdoblado también a la sociedad política entre “esfera pública”, habitada y animada por El Público Constituyente, por los ciudadanos deliberantes y actuantes sobre los asuntos públicos, y Lo Público Constituido, que se plasma en la constitución política y leyes públicas, los poderes públicos, la hacienda pública y, como resultante, la política pública.

naturaleza pública y de la capacidad de la AP. El énfasis en la conjunción de las dos calidades públicas es algo original de la reflexión latinoamericana reciente.⁴

La calidad institucional tiene que ver no sólo con la disposición de los servidores públicos a actuar en el marco de las prescripciones de las leyes y los reglamentos, sino con la misma calidad de la regulación, lo cual implica revisar y reformar las normas vigentes, dado que regulaciones inapropiadas (por defectos o excesos) o autoridades reguladoras con mal diseño de su operación ocasionan costos e ineficiencias en los sectores económicos que regulan y en la convivencia social. Tiene que ver además con la calidad de la interacción y coordinación entre los organismos de un gobierno y entre los diversos órdenes de gobierno, así como con la calidad de la interacción del gobierno con los otros agentes de la sociedad. La segunda calidad concierne a la disposición de los servidores públicos a actuar de manera emprendedora, gerencial (que acentúa el involucramiento personal en el proceso administrativo), con conciencia de costos, de manera económicamente eficiente y con una oferta de servicios de calidad que por sus propiedades o atributos respondan satisfactoriamente a las demandas legítimas de los ciudadanos.

El giro hacia la calidad significa un quiebre con la discusión reciente sobre la reforma del estado en condiciones de crisis o vulnerabilidad hacendaria, la cual centró su atención en el ajuste de las finanzas públicas, en la necesidad de revisar el vasto ámbito de la intervención estatal en la economía y en la vida social y, en consecuencia, en la necesidad de adelgazar el aparato gubernamental, con particular énfasis en el escrutinio del número, función y desempeño de las empresas públicas. En conexión, la agenda actual de la AP ya no guarda una relación significativa con el problema de la *crisis* (fiscal, política, administrativa) del

⁴ En el medio de los países angloamericanos, el tema de la calidad de gobierno se ha ligado predominante o exclusivamente a la dimensión financiera y gerencial del gobierno, como lo muestran las reformas del llamado *New Public Management*, sin destacar suficientemente la dimensión de la calidad institucional de la acción del gobierno, dando por supuesto que sus democracias constitucionales funcionan cabalmente, aunque el tema de las instituciones políticas (el proceso electoral norteamericano, como botón de muestra) comienza recientemente a reactivarse, dadas las limitaciones y fallas que la gobernación experimenta en las nuevas condiciones sociales. En cambio, en el medio latinoamericano, el tema de la *calidad institucional* es fundamental, en tanto se le considera condición necesaria para la consolidación de las recientes democracias constitucionales y el funcionamiento eficaz de la AP. La contribución teórica del pensamiento latinoamericano en estos temas consiste en articular de manera interdependiente la dimensión gerencial de la AP con la dimensión institucional. No se trata sólo de *gerencialismo* sino de *institucionalismo* con equilibrios cambiantes.

gobierno y la crisis económica nacional, que se convirtió en la referencia obligada de prácticamente todos los estudios y rediseños administrativos del fin de siglo, sino su foco de interés comienza a ser la *gobernación*, la búsqueda del tipo apropiado de gobernar y administrar exitosamente una sociedad sectorialmente diferenciada, políticamente plural y económicamente interdependiente.

Por consiguiente, las nuevas tendencias tampoco parecen reproducir en sus tesis y propuestas los lineamientos del llamado consenso neoliberal de primera generación –o “*Consenso de Washington*”⁵ para el caso de los países latinoamericanos– que fueron oportunos y necesarios para superar la crisis fiscal de los estados sociales y que representaron el enfoque y discurso mundialmente dominante del fin de siglo. Se desplazan, en cambio, hacia lo que suelo llamar “*Consenso OCDE*”, que incorpora, reelabora y divulga las tesis y métodos administrativos de la llamada Nueva Gestión Pública a través de los estudios y recomendaciones de su Comisión PUMA,⁶ o hacia lo que en nuestro medio comenzó a llamarse apresuradamente “*Consenso de Santiago*”,⁷ en referencia a la

⁵ Por “Consenso de Washington” se entiende el consenso sobre políticas de reforma económica al que llegaron en 1990 representantes de gobiernos latinoamericanos, funcionarios de organismos internacionales y expertos académicos, que participaron en una conferencia organizada por el Instituto de Economía Internacional en Washington, que se ha vuelto enigmáticamente mítica. El nombre se debe a John Williamson, directivo del instituto. Los consensos sustantivos se tradujeron en 10 instrumentos de política: disciplina fiscal, prioridad del gasto público en educación, salud e infraestructura, reforma tributaria, liberación financiera o tasas de interés determinadas por el mercado, tipo de cambio competitivo, políticas comerciales de libre mercado, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulaciones y certidumbre en los derechos de propiedad. La importancia básica pero la limitación de las reformas económicas para superar la crisis, generando estabilidad y crecimiento, ha llevado a reconocer la necesidad de una “segunda generación de reformas”, las cuales ponen en el centro a la reforma institucional, con particular énfasis en el reordenamiento del sistema judicial y del sistema financiero, a la reforma social (laboral, de pensiones, educativa, de salud) y a una reforma de la administración pública de orientación postjerárquica y postburocrática. Para este nuevo desarrollo más allá del Consenso de Washington, ver Burki, S.J. y Perry, G.E. (1998).

⁶ PUMA son las siglas del *Public Management Committee* de la OCDE, que tiene justamente a su cargo la información, análisis y propuestas de reforma de los asuntos relacionados con la administración pública de los países miembros de la organización. La calidad de sus análisis y recomendaciones en el campo administrativo, superior a la de otros organismos internacionales, ha convertido a PUMA en un referente mundial de las nuevas tendencias administrativas. La filosofía administrativa general de la OCDE se recapitula en su propuesta de “un nuevo paradigma de gestión pública, orientado a promover la cultura del desempeño en un sector público más descentralizado”. Ver OCDE (1995).

⁷ La expresión “Consenso de Santiago” fue acuñada por primera vez por el presidente del Banco Mundial durante la Cumbre, James D. Wolfensohn, y es utilizada con frecuencia en el libro editado por Burki, S.J. y Perry, G.E. (1998). El capítulo 7 está dedicado específicamente a la “Administración Pública en América Latina y El Caribe: En busca de un paradigma de reforma”, en el que se examina “el modelo jerárquico clásico (basado en sistemas de control y en sistemas presupuestarios, de personal y supervisión muy centralizados y estrictos, característicos de la Europa continental) y el llamado modelo de Nueva

Declaración de la Cumbre de Santiago, en ocasión de la Segunda Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en abril 1998, o “*Consenso CLAD*”,⁸ en referencia a los resolutivos de su reunión en Madrid, en octubre de 1998, de los que hablaremos en el próximo capítulo. Se trata de un par de consensos que incluyen la responsabilidad financiera y la eficiencia económica pública pero que valoran también los nuevos modos administrativos, de cara a los problemas institucionales y sociales que enfrenta la consolidación de la democracia latinoamericana.

Dicho de otra manera, la disciplina administrativa y el reordenamiento administrativo de los gobiernos han comenzado a liberarse del apabullante *enfoque de finanzas públicas* o, por lo menos, a cuestionar sus limitaciones. Este enfoque, que fue el dominante en las dos últimas décadas, insistió en la exigencia ineludible del ajuste financiero, en la estabilización macroeconómica, en el sostenido equilibrio ingreso–gasto de los recursos, en la introducción de formas de control interno para asegurar legalidad y eficiencia económica en el desempeño gubernamental. En consecuencia, difundió y defendió las tesis acerca de la necesidad inaplazable de reducir los egresos del estado e incrementar sus ingresos y, por ende, en la necesidad de reducir los costos de operación de la AP, maximizar económicamente el rendimiento de las unidades y del personal de gobierno, reformar la estructura del presupuesto público y convertirlo en el instrumento inductor de la racionalidad del gasto y del alto desempeño administrativo, además de promover con mayor o menor éxito reformas fiscales (aumento del número de contribuyentes y de la masa gravable, progresividad de la recaudación...), eliminar subsidios indiferenciados y fijar precios reales para los servicios públicos.

Administración Pública (basado en la discreción y responsabilidad gerencial, los contratos de desempeño y la competencia en la prestación de los servicios...) Se concluye que probablemente sea necesario mantener y consolidar algunas características del modelo jerárquico clásico de administración pública antes de que la región pueda proceder a la implementación de la Nueva Administración Pública” (: 7).

⁸ *Una nueva Gestión Pública para América Latina*, CLAD (1998). El núcleo del documento es la “Reforma Gerencial” del estado y su propósito es reconstruir su capacidad de conducción social, deteriorada en los años neoliberales. La reforma gerencial tiene como premisa el cuestionamiento teórico y práctico de lo que se llama la “forma burocrático–piramidal” de la AP tradicional. Valioso es el énfasis que se pone en la dimensión institucional de la reforma administrativa, como una condición necesaria para la consolidación del gobierno democrático en nuestros países, a diferencia de sus consideraciones cautelosas respecto de la dimensión gerencial de la AP.

Aunque la aplicación del enfoque de Finanzas Públicas a la AP obedeció a las razones prácticas de superar la crisis fiscal de los estados desarrolladores y fue apuntalado por el consenso neoliberal mundial, el enfoque se presentó como un conjunto de propuestas de reestructuración, que se basaban en los teoremas de la economía neoclásica y, más específicamente, en el neoinstitucionalismo económico, muy en boga desde los años ochenta, con sus supuestos y modelos de “elección pública” o con sus modelos de “costos de transacción” que, por la asimetría de información y la racionalidad limitada de los participantes, dan origen al problema de los oportunismos en la llamada relación “principal–agente” (mandante–mandatario). La aceptación del enfoque de finanzas públicas se debe en mucho al predominio académico que alcanzaron estos modelos, hasta convertirse en la “verdad” del sector público.

Es incuestionable el enfoque financiero por cuanto acentúa la responsabilidad gubernamental de asegurar la estabilidad y prosperidad de su sociedad mediante un horizonte macroeconómico confiable y el aseguramiento de finanzas públicas sanas. Es asimismo justificado reconocer que toda política y gestión pública consume recursos y, por ende, que es necesario desarrollar en el gobierno la conciencia de costos y practicarla mediante finos análisis de costo–beneficio o costo–eficacia en la asignación de los recursos, con prácticas de combate al desperdicio, a la ineficiencia en el desempeño, no digamos a hechos de corrupción. Cualquier pretensión de gestión estratégica y de gestión de calidad como la nueva forma de administrar las sociedades del siglo XXI es prácticamente inviable si no descansa en una gestión financiera rigurosa y sostenida.

Sin embargo, no se puede aceptar pasivamente, como en años pasados, que la AP pierda su especificidad institucional y operativa y se desvanezca la significación de su aporte a la gobernación de una comunidad política, por quedar absorbida, controlada y disminuida por el enfoque de finanzas públicas con su imperativo de reducción de costos y eficiencia económica por sobre todas las cosas. Tampoco es aceptable sin más el enfoque “internista” de la AP que a lo largo de estos años se ha propuesto única o predominantemente racionalizar y estabilizar económicamente a la AP y reducir el monto de su gasto corriente en la composición del gasto público, sin mirar más allá de las fronteras del gobierno e

interesarse en la calidad de los bienes y servicios públicos que se prestan a los ciudadanos y en la obligación gubernamental de responder aceptable o satisfactoriamente a sus necesidades y expectativas, que con frecuencia expresan derechos de los ciudadanos.⁹

Poco valor público y sentido administrativo tiene el énfasis en la pura eficiencia económica desvinculada de la eficacia social de los programas públicos. Por lo demás, así como no se puede definir la eficiencia de una acción sin hacer referencia primero a su eficacia (al hecho probado de que es una acción causalmente idónea para producir los efectos esperados), así tampoco se puede definir la eficiencia económica de un programa sin asegurar primero su eficacia causal, su producción de resultados de valor para los ciudadanos. Justamente el trabajo y el propósito de la AP consisten en posibilitar y asegurar la eficacia de la acción pública y, dicho en tono radical, la administración pública engloba las finanzas públicas con su enfoque de eficiencia, no viceversa. En resumen, la salud financiera y la eficiencia económica de los actos de gobierno son una dimensión de la nueva AP, pero en ésta hay más atributos que las *E's* básicas (economía, eficacia, eficiencia), propios de toda buena administración financiera, tales como la calidad institucional de su actuación y la calidad del servicio público, dos aspectos cuya plena satisfacción queda aún pendiente en la AP no sólo latinoamericana.

El punto dialéctico de aceptación y superación del enfoque de finanzas públicas se encuentra en el nuevo enfoque estratégico y de calidad de la AP, en el que la *creación / agregación de Valor público* a la comunidad política que se gobierna es el principio de

⁹ El enfoque de finanzas públicas lleva al campo del gobierno y la AP el supuesto microeconómico de la minimización de costos del producto o servicio, aceptado como el único criterio racional de decisión del productor o del consumidor en condiciones de escasez y competencia. A ello se debe que no tome en consideración ni siquiera complementariamente otras características de naturaleza más gerencial o administrativa como el valor que tiene el producto o el servicio para su consumidor o usuario, que representa un punto central de la administración estratégica y de calidad (“cadena de valor”) ni conceda tampoco interés alguno a la diferenciación del producto o servicio y/o el valor intangible de la marca, que son factores básicos en la dirección estratégica a fin de alcanzar la excelencia o ventaja respecto de competidores o de otros agentes que se desempeñan en el mismo sector de actividad. Una diferencia actual entre el sector privado y público es que para aquél la robustez financiera del negocio es condición para impulsar otras actividades y tener otros propósitos que son decisivos para la supervivencia y posicionamiento de la empresa y que, sólo si éstos son realizados, la empresa tendría retornos y utilidades, solvencia financiera. En cambio, en el sector público, en los hechos, el cuidado de las finanzas públicas se ha convertido en la condición y propósito total, sobredeterminando todos los otros fines, actividades y productos públicos.

razonamiento de la disciplina administrativa y su criterio de operación.¹⁰ Por creación de valor entiendo la acción de gobierno que con respeto del marco legal y con la mejor relación costo–eficacia produce los resultados esperados de beneficio público para los ciudadanos y sus comunidades de vida, disminuyéndoles costos económicos (tributarios) y costos de otro tipo. En el nuevo enfoque, la estricta gerencia financiera pública contribuye de manera fundamental a la generación de valor, por lo menos en la medida que logra disminuir los costos a los ciudadanos contribuyentes por los servicios públicos que a cambio reciben. Pero los costos y los beneficios públicos desbordan la dimensión estrictamente financiera, medida por el sistema de cuentas públicas o precios públicos, en tanto afectan o favorecen otras dimensiones de la vida personal y colectiva que no pueden ser reproducidos idóneamente por la contabilidad pública.

Dicho tangencialmente, la introducción de la perspectiva de Valor Público presiona el principio tradicional de la AP, estructurado alrededor del concepto e imperativo del cumplimiento de la Función Pública, con el efecto de que la disciplina académica comienza a desplazarse *de la función pública al valor público*, para entre otras cosas dar cuenta de las anomalías observables de una función pública cuyos rendimientos carecen de valor público. Están a la vista acciones administrativas correctas, que llevan a cabo impecablemente la función pública prescrita de acuerdo a leyes, reglamentos y procedimientos, pero que son inapropiadas para producir valor público a los ciudadanos y a sus comunidades políticas. La naturaleza pública de la administración no se reduce a la observancia de la ley pública sino engloba la generación de valor para el público ciudadano, en el entendido de que el cumplimiento de la ley facilita el cumplimiento de los objetivos de utilidad pública. El ejercicio administrativo público y el valor significativo para el público ciudadano han dejado de ser equivalentes y, cuando ocurre una disociación entre ellos, se vive un contrasentido. Algo que nos es historia conocida.

¹⁰ Aunque muchos autores “postburocráticos” hacían mención de que el objetivo de las actividades de la AP era generar valor, inspirándose en los principios y el lenguaje del management privado contemporáneo, el autor que de manera explícita aunque notoriamente básica traspasa de la administración privada a la pública el tema y el término Valor (o valor agregado) es Moore (1995). En caso de no querer utilizar la nueva expresión Valor, ésta es quizás asimilable al concepto tradicional de beneficio público, aunque el concepto del Valor resalta mejor la dimensión de costos que acompaña toda producción de beneficios, cosa que no fue destacada por la expresión más politológica y jurídica de beneficio público, así como destaca que el servicio público se orienta directamente hacia el ciudadano y su comunidad y que son éstos los que en última instancia definen el valor del producto o servicio público, en contrapunto a la tradición de autoadministración pública.

2. De la Crisis a la Gobernanza.

Gran parte de la producción mundial de la ciencia política y de la AP de fin de siglo tuvo como horizonte la *crisis*: la crisis efectiva de los estados sociales y de las sociedades socialístamente estatizadas, la probabilidad del derrumbe del capitalismo por su contradictoria estructura interna o la probabilidad de que la democracia de los estados sociales industrializados entrara en crisis o la probabilidad de que las democracias emergentes latinoamericanas entraran en crisis por no haber construido a tiempo sus capacidades básicas de gobierno.

En consecuencia, la mayor parte de los estudios politológicos y administrativos de fin de siglo fueron explicaciones y pronósticos de la crisis o bien enunciados normativos (valorativos, institucionales, técnicos) sobre las formas de prevenirla o superarla. Por lo demás, la crisis de la política y la economía de la sociedad desarrollada o en vías de desarrollo alcanzó tal popularidad en el lenguaje cotidiano, académico y mediático que no sólo se utilizó para describir las aciagas situaciones sociales que padecían numerosos sectores de la población, sino que se convirtió en la categoría intelectual principal para describir, explicar y superar el agotamiento de la política y la economía industrial con su cauda de males personales y sociales. En las últimas décadas del siglo XX hemos pensado la política, el gobierno y la AP desde el esquema mental de la crisis.¹¹

En mucho la aceptación de la crisis como referencia básica en el medio intelectual y profesional público se debió a que un buen número de politólogos sobresalientes se

¹¹ El concepto de crisis social tiene muchas denotaciones, particularmente cuando pretende poseer un carácter teórico y contiene entonces enunciados sobre sus dimensiones centrales y sobre los factores causales que la provocan. En una definición descriptiva común, se entiende principalmente por crisis aquella situación que se presenta cuando los problemas y conflictos de una sociedad superan la capacidad de respuesta de su instancia de gobierno y/o de sus otros recursos colectivos de supervivencia y convivencia (economía, infraestructura, tecnología, complejo educativo y de salud, familia y organizaciones intermedias...), con el efecto de dar inicio a procesos de debilitación, desorganización y descomposición, que toman múltiples formas de agitación, crítica, conflicto, delito, desafección y deserción y que representan una amenaza a la viabilidad de la sociedad. Pero la situación crítica representa, en contraste, por los problemas y amenazas que plantea a una sociedad, la oportunidad de encontrar nuevos principios organizativos e instrumentos directivos para construirse una nueva capacidad de gobierno y restablecer la integración, el bienestar y la viabilidad social.

adscribían al *marxismo*, cuyo enfoque dialéctico de la historia social otorgaba un lugar fundamental y productivo a la crisis, considerada como el necesario desenlace de toda sociedad estructurada por clases y la ocasión para su transformación en una sociedad más equilibrada entre sus factores productivos.

El enfoque marxista había sido reelaborado y revitalizado en los años setenta y ochenta con los trabajos de J. Habermas y K. Offe,¹² entre otros, que mostraban cómo la proclividad inherente de la sociedad capitalista a la crisis como destino había sido detenida por la aparición de los estados sociales de bienestar, que habían reconocido derechos sociales a sus ciudadanos o habían lanzado políticas sociales desde la asistencia hasta la seguridad social. Sin embargo, los estados sociales, desde fines de los años sesenta, comenzaban a dar señales de vulnerabilidad y desarrollaban tendencias de crisis desde su interior. En su enfoque, la ingobernabilidad social, derivada estructuralmente del intercambio desigual entre capital y trabajo, se manifestaba en conflictos permanentes y crecientes entre las clases (sectores de), que ocasionaban inestabilidad política y provocaban el decaimiento económico. La ingobernabilidad había podido ser neutralizada por la acción legal, administrativa, política y social del gobierno, pero no eliminada, debido a que la naturaleza injusta de la sociedad a la base de sus relaciones de producción permanecía intocada, aun si atenuada. El gobierno del estado social se había acreditado y prestigiado a lo largo del siglo XX como un conductor y coordinador efectivo de su sociedad mediante múltiples acciones de arbitraje y conciliación de conflictos, solución de problemas y promoción de condiciones de bienestar y seguridad social para los trabajadores, empleados y capas sociales desfavorecidas. Por consiguiente, los problemas y/o crisis que comenzaba a padecer el estado social en términos de legitimidad valorativa y política (pérdida de confianza y lealtad social, así como desmotivación de los ciudadanos a participar y pertenecer) y en términos de racionalidad financiera–administrativa (pérdida de capacidad

¹² Mi intención no es exponer sus tesis, sino referirme a estos y otros autores extraordinarios a manera de plataforma para iniciar la reflexión. Me refiero específicamente al libro de J. Habermas (1973), y a los artículos de K. Offe, *Crisis de la Gestión de la Crisis* (1973), *Ingobernabilidad: el renacimiento de las teorías conservadoras de la crisis* (1979), reunidos y traducidos después con otros artículos del mismo talante en su libro *Contradictions of the Welfare State* (1984). Cercano a la posición marxista y leído en su tiempo entre nosotros es el libro de James O'Connor (1973). Más allá del marxismo, autores y libros leídos e influyentes en el tema de la crisis de las democracias son el libro de Samuel Huntington (1968) y el de Juan Linz (1978), que representa el ensayo teórico de la colección *El colapso de los regímenes democráticos* publicado en 1978 y que incluyó estudios de casos de América Latina.

de respuesta a la demanda social en ascenso por bienes, servicios y oportunidades), eran señales que vaticinaban la crisis de la sociedad capitalista industrializada, integrada en forma de estado social,¹³ aunque el eventual colapso era explicado con argumentos que superaban el típico enfoque economicista y revolucionario de la interpretación marxista tradicional e introducían factores relacionados con el sistema político-administrativo y el sistema cultural (con su lógica propia de comportamiento y evolución, no materialistamente determinada) y sus respectivos criterios de legitimación.¹⁴

En gran parte el auge intelectual y político de la crisis, debido a la capacidad menguante de gobernar de los gobiernos sociales, se debió también –fuera de las tesis marxistas– a las preocupaciones sobre el futuro y la viabilidad de las democracias de las economías industrializadas y sus estados sociales de bienestar, que alcanzaron su manifiesto mundial en el influyente libro *La Crisis de la Democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral*, publicado en 1975.¹⁵ El libro representa un corte

¹³ En el debate sobre la legitimación del estado social, las críticas mayores o radicales tuvieron que ver con la injusticia o desigualdad intrínseca de la sociedad industrial, aun si en condiciones de estado social, debido a la estructura capitalista, la cual había sido neutralizada pero no removida, y al agotamiento de los principios igualitarios que legitimaron al estado social y le permitieron inmunizarse frente a las propuestas revolucionarias de reorganización socialista de la sociedad. En nuestros países el cuestionamiento de fondo se dirigió al modelo de desarrollo capitalista por semejantes razones, pero a las que se adicionaba el debate sobre el eje del intercambio desigual entre centro y periferia (“teorías de la dependencia”), combinado con las tesis del intercambio desigual interno (entre campo y ciudad) o “colonialismo interno”. El agotamiento económico del “Desarrollo” (ISI), junto con el agotamiento de los valores sociales que lo hacían válido y motivador para el conjunto social, erosionaron la legitimidad de nuestro estado social desarrollador y se llegó al clímax de su cuestionamiento en los años 70, en ocasión de la máxima confrontación ideológica y política de la Guerra Fría, que sacudió el continente.

¹⁴ En la teorización de la crisis, la contribución relevante de J. Habermas consiste en la distinción que establece entre “*integración sistémica*”, relativa a la capacidad de autogobierno, en el sentido de solución de problemas de un sistema social para mantenerse en existencia y desarrollarse, y la “*integración social*”, relativa a la aceptación de la significación y validez de las normas de interacción por los miembros de un sistema social. La crisis sobreviene cuando un sistema social (en razón de sus principios de organización) pierde capacidad de gobierno, carece de la capacidad para resolver problemas que son clave para su sobrevivencia o no tiene la capacidad de reconstruir en un nuevo nivel su capacidad de gobierno y cuando, de manera simultánea o secuencial, sus socios no aceptan la validez de las normas de convivencia y descende su nivel de lealtad a las instituciones sociales y políticas que organizan y estabilizan a la sociedad. Desintegración del sistema social por ineficacia y desintegración de la vida social por anomia son los síntomas de la presencia de un proceso de crisis de la sociedad. Una frase recapituladora de Habermas sobre la crisis es: “La contradicción fundamental del sistema capitalista lleva a que, caeteris paribus, o bien 1) el sistema económico no produzca la cantidad requerida de valores consumibles, o bien 2) el sistema administrativo no aporte decisiones racionales en el grado requerido, o bien 3) el sistema de legitimación no procure motivaciones generalizadas en el grado requerido, o bien por último 4) el sistema sociocultural no genere en el grado requerido sentido motivador de acción” (1973: 67 – 68).

¹⁵ En este libro, obra de M. Crozier, S. Huntington y S. Watanuki, aparece por primera vez el concepto de la “*sobrecarga*”, que logrará difusión mundial y que será la referencia para las tesis del ajuste fiscal y de la

porque por primera vez, textualmente, introduce en la reflexión politológica y administrativa pública el planteamiento y concepto de *la gobernabilidad / ingobernabilidad* de las democracias sociales y, en conexión, porque su tesis y pronóstico sobre la “sobrecarga” estructural del estado social, que lo destina a bajo desempeño progresivo y a crisis tanto fiscal y administrativa como política, enmarcará en gran medida el debate posterior sobre el futuro de las democracias industriales de ciudadanía social. El gobierno democrático en modo social está en riesgo de perder la capacidad de gobernar a su sociedad (en el sentido de ingobernabilidad), decaer en crisis estatal y arrastrar al conjunto social al deterioro y colapso no sólo económico.

La probabilidad de que la creciente demanda social, estimulada por los derechos sociales garantizados y por las promesas sociales desbordadas de los partidos en busca del voto, rebase las capacidades fiscales, administrativas y de autoridad política de los gobiernos se debe principalmente al *patrón de gobernación* de los gobiernos de los estados sociales, que en los años de la posguerra han construido su legitimidad (la estima y confianza social) no sólo ni ante todo con referencia a la aplicación de leyes universales (el criterio de legalidad) sino mediante el discurso de una ideología igualitaria o equitativa de bienestar que se materializa en la provisión /PROGRESIVA/ de bienes y servicios a sus ciudadanos (el criterio de racionalidad), cuyo monto, modo y destinatarios es determinado por las negociaciones que entablan el gobierno, los partidos políticos y particularmente las corporaciones del capital y del trabajo (“triángulos de hierro”, “neocorporativismo”, “pluralismo” de grupos de interés...) sobre el crecimiento económico del país. Los arreglos de estos actores dominantes cristalizan en planes colectivos que deciden las acciones que

reforma neoliberal de los gobiernos con problemas inmanejables de finanzas públicas en déficit. Por “sobrecarga” se entiende la desproporción que se abre entre las demandas sociales, estimuladas por la expansión democrática de la participación ciudadana y los activismos de los partidos políticos, y los recursos disponibles de gasto público y de autoridad política de los gobiernos para poder darles respuesta. Este desequilibrio, se le presente como algo estructural o como algo coyuntural, tiene como efecto debilitar las finanzas públicas y desestabilizar al régimen político, con el efecto final de distorsionar (inflacionar con estancamiento) la economía nacional. La propuesta práctica, que se desprenderá lógicamente de la propensión de la democracia social a la crisis consistirá en la necesidad de reducir la demanda social y/o incrementar la capacidad de desempeño y respuesta gubernamental a la demanda. En la práctica gubernativa, la propuesta va a consistir en disminuir drásticamente los egresos y/o incrementar los ingresos vía imposición fiscal o precios públicos o venta de activos públicos, aunque mediante el sistema educativo y la cultura mediática se promovieron simultáneamente valores alternativos en las creencias y expectativas sobre el estado, tales como la libertad y responsabilidad personal, el autocontrol y la autoestima, la revaloración de la sociedad civil y las ONG’s independientes y solidarias, etc.

los gobiernos (políticas económicas, salariales, de asistencia y seguridad social, industriales, agrícolas...) y los mercados habrán de impulsar por un tiempo dado para producir el bienestar reclamado, aun cuando los actores políticos y económicos decisivos registran que la capacidad productiva de la sociedad no está en condiciones de corresponder al alza de las exigencias sociales y a los objetivos acordados de la planeación.

En la perspectiva de la Comisión Trilateral, la ingobernabilidad probable o inminente es resultado directo del patrón de gobernación del gobierno social (gubernamentalista, dirigista, intervencionista, providencialista, igualitario, rehén de las negociaciones entre organizaciones empresariales y sindicatos...), que destina al gobierno a ser rebasado por las expectativas sociales y, en consecuencia, a suscitar la desconfianza social puesto que al no estar en condiciones de proveer a sus ciudadanos con los bienes y servicios que materializan su compromiso con la justicia, /EL PLENO EMPLEO/ y la seguridad social deja de ser leal a su principio de legitimidad. El descenso progresivo de la eficacia del gobierno genera una caída progresiva del consenso social, que podrá manifestarse en diversos conflictos, inconformidades y cuestionamientos que deteriorarán a su vez ulteriormente la capacidad de respuesta del gobierno, con lo que se originará un círculo vicioso y una escalada de ingobernabilidad.¹⁶

El peligro de ingobernabilidad concierne directamente al gobierno, a su capacidad de gobernar, y de ninguna manera se relaciona con la estructura constitucional del estado y menos con la estructura del sistema económico o social. El principio liberal de mercado como eje de la economía y el principio liberal–democrático como eje del estado están lógicamente fuera de discusión. Se trata de una crisis en la dimensión de la acción gubernativa, no una crisis de estructura del sistema, aunque la tendencia a la ingobernabilidad por el modo gubernativo, si no es revertida, conducirá probablemente a colapsar al estado y al sistema social. En resumen, la advertencia de la Comisión Trilateral

¹⁶ Para permanecer en contexto de estados sociales de sociedades industriales, deben recordarse los movimientos extrainstitucionales de guerrilla urbana en Alemania e Italia a comienzos de los años 70, que denunciaban la crisis del estado social por causa de su articulación con la economía capitalista y que estimaban como única salida la radicalización armada a fin de oponerse a la refuncionalización política del estado social, que se quería hacer mediante “compromisos históricos”, es decir, pactos interpartidarios de largo alcance que comprometían a los partidos comunistas y socialistas e incluían políticas industriales, fiscales, laborales, salariales que en su opinión posponían la crisis y neutralizaban la potencial revuelta social.

sobre el peligro de crisis apunta al patrón de gobierno de las democracias sociales y, en consecuencia, a las excesivas capacidades y/o facultades (normativas y fiscales) de intervención amplia y directa en el ciclo económico y la vida social que el gobierno ha tenido que procurarse para estar en condiciones de dirigir a su sociedad, lo que en la práctica significa poder responder a la demanda social desbordada.¹⁷

Las consideraciones críticas del libro al patrón directivo del gobierno social tuvieron como efecto abrir la puerta a las tesis conservadoras (neoliberales) que ahondaron en las causas de la previsible crisis e indicaron radicalmente que éstas se ubicaban en los principios mismos (constitucionales) de la organización del estado social y no tanto en el modo de operar de un gobierno, dotado de amplias facultades y un nutrido aparato administrativo. La tarea consiste entonces en modificar no sólo la práctica gubernativa (revisando, por ejemplo, la política económica y social) y sus facultades legales de sostén, sino en modificar el principio mismo de organización del estado social del siglo XX. Hay que reordenar la relación entre estado y mercado en un formato de menor intervencionismo estatal y de mayor liberación de los intercambios, así como reordenar la relación entre el estado y sus ciudadanos en un modo que los responsabilice de sus vidas y los despierte de su cómodo letargo estatista. En el caso de los regímenes autoritarios sociales la

¹⁷ De manera apuntada (sin inscripciones teóricas en alguna corriente particular) considero que lo que solemos llamar *crisis de ingobernabilidad* puede tener a) el sentido menor de situaciones problemáticas de sociedad que rebasan las capacidades de solución de un gobierno específico; b) el sentido intermedio de situaciones problemáticas que rebasan la capacidad de respuesta de un gobierno no por el modo gubernativo que practica sino porque carece de facultades o capacidades (institucionalizadas) que favorezcan o incrementen su ejercicio gubernativo; o bien c) en el sentido mayor de situaciones problemáticas que rebasan sin más las capacidades y alcances de los principios de organización o estructura organizativa de una sociedad / estado. Dicho de otro modo, en la sociedad se presentan problemas cuya solución rebasa progresivamente lo que puede hacer un gobierno empírico, lo que puede hacer cualquier gobierno, lo que puede hacer un estado / sociedad (un sistema social) a través de su instancia de gobierno. En el primer caso se trata de problemas de gobernabilidad (para usar el término) que son resolubles mediante “*alternancia*” –remoción de gobernantes incompetentes y nocivos–, hecho que no pone en riesgo al sistema político (régimen, AP, instituciones) ni al sistema social o económico en su conjunto. En el segundo caso se trata de problemas de gobernabilidad, más graves, acaso críticos, que son resolubles mediante “*reforma*” (reformas constitucionales, legales, fiscales, administrativas) que dotan al gobierno con las capacidades para dirigir y coordinar a su sociedad. En el tercer caso se trata en sentido propio y estricto de crisis de gobernabilidad, por cuanto supera las capacidades máximas del sistema social en su conjunto, estado incluido, junto con el hecho de que los socios comparten la conciencia de que viven una situación límite de amenaza a su identidad, viabilidad, supervivencia. La posible solución en esta situación límite es el *cambio de los principios de organización* de la producción y coordinación del sistema social, es decir, cambios en la configuración de la estructura económica (reforma estructural de la economía) y en la configuración del estado (reforma constitucional del estado): cambios en las relaciones entre estado y mercado, estado y sociedad civil y política, entre estado y estados. A la vista están los cambios ocurridos en nuestros países las dos últimas décadas en estas tres dimensiones.

reorganización pasaba además por la liberalización política, la democratización del régimen y el reordenamiento de las relaciones entre gobierno nacional y gobiernos / comunidades locales.

La conciencia y auge intelectual del concepto de crisis (económica, política, administrativa) se debió asimismo, desde otro mirador, al poderoso renacimiento de *la economía neoclásica* y al surgimiento de *la sociología de la acción colectiva*, combinadas con tesis de la renacida *filosofía liberal de la justicia*, que mediante modelaciones de elección racional y estudios comparativos de casos empíricos mostraban que las economías estatizadas o colectivizantes, sea de los estados sociales welfare democráticos o de los socialistas autoritarios o de los desarrolladores populistas, condenaban a empresas y naciones a la decadencia, crisis y colapso.¹⁸ Podríamos añadir a la lista de los teóricos de la crisis también una literatura secundaria de la economía neoclásica que hablaba de “fallas del mercado” (tendencias a la ineficiencia y al conflicto social), con el fin de señalar el campo donde era exigida y legítima la intervención estatal (bienes públicos, monopolios naturales, asimetrías de información, externalidades) y “fallas del estado” (tendencias también a la ineficiencia y al conflicto social), para señalar cuáles eran las áreas en las que el gobierno debía razonablemente retirarse, dejar hacer, o encontrar instrumentos directivos diversos a su ineficiente intervención directa en el ciclo económico, tales como política macroeconómica y hacendaria rigurosa, desregulación, subsidios focalizados y provisionales, incentivos vinculados al desempeño...

¹⁸ Son numerosísimo los autores y libros de la economía neoclásica, críticos de los modelos de crecimiento estatalmente sostenidos, inspirados o no en los teoremas keynesianos. El autor central de la sociología de la acción colectiva es Mancur Olson con sus dos libros influyentes: *Lógica de la acción colectiva* (1965) y *Auge y decadencia de las naciones* (1982), en los que se presentan varios argumentos y casos para demostrar que las gestiones de propósito colectivo e igualitario, democráticas o no, deterioran los activos y la riqueza social disponible y desincentivan la producción, ocasionando múltiples comportamientos oportunistas de desresponsabilización social y de ineficiencia económica, que condenan firmas y naciones a la decadencia y crisis. La tesis de fondo, como sabido, consiste en la afirmación de la improductividad de la cooperación social en condiciones de distribución colectivizada o igualitaria de utilidades. En estas condiciones, el comportamiento económico de todo actor racional consiste en ahorrarse los costos de producir beneficios que serán repartidos de manera igual, independientemente de la contribución personal que se haga a la producción. El efecto es el parasitismo social o la “gorronería” (*freeriding*) o el “rentismo” (*rentseeking*), que erosiona la productividad de una organización o país, a la vez que incrementa la distribución más allá de los límites razonables de la producción previsible de riqueza.

La advertencia sobre la posibilidad de la crisis y la ingobernabilidad probable de las democracias de los estados sociales se transformó en crisis real en las sociedades industriales a partir de la mitad de los años 70. El punto de partida fueron las SITUACIONES CRÍTICAS O LAS crisis FISCALES Y DE CONDUCCIÓN ECONÓMICA //de gobierno// de las socialdemocracias, las democracias cristianas y los laborismos europeos, así como los problemas críticos de finanzas públicas y de inflación que ocasionaron las políticas sociales de los gobiernos estadounidenses demócratas de esos años. La crisis fue esencialmente una *crisis fiscal* del estado, explosiva o dificultosamente manejada, debido al prolongado desequilibrio entre los ingresos y egresos de los gobiernos, ocasionado por el incesante ascenso de las demandas ciudadanas por mejores condiciones de vida, mientras la economía nacional permanecía estancada o retrocedía con el resultado lógico de la alza de precios (la “estanflación” de los años 70 europeos) y era prácticamente imposible elevar más el techo de los impuestos a los ciudadanos a fin de reactivar el crecimiento sin con ello desincentivar inversiones y ocasionar fugas de capitales hacia otras economías, empeorando la situación económica nacional. En el caso de numerosos países latinoamericanos, con México a la cabeza, la crisis fiscal fue detonada por el endeudamiento al que los gobiernos tuvieron que recurrir a fin de reactivar el crecimiento económico y responder todavía a la demanda social, preservando así algo de la legitimidad y confianza social que requerían para mantener en pie la estructura (autoritaria, corporativa, clientelar...) del sistema político en que descansaban. El acaecimiento de la crisis fiscal del estado social (asistencial, de bienestar y seguridad social, desarrollador) y, en nuestros países, por arrastre, la crisis económica nacional, representó el cumplimiento del vaticinio de la ingobernabilidad y puso de manifiesto la **ingobernación**, a saber, el hecho de que el gobierno había dejado de gobernar a su sociedad, por lo menos en sentido económico, dado que la había conducido al estancamiento, la recesión o al hundimiento (con sus efectos de desempleo y empobrecimiento, entre otros) y/o el hecho de que el gobierno se mostraba como un agente que carecía de la capacidad requerida para dirigir a su sociedad hacia objetivos positivos de bienestar o desarrollo, no obstante que se le había otorgado gran cantidad de poder y recursos para ese fin.¹⁹

¹⁹ Decir que el gobierno ya no gobernaba a su sociedad no se refiere tanto a su capacidad *coactiva* para mantener el orden o neutralizar inconformidades extrainstitucionales, sino a su capacidad de gobernar a su sociedad en el doble sentido de conducirla hacia específicos objetivos de valía para la convivencia y de

Pensar que la ingobernación había sido sólo un accidente, algo pasajero, debido a defectos de gobernantes empíricos, reemplazables, por lo que se reconstruiría la gobernación una vez pasado el trance era algo que ideológica o politizadamente podía afirmarse y defenderse, hasta por razones electorales, pero carecía de fundamento analítico y de la honesta tensión intelectual de preguntarse por qué el gobierno había conducido a su sociedad a la estancación en los países industriales y al derrumbe económico en nuestros países. Afirmar que se había tratado de un percance reparable sin considerar en serio las limitaciones, impotencias, deformidades y hasta perversiones del patrón de gobierno, que era la punta del iceberg del sistema político y económico de nuestros países, era una manera de consagrar la ingobernación en el concepto, justificarla, y renunciar a problematizar sus dimensiones y causas.

En ocasión de la crisis el gobierno mostraba que había sido incapaz de conducir a la sociedad hacia metas aceptables de desarrollo, bienestar y seguridad social o que, por lo menos, era una agencia insuficiente para dar respuesta a los problemas que su sociedad enfrentaba para realizar las condiciones de vida deseadas o constitucionalmente exigidas. La crisis exhibía en mayor o menor grado la incompetencia financiera, normativa, política y administrativa del gobierno: su incapacidad o insuficiencia directiva. Más aún, por sus resultados desastrosos, exhibía al gobierno como factor de desgobierno, daño, costos, desorden, decadencia, que desencadenaba hechos de conflicto, delincuencia, desafección a las identidades sociales (y a la identidad nacional, en casos extremos), empobrecimiento, con el efecto último de desunir y provocar la deserción de numerosos de sus miembros hacia otros países. Sobran las evidencias latinoamericanas. Durante la crisis, el gobierno no quedaba tal vez enteramente rebasado y conservaba grandes poderes en varios territorios de la sociedad, especialmente en los campos de la seguridad pública o nacional, pero en las áreas económicas y sociales los errores de decisión y las ineficacias operativas exhibían sus límites directivos y suscitaban la desconfianza y desafección social. Hubo indudablemente

coordinar a los diversos sectores sociales para realizarlos. La crisis mostraba que, para el logro de los objetivos de crecimiento económico, desarrollo y bienestar de la sociedad, el gobierno ya no era un agente directivo confiable y sí factor de desgobierno, aunque su capacidad coactiva quedara resguardada en otros asuntos y controlara a infractores, delincuentes y subversivos.

una retórica catastrofista exagerada y hasta caricaturesca, en tanto servía a específicos intereses políticos, pero el nocivo desempeño directivo de los gobiernos fue algo inocultable. La crisis / ingobernación puso de manifiesto también la crisis del esquema jerárquico o autoritario de las relaciones entre estado y sociedad, entre el gobierno y las organizaciones económicas y sociales, y fue el detonador del giro (inconcluso) hacia la construcción de un nuevo tipo de relaciones.

La crisis económica y política fue una experiencia de vida tan generalizada durante los años ochenta y noventa en nuestros países, que llegó a convertirse en la categoría central de descripción e interpretación de la realidad social y representó el objeto prioritario de estudio de gran parte de las ciencias sociales, que se dieron a la tarea de explicarla y de identificar las acciones que impedirían reeditarla. Específicamente, en las sociedades latinoamericanas, un buen número de intelectuales y políticos coincidieron en afirmar que el modelo de desarrollo, iniciado en la primera mitad del siglo XX, se había agotado, así como se colapsaban sin remedio los sistemas políticos populistas, corporativos y autoritarios (militares o civiles), que emergieron en el continente en los años centrales de la Guerra Fría, justamente en el momento en que el modelo ISI de desarrollo comenzó a mostrar sus limitaciones insuperables y a ser derrotado por el proyecto socialista de sociedad, que entonces se difundía beligerantemente en el continente como la alternativa de organización y desarrollo. En respuesta, la democratización del régimen político y la liberalización de la economía fueron las estrategias que se consideraron obligadas e idóneas para superar la crisis y reconstruir en un nuevo nivel la capacidad de gobernar de los gobiernos desarrolladores.

En el terreno de la política la crisis ha sobrevivido como referencia central en el problema de *la gobernabilidad de la democracia*, cuyo planteamiento estándar tiene un tono negativo por la preocupación acerca de la ingobernabilidad eventual–posible–probable–inminente de los regímenes democráticos nacientes y, en consecuencia, por la pregunta de qué hacer para evitar la pérdida de capacidad directiva de los nuevos gobiernos democráticos, la consecuente crisis política y sus previsibles efectos destructivos en la vida asociada. Los que teórica o políticamente ponen el acento en la crisis y la dramatizan pueden ser

democráticos convencidos, pero hay también autoritarios populistas o revolucionarios, que se convirtieron resignadamente a la democracia y que no han dejado (algunos) de esperar en su desprestigio y caída. En cualquier caso, el clima de inquietud por la amenaza de una posible o probable crisis deja traslucir que el arreglo democrático actual no está suficientemente equipado para asegurar la función requerida de dirección de la sociedad, razón por la cual la pregunta sobre la capacidad directiva de los gobiernos democráticos, que constituye el corazón de la cuestión acerca de la gobernabilidad, se plantea limitadamente en negativo, pensando en cómo anticipar los conflictos y problemas previsibles de un gobierno democrático que se encuentra todavía en fase de asentamiento, carece de los recursos institucionales y fiscales fundamentales para conducir su sociedad hacia los objetivos desbordados que despertó la misma democracia y está sujeto a la presión de las prácticas de los viejos regímenes autoritarios y la vieja cultura política de los ciudadanos recién nacidos, además de tener enfrente, irresueltas, las agudas necesidades de ingentes sectores sociales.

La cuestión sobre la gobernabilidad democrática con el trasfondo mental de crisis obedece en mucho a la inestabilidad que es visible en la mayor parte de nuestras jóvenes democracias latinoamericanas, la mayoría de las cuales surgió en respuesta a la bancarrota fiscal y política del estado desarrollador autoritario, de modo que la democracia en el continente se restauró o inició al mismo tiempo que había que implantar las políticas de ajuste fiscal y de liberalización económica para sacar al estado desarrollador de su quiebra, además de que comenzó a operar cuando la globalización económica se afirmaba y afectaba a las economías nacionales en reconstrucción y cuando se imponía la hegemonía mundial estadounidense después de la caída del mundo socialista. Son democracias que tienen además que lidiar con las resistentes prácticas de los pasados sistemas políticos y con los ofrecimientos tentadores de las revoluciones sociales panacea (que acaso ya no invocan al proletariado, pero sí a otros sectores sociales, como los indígenas, minorías sociales o sectores desposeídos). Y, para complicar las cosas, se trata de democracias que están todavía atrasadas en la construcción de sus instituciones políticas, que son la condición para crear orden político y así orden social, y que no han podido aún mostrar satisfactoriamente que sus políticas tienen capacidad de respuesta a los problemas sociales de numerosos

sectores de la población, entre otros motivos porque la liberalización comercial y reestructuración productiva de los años pasados no han concluido o no fueron bien ideadas ni implementadas (ocasionando grandes daños) o simplemente no han generalizado aún sus beneficios.

Comparada con la crisis de la democracias sociales maduras, el problema de nuestras democracias en formación reside en la debilidad de las capacidades del gobierno (y de la sociedad), por lo cual éstas son rebasadas con facilidad por la demanda social, la cual se ha desbordado en presiones y anomias, debido a que sobreviven las expectativas sobre una política taumatúrgica o se mantiene la ilusión de que los gobiernos democráticos gozarán de una capacidad de respuesta superior a la de los gobiernos autoritarios. En este contexto la ingobernabilidad resulta no por exceso sino por defecto de capacidad de la democracia. Es pertinente reproducir en extenso una cita de D. Achard y M. Flores (1997: 30).

“En rigor, la teoría de la gobernabilidad nace como teoría de la ingobernabilidad y se suscita en un escenario de país desarrollado. Al trasladarse al espacio latinoamericano, el problema es bien diferente, y ya no se puede hablar de una crisis de la democracia por exceso de la misma, sino que debemos situarnos en un proceso de construcción democrática. No se trata de una sobredemanda que ponga en peligro a la democracia, sino de una subdemanda que apuesta a la democracia para poder crecer, lo que hace mucho más dramáticos los pendientes por satisfacer... Se trata de crisis fiscales, que envuelven a un estado que ha desempeñado un papel diferente al del estado de bienestar... y que es frecuentemente un estado nacional y popular de vocación movimientista que busca por lo mismo integrar a todos los actores en un discurso unánime y politizador de la sociedad... Existe un “plus de ingobernabilidad” que es necesario enfrentar en razón del subdesarrollo. Por otra parte, algunos años después, el comienzo de la crisis de la deuda anticipó en poco tiempo el extendido fenómeno de la democratización de los países latinoamericanos. Al llegar, la democracia enfrentó no sólo la necesidad de aplicar severos ajustes económicos, sino de procesar cambios más profundos en la estructura de su economía... Así los servicios de la deuda, los ajustes y las reestructuras debieron procesarse en

el ambiente de explosión de demandas y expectativas que, naturalmente, habían sido estimuladas por la llegada de la democracia.”

A su trasfondo mental de crisis se debe que la cuestión de la (in)governabilidad de la democracia comience a dejar de ser la cuestión significativa y la referencia central del análisis político y administrativo. El preocupado pensamiento negativo sobre la probabilidad–riesgo–eventualidad–inminencia de que el gobierno democrático sea desbordado y entre en crisis puede justificarse por la notoria situación empírica de democracia gubernativa débil, pero pierde relevancia en la medida que la crisis podrá ser anticipada, neutralizada o atenuada si se aborda la tarea positiva de construir las instituciones fundamentales de la democracia republicana y liberal y dotar al gobierno con las capacidades legales–judiciales, fiscales, organizativas fundamentales para conducir y coordinar a su sociedad.

En el nivel estrictamente teórico el problema de la crisis de las democracias nuevas por ingovernabilidad está en principio resuelto si se dota al gobierno con las facultades institucionales, los recursos fiscales y las estructuras administrativas de operación que necesita para estar en grado de gobernar a su comunidad y cuya eficacia está probada en diferentes regímenes, aunque en el terreno práctico se enfrentarán seguramente resistencias que dificultarán que los gobiernos construyan sus capacidades y las pongan a la obra.²⁰

²⁰ Este parece ser el camino emprendido por Achard, D. y Flores, M. (1997) que para atacar “los problemas de la gobernabilidad latinoamericana de fin de siglo” proponen “cuatro bloques de conceptos y abordajes a propósito del problema de la gobernabilidad, con que se suele trabajar tanto en la academia como en los organismos internacionales”, cada uno de los cuales contiene a su vez varios subtemas que señalan problemas específicos de gobernabilidad posible y tareas relevantes para neutralizarlos. Se trata de una propuesta integral para crear la capacidad de gobierno de las democracias latinoamericanas en condiciones nacionales precarias y en condiciones mundiales desafiantes. La propuesta representa un universo de problemas y tareas que implican reformas del estado, de la economía y de la gobernación misma. Los cuatro bloques, enunciados sin sus subtemas específicos, son: “1. La gobernabilidad como la eficiencia del gobierno y del estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública. 2. La gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores. 3. La gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas de juego de cada democracia y de las respectivas dotaciones de decisonalidad, representación y participación políticas que egresen de su sistema de gobierno, de su sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país. 4. La gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica” (: 23–24). La eventual debilidad de esta propuesta integral se ubica en que queda capturado por el enfoque gubernamental(ista) de la gobernabilidad, cuya limitación se revisará después, dado

Pero, más allá del necesario equipamiento institucional, fiscal o administrativo, la capacidad de gobernar reside TAMBIÉN / ESPECIFICAMENTE en las pautas de comportamiento que los gobernantes ingenian y practican al relacionarse con los diversos grupos sociales para definir con ellos los objetivos de valor de la vida asociada, procurar su aporte para realizarlos, atender sus problemas, amén de las actividades de arbitraje de los conflictos y agravios que aparecen inevitablemente en la convivencia humana. En suma, la cuestión de la **(in)gobernabilidad**, planteada esencialmente bajo los supuestos de una previsible crisis política, se atenúa o se desvanece a pesar de su dramatismo cuando es englobada por la cuestión de la **gobernación / gobernanza**, por la cuestión de la dirección de la sociedad, con sus planteamientos y sus respuestas.

En esta primera aproximación, el concepto de gobernación / gobernanza incluye en su denotación tanto *la capacidad* de gobernar del gobierno como *el patrón o modo* de dirección que sigue el gobierno en su ejercicio gubernativo, pero en el entendido de que las acciones (el tipo de acciones) que decide practicar el gobierno al relacionarse con sus ciudadanos a fin de conducir a la sociedad son el factor que determina y evidencia si el gobierno está aprovechando o desaprovechando la capacidad directiva que le han otorgado las instituciones y otros recursos estatales y, por consiguiente, si efectivamente está siendo capaz o no de gobernar a su sociedad. El concepto de gobernanza expresa entonces la interdependencia que existe entre las capacidades directivas que el gobierno puede poseer y su acción directiva que las pone a la obra.

El concepto de gobernanza incluye como precondition las instituciones y los recursos (de autoridad, coactivos, económicos, administrativos) que hacen que el gobierno esté en aptitud de gobernar a su sociedad, pero su aporte conceptual peculiar, singular, consiste en considerar a las instituciones y recursos estatales como componentes de la acción concreta del gobernar, con dos desenlaces posibles: *a)* las instituciones y recursos actuales DEFINEN LO QUE PUEDE O DEBE LLEVAR A CABO EL GOBIERNO Y, EN CONSECUENCIA, HACEN POSIBLE posibilitan que el gobierno lleve a cabo ciertas

que no toma en consideración las capacidades y los aportes de las organizaciones sociales y supone que la acción de un gobierno capaz sea suficiente para la dirección de la sociedad.

acciones de gobierno y, por ende, son factores que facilitan o dificultan que el gobierno desarrolle prácticas directivas apropiadas de interlocución con los sectores sociales para definir tanto el sentido de dirección de la vida en común como la forma de organización social idónea para efectuar los futuros deseados, pero *b)* las prácticas políticas que el gobierno sigue en su interlocución ciudadana para dirigir a su sociedad pueden dilapidar o subutilizar el potencial y alcance de los recursos que posee o, en sentido contrario, pueden explotarlo cabalmente y llevarlo al máximo de su capacidad. En suma, hay una interdependencia entre las capacidades y las acciones gubernativas. Las capacidades posibilitan o imposibilitan ciertas acciones y resultados de gobierno (que serían acaso deseables y urgentes para resolver problemas públicos y dirigir a la sociedad hacia metas deseadas) y las acciones de gobierno aprovechan o desaprovechan las capacidades que están a su disposición, las hacen efectivas o inefectivas. Por consiguiente, las limitaciones que los gobiernos experimenten en su tarea directiva darán pie para reclamar nuevas capacidades con mayores alcances, mientras las capacidades disponibles servirán de criterio para evaluar si las acciones directivas que los gobiernos emprenden son realmente las apropiadas y han despertado todas las potencialidades que las capacidades contienen. Una suerte de dialéctica abstracto–concreto, potencialidad–producto.

La cuestión de la (in)governabilidad, que se centra en la averiguación sobre las capacidades o poderes que el gobierno requiere para gobernar a su sociedad y evitar la crisis, no pierde su importancia, pero es subsumida por la cuestión más operativa de la acción de gobernar del gobierno, de la gobernación, la cual se centra en la averiguación de cuáles son las acciones que un gobierno ha de practicar en contextos sociales dados para que esas capacidades o poderes se pongan a la obra, materialicen sus potencialidades y realicen los objetivos que se han considerado de valor social. Las instituciones y los recursos del estado que otorgan facultades directivas al gobierno no son entidades que por sí mismas operan y producen efectos. Representan (legal y financieramente) posibilidades de hacer ciertas cosas, de llevar a cabo ciertas acciones y de lograr ciertos resultados, pero abandonan su estado potencial y se vuelven reales y efectivas, hacen cosas y producen efectos, sólo mediante las acciones directivas que decide el gobierno emprender. La capacidad REAL de gobernar se muestra en la acción y los resultados del gobernar, en las prácticas de la

gobernación, no en la dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto, escritas en las disposiciones de ley o listadas en sus sistemas de gasto público. Por consiguiente, en términos aún preliminares, la gobernación se refiere específicamente al modo como el gobierno hace uso de las capacidades directivas que posee, las “actualiza”, las convierte en acciones, que tienen como efecto que las situaciones sociales deseadas sean situaciones reales. La averiguación del tipo de acciones que efectivamente despiertan todas las potencialidades directivas es crucial y en ello consiste la problemática y el concepto de gobernación.²¹

El concepto de gobernación / gobernanza, aunque incluye las capacidades que requiere el gobierno para estar en aptitud de dirigir, distingue *entre capacidad directiva y eficacia directiva del gobierno*. A diferencia de la problemática estándar de la gobernabilidad, no se da por obvio que la eficacia directiva se siga del hecho de haber dotado a un gobierno con las capacidades institucionales, fiscales, analíticas y administrativas para dirigir que se consideran necesarias o suficientes. Son conocidas las historias de múltiples “reformas del estado” (con reformas económicas y administrativas incluidas) que no han dado a luz a una clase política directiva, que acredite tener la capacidad de resolver aceptablemente problemas sociales cruciales, mantener una interlocución política productiva con opositores y demandantes, manejar la pluralidad y la competencia. Las capacidades o facultades o poderes consisten básicamente en la posibilidad de hacer ciertas cosas y lograr ciertos resultados, pero el hecho real de poder hacer ciertas cosas y producir ciertos resultados depende de los esquemas específicos de acción que practican los gobiernos en su relación

²¹ La distinción entre la cuestión de la gobernabilidad y la cuestión de la gobernación puede ser acaso considerada de matices, en términos lógicos, pero es sustantiva políticamente. Ambas tienen como objeto la pregunta sobre las capacidades del gobierno democrático, pero la primera se interroga y responde sobre las capacidades de gobierno entendidas como los recursos o poderes que debe poseer/disponer el gobierno para estar en aptitud de gobernar a su sociedad, mientras la segunda pregunta se refiere a las capacidades entendidas como recursos en movimiento, poderes en acción, cuyos resultados o efectos son las situaciones deseadas de coordinación, conciliación, prosperidad social. Capacidad o “ser capaz” tiene una doble denotación o sentido. En la primera pregunta se refiere principalmente a los poderes que se necesitan poseer de antemano para ser gobierno, para estar en condiciones de conducir una sociedad hacia sus objetivos, mientras en su segundo sentido denota las acciones que acreditan que un gobierno es en realidad un agente directivo capaz y efectivo, que está siendo efectivamente capaz de conducir su sociedad hacia sus objetivos, que está gobernando. Ahora bien, la capacidad efectiva requerirá modos y prácticas productivas de relacionarse con la sociedad. La distinción entre las dos preguntas recuerda la famosa distinción aristotélica entre “potencia” y “acto”. O, en los términos cibernéticos contemporáneos, recuerda y reproduce tal vez la distinción entre “virtualidad” y “realidad” / “presencialidad”.

con los diversos sectores de la sociedad (¿mando, supervisión, persuasión, disuasión, negociación, asociación, corresponsabilidad, aplicación de la ley...?) a fin de que acepten la importancia de hacer suyos ciertos objetivos de valor general y actuar en conformidad para hacerlos hechos sociales. Disponer de las capacidades o facultades para gobernar no significa sin más ser eficaz en gobernar: “un estado más capaz puede ser un estado más eficaz, pero eficacia y capacidad no son la misma cosa. Capacidad...es la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo...La eficacia es resultado de la utilización de esa capacidad” (Banco Mundial, 1997: 4).

Por consiguiente, el foco de la atención teórica y política se desplaza de la dotación de las capacidades gubernativas –la cuestión de la gobernabilidad– hacia la utilización efectiva de las capacidades gubernativas del gobierno y, particularmente, hacia el modo idóneo de utilizarlas y, concretamente, hacia la averiguación de las acciones directivas específicas (modos de gobernar, pautas directivas) que los gobiernos han de poner en práctica para lograr que los diferentes actores políticos, económicos y sociales se entiendan, complementen, contrapesen y que como resultado de esa interacción ni tersa ni unidimensional identifiquen los problemas de su convivencia, definan el rumbo de sus sociedades y se organicen para realizar los objetivos generales que aseguran futuro y beneficio a la sociedad. La crisis, sea que haya ocurrido o sea considerada probable, particularmente la crisis terminal que desploma a todo un sistema político y/o económico, deja de ser el referente principal y toma su lugar la gobernación, la gobernanza, el proceso y modo de ejercicio de gobierno que, en tanto sea idóneo para el contexto social específico, podrá cerrar el paso a cualquier asomo de crisis o, por lo menos, neutralizará sus factores más destructivos socialmente. Obviamente la cuestión práctica de la gobernación consiste en identificar y ejecutar las acciones que en el actual contexto social acrediten ser realmente directivas, en el entendido de que no todas las acciones que los gobiernos practican con propósitos directivos son realmente directivas de su sociedad. Acción de gobierno y acción gubernativa o directiva no son sinónimos ni en el concepto ni en la realidad actual.

3. El enfoque de la Gobernanza: Más allá de la gobernabilidad y del gobernar del gobierno.

La cuestión de la gobernabilidad no se caracteriza sólo por su referencia a la crisis gubernativa,²² sino también porque hace suya la premisa de que el agente central o único de la conducción social es el estado, concretamente los poderes públicos y, en particular, el gobierno ejecutivo mediante sus políticas públicas y su provisión de servicios públicos. Este supuesto es enteramente congruente con el vigoroso supuesto estadocéntrico (en conexión, gubernamentalista, presidencialista), que es característico de la cultura política de la mayor parte de nuestros países latinoamericanos y que va de la mano con el supuesto de la baja capacidad de nuestras sociedades para resolver sus problemas de supervivencia y convivencia.

El doble supuesto se ha mantenido en el tiempo, no obstante que muchas de las inquietudes sobre las posibilidades de éxito del gobierno democrático de nuestros países se deban al hecho de que, a la vuelta del siglo, crece el número y la importancia de actores políticos, económicos y sociales, internos o externos a la comunidad nacional y local, que son poderosos, productivos y autónomos, que muestran tener la capacidad de inconformarse con las políticas gubernamentales o de evadir las y que señalan puntualmente sus debilidades informativas y analíticas y sus ineficacias operativas. También, en paralelo, crece el número y la importancia de sectores sociales marginados y pobres, que con mayor independencia política y autoorganización (permanente o periódica) demandan servicios y oportunidades para compensar o superar la precariedad de sus vidas y que se agolparon en las urnas porque atribuían esperanzadamente a la democracia superior capacidad de respuesta a sus problemas.

²² Conforme a lo dicho en la nota 17 por crisis gubernativa entendemos la presencia de situaciones sociales problemáticas que rebasan las capacidades de respuesta del ejercicio gubernativo o directivo de un gobierno específico, o bien la presencia de situaciones que rebasan la capacidad de respuesta de un gobierno no por su modo gubernativo sino por carecer de las facultades o capacidades (institucionalizadas) que favorecen o incrementan su ejercicio gubernativo, o bien en el sentido profundo de situaciones problemáticas que rebasan sin más las capacidades y alcances de los principios de organización o estructura organizativa de una sociedad / estado. En contraste, para enfrentar la crisis, se entiende por gobernanza / gobernanza el ejercicio directivo idóneo del estado / sociedad por parte del gobierno, debido a que está dotado con la capacidad directiva necesaria y decide las acciones directivas apropiadas, pero en el entendido de que la gobernanza está estructurada en sus modos y alcances por los principios de organización del estado / sociedad.

En su planteamiento estándar, la cuestión de la gobernabilidad consiste en preguntarse sobre las capacidades de gobernar del gobierno, considerando a la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado, dado que se la considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno: “subdesarrollada”, se solía decir. La sociedad es entendida como el problema más que como parte de la solución de los problemas.²³ El supuesto del *gobierno como el agente central o único de la gobernación* de la sociedad, dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía respecto de la sociedad, y de ésta como una realidad ingobernable por sí misma no ha sido sólo singular de América Latina. Ha sido el enfoque político y administrativo de la mayoría de los estados sociales y socialistas del siglo XX que, a pesar de su decidido compromiso social, se distinguieron paradójicamente por su estatismo, que condujo a la total burocratización de la política social, y por su escepticismo respecto de las capacidades de sus sociedades.

A esta perspectiva dominante, llamada por varios autores “vieja gobernación”, “vieja gobernanza” (*old governance*), se debe que el problema de la (in)gobernabilidad se haya concentrado directamente en el gobierno como instancia de dirección social. Sin embargo,

²³ Este punto merece una breve consideración alusiva. La formación y fundamentación teórica del estado moderno ha tenido dos vertientes, la que se basa en un concepto de sociedad como intrínsecamente incapaz de entenderse, coordinarse y autorregularse y la que se basa en un concepto que reconoce la capacidad de autogobierno de la sociedad pero que registra también que existen situaciones de convivencia que rebasan la capacidad social y que se requiere entonces de una organización exterior con el poder suficiente para restablecer el orden, la certidumbre de los intercambios, la coexistencia pacífica y el acuerdo sobre los objetivos generales de la convivencia. Dicho elementalmente, la primera vertiente es la línea europea que va de Machiavelli y Hobbes hasta Hegel y Weber, mientras la segunda vertiente encuentra su expresión en el asociacionismo norteamericano civil y cívico, señalado por Tocqueville. Entre nosotros, por muchas razones, reales y artificiales, la tesis de la incapacidad de la sociedad más que la de su insuficiencia autorregulatoria y autoproductiva ha sido la tesis dominante y, en consecuencia, el estado ha sido considerado como la condición absolutamente necesaria de organización para asegurar la existencia y el equilibrio de la vida en sociedad, por lo que los dirigentes estatales han sido considerados como los agentes indispensables de la coordinación de una sociedad de suyo ingobernable y necesitada de poder. En esta visión, los actores privados y los de la sociedad civil (incivil, más bien) no aportan nada relevante para la gobernación de la sociedad, son más bien el origen de los problemas y conflictos que, para su solución y neutralización, requieren ser gobernados. Los miembros de la sociedad son “los naturales”, mientras los poderes públicos son los agentes civilizatorios y, gracias a ello, la sociedad natural se transfigura en “sociedad civil”. No hay civilidad social sin estado ese es el axioma en el que sustenta el estado moderno e ideológicamente los estados latinoamericanos. Corolario de este axioma es que los miembros o sectores de la sociedad pueden ser cualquier cosa menos agentes de gobernación y son, por definición, necesitados de ser gobernados y administrados.

su premisa gubernamentalista representa la principal limitación heurística y práctica de la perspectiva de la (in)governabilidad. Al considerarse que la sociedad es naturalmente ingobernable, desprovista de las capacidades básicas de autogobierno, es lógico que carezca de sentido plantearse la cuestión de la (in)governabilidad en el plano de la sociedad y, sobre todo, carezca de sentido esperar que de la sociedad económica actual (supuesta o realmente mera asimetría, explotación, improductividad, oportunismo...) o de la llamada sociedad civil (supuesta o realmente incivil, transgresora e insolidaria) puedan recibirse aportes relevantes para la dirección de la sociedad, para definir sus objetivos e incrementar la capacidad de realizarlos. El asunto de la gobernabilidad es asunto del gobierno, no de la sociedad. Asimismo el riesgo de ingovernabilidad concierne directamente al gobierno, al agente de la gobernación social por antonomasia, pues se presumen o se conocen circunstancias en las que el gobierno ha perdido o ha estado al borde de perder su capacidad de desempeñarse como el agente director de la sociedad por errores de decisión o ineficacias de operación. En suma, la cuestión de la (in)governabilidad no revisa ni cuestiona su premisa gubernamental(ista). El gobierno sigue siendo considerado el actor central y suficiente para la conducción social. La crisis económica y política ha sido un desafortunado episodio imputable a las deficiencias de gobernantes empíricos o de un sistema político empírico y el desafío de la complejidad de las condiciones de la sociedad contemporánea es valorado como algo manejable mediante los recursos del gobierno.

Por consiguiente, tanto teórica como prácticamente, la cuestión consiste en cómo crear y consolidar la *capacidad de gobernar del gobierno* o, por lo menos, en cómo evitar que pierda significativamente capacidad en dimensiones cruciales de la vida asociada. Y se da por supuesto o por seguro que en el momento en que se disponga de un gobierno dotado con las capacidades necesarias (institucionales, fiscales, administrativas, policiales), no se requerirá más para la gobernación exitosa del país o de una comunidad política. *Un gobierno capaz es suficiente para la gobernación de la sociedad*. Se da también por supuesto que los gobiernos, dotados con las capacidades requeridas, pondrán en movimiento las acciones que aprovechan cabalmente sus capacidades. La cuestión consiste entonces en identificar las capacidades y poderes de los que adolece el gobierno e idear el proceso político para otorgárselas y la tarea culmina cuando se dota al gobierno con las

capacidades o poderes institucionales, fiscales y administrativos básicos o suficientes. O bien, en caso de que posea ya esos poderes pero su funcionamiento sea ineficaz, la tarea consiste en reformar, modernizar, moralizar el aparato de gobierno y sus recursos humanos a fin de aprovechar las capacidades desperdiciadas y explotarlas al máximo. En la perspectiva de la gobernabilidad, el asunto queda circunscrito al ámbito gubernamental. No se requieren capacidades o recursos extragubernamentales para gobernar a una sociedad y, en caso de que existan, son irrelevantes, puesto que los actores económicos y sociales, en tanto necesitados de guía y coordinación, poco pueden aportar.

Sin embargo, la creencia del gobierno como el actor central suficiente para conducir y hacer funcionar a sus sociedades comenzó a debilitarse en las sociedades industrializadas a partir de los años setenta debido a los problemas de crecimiento que enfrentaban y en nuestros países, a partir de la mitad de los años sesenta, ante el estancamiento crónico del desarrollo ISI, que provocó levantamientos políticos de vario tipo y desafío. La tesis terminó por desmoronarse con el colapso de los sistemas económicos y políticos de los estados centralmente planificadores, económicamente intervencionistas y políticamente controladores, mediante mando directo o mediante negociación verticalmente impuesta a sus ciudadanos, artes de gobierno que proliferaron no sólo en América Latina. Si a las debilidades de conducción económica del gobierno sumamos las represiones arbitrarias que padecieron grupos sociales numerosos en los años sesenta y setenta por vindicar proyectos alternativos (socialistas) de organización y desarrollo social, se completa el negro cuadro de un gobierno que exhibió crudamente su incapacidad y hasta perversión directiva.

La situación inesperada de debilidad de los gobiernos fuertes, embotadas sus armas directivas de la intervención económica y del control político, dio pie a que surgiera la pregunta si más allá del territorio del gobierno existían capacidades para recurrir a ellas, detonarlas y escapar a la ruina. Al volver la mirada al mundo social se descubrió de gana o por fuerza que en su ámbito existían agentes privados y sociales productivos, capaces de autorregularse y de resolver sus problemas, dotados además con recursos relevantes para resolver (o contribuir a resolver) muchos de los onerosos problemas sociales que en el pasado se habían querido atender medianrogramas gubernamentales, con el efecto de que

los gobiernos habían reemplazado con sus burocracias a estos actores o habían neutralizado su actividad económica y civil independiente. Dicho de otro modo, se descubrió que no todas las capacidades requeridas para la gobernación del país –por ejemplo, para la solución de los problemas del crecimiento económico y desarrollo social– están en el ámbito del gobierno y las que posee el gobierno, aun si extraordinarias (legislación, coacción, imposición fiscal, servicios sociales universales...), son insuficientes frente a la magnitud de los nuevos y viejos problemas de la sociedad. Se reconoció además que el gobierno ya no puede disponer de esos recursos sociales que necesita para su tarea directiva dictando órdenes imperativas a sus poseedores, intimidándolos con expropiaciones o atrapándolos con mecanismos oscuros de complicidad, lo que provocaría resistencias, conflictos y desórdenes: desgobierno. En consecuencia, se descubrió que para gobernar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno y, en continuidad, dada la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, el modo directivo de gobernar a la sociedad se fue modificando y tomó la forma de crear interdependencias más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides.²⁴

Este descubrimiento, que representa la fecha de nacimiento del enfoque y concepto de la gobernación, no podía suceder sino hasta que se hicieron evidentes las situaciones críticas de las democracias sociales y de los autoritarismos socialistas o socializantes. Para los gobiernos y sus sociedades fue dramático descubrir en ocasión de la crisis que los abundantes poderes de intervención social que el gobierno poseía para dirigir a la sociedad habían sido precarios, con lo que se rompió el esquema establecido de las relaciones entre gobierno y sociedad en modo jerárquico. El exceso de capacidad directiva del gobierno en modo autoritario exhibía paradójicamente su defecto directivo. Este descubrimiento llevó a dos conclusiones. La primera, de carácter teórico, señaló que la capacidad directiva de un gobierno no es equivalente a un gobierno (o estado) superdotado de poderes de gran

²⁴ Esto no significa que la acción directiva del gobierno no implique coacción y subordinación. Al contrario, ésta es exigida para asegurar el orden y enfrentar la trasgresión de las leyes y la criminalidad de delincuentes cada vez más colectivos, organizados y transnacionales. Pero, en lo que respecta la acción de dirigir a la sociedad hacia metas de bienestar y seguridad social, relacionadas con el crecimiento económico, la acción gubernamental es insuficiente y su actividad directiva le exige crear interdependencias con otros agentes, coordinarse con ellos y coordinarlos. Dicho drásticamente, el estado social requiere hoy de la nueva gobernanza, mientras el estado de derecho, con la función de asegurar orden y libertades, mantiene su ejercicio directivo en línea con los criterios de la llamada vieja gobernanza.

alcance, amplia autonomía e intervención directa, por lo que el problema evoluciona hacia la cuestión más atinada acerca del *rightsizing* del estado y, en consecuencia, acerca de la talla apropiada del gobierno para realizar sus funciones según los asuntos públicos y las circunstancias sociales que encara. Para fines de gobernación, la calidad institucional y directiva es más importante que la cantidad de instrumental gubernativo y de acción directa. La segunda conclusión, de carácter práctico, consistió en cancelar las facultades probadamente improductivas de los gobiernos, construir las requeridas para una dirección social exitosa y en examinar al mismo tiempo si la acción directiva debía estar sólo en manos de los administradores del gobierno, o si para conducir la sociedad a destinos positivos había que poner en juego a otros líderes económicos y sociales que existían fuera del gobierno. El resultado final fue rehacer en el concepto y la práctica un nuevo equilibrio en las relaciones entre el estado, el mercado y la organización social y, por consiguiente, configurar un nuevo proceso y modo directivo de la sociedad, una nueva gobernación.

A raíz de ese descubrimiento, inquietante para la gran mayoría de los ciudadanos socializados en la idea del estado poderoso y providencial, se tomaron por convicción o por fuerza medidas correctivas que han tenido como efecto que los gobiernos pierdan gran parte de los poderes, las facultades, los activos e instrumentos que sustentaban su anterior patrón directivo. Por ejemplo, con el propósito de salir de la crisis fiscal, evitar su reedición, relanzar el crecimiento y reconstruir su capacidad directiva, los gobiernos procedieron a desprenderse de sus dispositivos ineficaces de dirección (legales, políticos, de políticas, administrativos) y tratar de darse otro nivel de gobierno, construirse una distinta capacidad de gobierno. Fue así que se cancelaron organismos y programas públicos inútiles y onerosos, se liberaron los mercados, se fomentó la organización social gubernamentalmente independiente y se privatizaron importantes activos estatales. Para ello, se hicieron reformas constitucionales y se desregularon o se elaboraron regulaciones nuevas que liberaban y fomentaban las iniciativas de las organizaciones privadas y sociales. Se crearon además agencias reguladoras y ejecutivas independientes del gobierno para mantenerlas al abrigo de los caprichos de la política de partidos y comenzó a ejecutarse la prestación de algunos servicios públicos mediante proveedores y prestadores externos, se despidió personal, se promovieron comunidades económicas y políticas transnacionales y

se impulsaron tratados de libre comercio con países circunvecinos o afines. Más aún, cuando fue también evidente que la crisis económica se debía a la irresponsabilidad de los gobiernos de formato autoritario se procedió a democratizar los regímenes, con el resultado de que se afirmó con rapidez la pluralidad política, emergieron poderes públicos autónomos, empezó a tomar forma un riguroso sistema de justicia, se liberalizó la opinión pública, hubo una explosión de organizaciones civiles independientes, se descentralizaron políticas y los gobiernos locales ampliaron sus márgenes de independencia respecto del gobierno central...

Todos estos procesos de liberalización política, financiera y administrativa del estado, que han ocurrido vertiginosamente en estas últimas décadas, tuvieron como resultado despojar al gobierno de sus capacidades directivas directas, limitar los alcances de su intervención y privarlo de los instrumentos que hacían posible su estilo de mando imperativo directo sobre el grueso de los actores económicos y sociales, forzándolos a alinearse a las decisiones gubernamentales. Simplemente se redujeron o desaparecieron numerosos poderes y posibilidades gubernamentales de hacer ciertas cosas, que además habían perdido utilidad social y no gozaban de la confianza ciudadana. Si la superación duradera de la crisis fiscal obligó al gobierno a perder capacidades y activos a favor de actores económicos y sociales externos, la democratización hizo perder capacidades y activos al Ejecutivo, que hasta entonces en la mayor parte de nuestros países latinoamericanos había sido el centro de la conducción social mediante plan, gasto y control. El resultado neto de estos cambios fue poner punto final a un modo de gobernar que se había extendido por décadas a lo largo del siglo XX. Si a esto se añade la modificación del perfil de la sociedad nacional y de la economía mundial, que ha traído a la escena a actores con perfiles más independientes, autorreferidos, autónomos, vinculados con actores más allá de las fronteras nacionales y que son además poseedores de recursos clave para el crecimiento (financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos...), se completa el cuadro de un gobierno que ha visto limitada su capacidad de conducción social en modo imperativo y directo y que, para reconstruirla, deberá ser en otro nivel y modo, lo que implicará en la práctica relacionarse con sus ciudadanos nacionales y los globales de una manera más asociativa.

En el enfoque de la gobernanza no faltan las tesis radicales que insisten en la incapacidad del gobierno para gobernar y en la necesidad de circunscribir su desempeño a lo mínimo indispensable, por lo que en su lugar se ponen en juego y ensalzan los recursos del mercado y de la solidaridad intrasocial como instrumentos directivos alternativos más eficaces. Se afirma, en consecuencia, que estos agentes y recursos de la sociedad económica y civil son más eficaces para dar respuesta a todos o a la mayor parte de las carencias, problemas y aspiraciones de la vida asociada, que antes se querían resolver mediante los programas de gobierno y las acciones de sus burocracias. Se afirma asimismo que mercado y sociedad civil organizada resuelven problemas sociales y generan formas de coordinación social que antes, con magros resultados, se querían lograr mediante leyes y políticas estatales.

En oposición a esta tendencia radical, proclive a transformar en panacea a los mercados (nacionales o globales) y/o a las iniciativas de la solidaridad intrasocial (desarrolladas por ONG's, sociedades intermedias de la economía, grupos sociales naturales), el enfoque realista de la gobernanza es equidistante del gobierno jerárquico pero también del mercado todo solución. Tiene como principio que el gobierno sigue siendo una instancia fundamental para dirigir a la sociedad en ciertos ámbitos significativos e indispensables para la vida asociada, por ejemplo, para la provisión de los bienes públicos, particularmente en el campo de la seguridad pública, o para la solución de problemas de vida de numerosos sectores sociales. Más aún, la mayor independencia política o económica que han alcanzado recientemente los agentes sociales respecto del estado no significa que hayan alcanzado o incrementado su autonomía, su capacidad de autorregulación y de solución de problemas. Independencia no es autonomía. La independencia social festejada a raíz de la democratización política y la liberalización económica de nuestros países no se ha traducido sin más en un incremento de la capacidad de la sociedad económica y civil para resolver sus problemas de productividad y realizar sus aspiraciones de desarrollo o de justicia. Es una evidencia.

Sin embargo, esta nota precautoria no ignora que el gobierno ha dejado de controlar la definición y la efectución del rumbo de la sociedad, como lo hacía en los años legendarios de la planeación nacional y/o de los pactos de producción obrero–patronales que se

discutían y suscribían bajo la tutela gubernamental. En los asuntos de la conducción social, que implica la definición y efectuación de los fines de la vida asociada mediante la definición de los instrumentos idóneos, los gobiernos están ahora sujetos al cuestionamiento valorativo, informativo, operativo y cognoscitivo de centros intelectuales, organizaciones empresariales, organismos civiles, asociaciones políticas. Éstos se articulan a su vez en redes nacionales e internacionales de negocios o de causas sociales que les confieren mayor capacidad y mayor independencia de sus gobiernos, por lo que poseen mayor capacidad de resistencia, presión o elusión a las decisiones gubernamentales. El gobierno tampoco posee ya el control de las variables clave del bienestar y la prosperidad social (el crecimiento económico, el empleo e ingresos sostenidos, la seguridad social, la superación de la pobreza, etc.), que están en manos de los actores nacionales y mundiales de la economía privada y social, por lo que a pesar de sus discursos honestos en respuesta a la ola gigantesca de la demanda por asistencia, desarrollo, bienestar y seguridad social el gobierno con sus solos recursos y acciones ya no está en aptitud de ofrecer una respuesta satisfactoria en estos asuntos cruciales para la dirección de la sociedad o de imponerse a los agentes económicos y obligarlos. Revertir la situación, reconstruir el poderío del gobierno y restaurarlo como el director de la orquesta social, que establece la partitura y la ejecución, es una opción imaginable pero no realista, que al intentarse provocará desgobierno con una cauda de conflictos, desafecciones y deserciones. Por consiguiente, el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la *insuficiencia* del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aun en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa y supiera aprovecharla a nivel óptimo. *El gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad.*

La insuficiencia directiva del gobierno tiene como primer corolario la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, que son importantes para trazar el rumbo social y decisivos para realizar sus objetivos, debido a que poseen poderes, competencias y recursos que son indispensables para resolver los problemas sociales presentes y generar las situaciones deseadas de bienestar. Tiene también como segundo corolario que el modo de integrarlos a la gobernación para dar forma a una sociedad de convivencia aceptable ya no podrá ser mediante ordenanzas, dado que los

actores sociales clave ya no se sujetan incondicionalmente al gobierno ni pueden ser forzados a entregar sus recursos sin estipulaciones, entre otros motivos porque las lógicas que dominan su campo de actividad (por ejemplo, el económico, el científico, el gerencial) y que definen el éxito de sus organizaciones y carreras personales difieren de las lógicas de la política, la cual en el mejor de los casos puede facilitar el logro con sus leyes y procesos administrativos, pero no representa ya un factor decisivo de éxito. Por consiguiente emerge naturalmente la pregunta sobre el *modo de gobernar* que es apropiado para favorecer y sustentar la integración imprescindible de esos actores a la definición y realización de los objetivos de razonable interés general. Y se perfila como respuesta que los factores fundamentales para la dirección de la sociedad están distribuidos entre los poderes de actores diversos, unos gubernamentales y otros no gubernamentales, por lo que la nueva gobernanza consistirá en construir interdependencias entre estos actores y alianzas intersectoriales, lo que modifica el papel e instrumental directivo del gobierno.

Gobernar es ahora, en gran medida, reconocer la productividad de los dueños y agentes de recursos clave para la dirección de la sociedad (recursos económicos, informativos, intelectuales, morales, tecnológicos...) y convocarlos a un trabajo conjunto. No basta la lógica de la acción gubernamental (aprobación y aplicación de leyes, coacción contra infractores, imposición fiscal, asignación de recursos, provisión de bienes públicos, prestación de servicios, información, educación, subsidios compensatorios...) para la dirección social. Se requiere complementariamente la lógica productiva-competitiva de los mercados y la lógica cooperativa-solidaria que sigue aún presente en las organizaciones naturales y voluntarias. Por ende, para el sentido de dirección de un país (contra la percepción de ir a la deriva) y para la efectividad de un país (contra la percepción de que se deteriora la calidad de la vida asociada y se pierden posiciones productivas y competitivas frente a otros países), se requieren más capacidades que las que posee el gobierno, más actores que los agentes del gobierno, con los que éste ha de coordinarse y acaso coordinar en ciertas materias, y más lógicas e instrumentos de acción que las peculiares del actor gobierno y los actores políticos. Se perfila y se restaura la idea profunda de *la gobernación / gobernanza como proceso directivo de la sociedad* en el que el actor gobierno es un agente integrante del proceso, interno al proceso, con un papel significativo y hasta

decisivo en determinadas materias, pero que ha dejado de ser el actor directivo único, el dominante o el trascendente a la dinámica de la sociedad.

El aporte del enfoque de la gobernanza es importante en nuestras sociedades, puesto que (re)establece la conciencia de la valía y capacidad social al mostrar que en la sociedad latinoamericana contemporánea están presentes y subutilizadas más capacidades intelectuales, directivas, regulatorias y técnicas que las del solo gobierno, razón por la cual la capacidad de dar rumbo a la sociedad y de realizarlo va a depender de las formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica, operativa que el gobierno logre suscitar, facilitar y establecer con los sectores de la sociedad para identificar los problemas públicos, establecer las prioridades de las políticas públicas y del gasto público y, en concreto, va a depender de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos de relevancia social y convocarlos a la puesta en común de recursos. La acción gubernativa está destinada a seguir formas de comportamiento subsidiario, coordinador, catalizador, facilitador, concertador y asociativo en su relación con los miembros de su sociedad. La gobernación, en tanto dirección de la sociedad, regresa a sus orígenes y se vuelve una actividad socialmente empotrada de la que forma parte ese importante sujeto político que se llama gobierno.

Los actuales énfasis en la democracia deliberativa, en la participación ciudadana, en la capacidad y autonomía de la sociedad civil, en las comunidades locales, en las formas asociativas entre gobierno y sociedad para atender los problemas de interés público, así como el acento en la productividad e innovación de los mercados y en la responsabilidad de las personas y familias, son manifestaciones de esta idea ascendiente del autogobierno de la sociedad, en la que se acepta que el gobierno es agente principal y decisivo en determinadas y numerosas circunstancias, para superar las fallas del mercado y compensar las insuficiencias de la sociedad civil (las fallas del voluntariado), pero no el único ni el suficiente ni siempre el más acertado y efectivo. En este sentido, el enfoque de la gobernación representa un cambio en la idea de gobierno y gobernar: *el paso de un centro a*

un sistema de gobierno y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador.

Distante de nuestra cultura política pero no de nuestra experiencia social actual, el enfoque contemporáneo de la gobernanza reconoce que por fuera del gobierno y con independencia de él actúan en la sociedad otros agentes con capacidad relativa de dirección y regulación social, que persiguen en sus comportamientos propósitos particulares pero cuyos resultados, al satisfacer necesidades, resolver problemas y generar relaciones de mutuo provecho y ayuda entre las personas, contribuyen significativamente a la cohesión y equilibrio social general. A estos agentes de coordinación intrasocietal pertenecen familias, iglesias, organizaciones sociales altruistas o de mutua ayuda, comunidades vecinales, ONG's, agrupaciones de vario tipo según los intereses de las personas y, evidentemente, las empresas, los sindicatos, las asociaciones profesionales, los mercados. Pese a los prejuicios arraigados sobre la insignificancia de su aporte, las interacciones de estos agentes civiles y económicos generan mecanismos de autogobierno societal, que suelen ser suficientes en condiciones rutinarias de convivencia, pero que necesitan de la acción especial del gobierno para reconstruir la coordinación y restablecer el orden cuando sus particularismos producen agravios, desequilibrios, conflictos, delitos y violencia, o cuando sus recursos particulares son claramente insuficientes para realizar objetivos y proyectos de escala o larga duración que revisten importancia decisiva para la calidad de la vida asociada y la viabilidad futura de la sociedad. En situaciones de normalidad social, la gobernación es más productiva si el gobierno respeta, despierta y suma esos procesos sociales autorregulatorios.

Por último, el enfoque de la gobernanza es una propuesta sobre el modo de gobernar aun para aquellas sociedades en las que no está generalizada ni consolidada la capacidad productiva de sus mercados ni de sus organizaciones sociales y menos aún sus capacidades de autogobierno o autonomía social. Pobreza, limitaciones educativas y de investigación, improductividad, baja competitividad, así como conflicto, delincuencia y violencia son rasgos concretos de muchas de nuestras sociedades, limitadas en capital, capital humano y capital social. En estas condiciones el peso gubernamental es absolutamente necesario para que la sociedad no naufrague y, por consiguiente, el concepto de gobernanza no es un

concepto descriptivo de los procesos sociales que realmente ocurren y parece tener un tono exótico o el tono de una prescripción importada, desvinculada de la realidad social. Sin embargo, habría que recordar que las posibilidades de detonar y sostener el desarrollo, de acuerdo a las teorías actuales y experiencias exitosas, dependen de dar a luz formas de organización social de tipo asociativo entre varios agentes sociales y entre éstos y el gobierno, que se caracterizan por crear, enlazar y complementar capacidades y recursos de diversos tipos (legales, tecnológicos, financieros, intelectuales...) y porque la autorregulación de los participantes es indispensable para que la empresa de desarrollo sea sustentable, exigencia que incluye a las agencias estatales que participan de lleno o en apoyo al proyecto. Si algo ha quedado suficientemente claro a lo largo del siglo XX, para decirlo generosamente, es la insuficiencia del gobierno (o del Estado, en mayúscula) en la cuestión del desarrollo.

4. El concepto de Gobernanza

4.1. Las razones y la sustancia del concepto.

El concepto de Gobernación / Gobernanza es distintivamente un *concepto postcrisis*, en tanto la crisis y sus secuelas hicieron posible distinguir entre la acción del gobierno y la gobernación de la sociedad, entre el actuar del gobierno con propósito directivo y la dirección de la sociedad. La distinción fue posible de ser pensada y aceptada sólo a raíz de la crisis vivida, en la que había sido evidente que el gobierno no bastaba para dirigir y que había sido factor de desgobierno en dimensiones importantes de la vida social, pero era algo impensable en el momento de auge del estado social, cuando la gobernación de la sociedad estaba en las manos de poderosos gobiernos soberanos, dotados de autonomía decisoria, y se trataba de una gobernación exitosa, por cuanto expandía ininterrumpidamente el bienestar y la seguridad social en los países desarrollados e industrializaba y modernizaba a sociedades rezagadas e inconexas, como las nuestras. Sobraban evidencias para fundamentar la creencia de que el gobierno era el director social, competente y eficaz, así como era razonable subordinarse a sus decisiones ilustradas.

Pero el concepto de gobernanza emerge también porque registra las transformaciones que la dirección de la sociedad experimenta debido a la creciente diferenciación interna de los ámbitos de acción de la sociedad contemporánea y su mayor independencia de la política, así como a la interdependencia económica e informativa que una sociedad doméstica construye con otras sociedades externas para estar en condiciones de resolver sus problemas y realizar sus aspiraciones. Gobernanza es entonces un concepto bifronte. Por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo...) y marca su deslinde de esos modos gubernativos desastrosos. Por otro lado, mira hacia el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social. En parte, el concepto refiere la descomposición del sujeto clásico de la gobernación de la sociedad, el gobierno, y en parte hace referencia a la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas, que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla insuficiente, ineficaz y eventualmente contraproducente. Con el lenguaje dialéctico de otros tiempos se podría decir que la gobernación / gobernanza representa un nuevo nivel conceptual y práctico que niega, conserva y rebasa la limitada forma gubernamentalista anterior de dirigir a la sociedad.

En este sentido la aparición del concepto de gobernanza quiere ser una respuesta positiva a la pregunta de cómo evitar que una sociedad vaya a la deriva, debido a que hay tendencias o síntomas de que los valores comunes de integración pierden significado, crecen las lógicas utilitarias individualistas o las lógicas de afirmación de la diferencia social (de subsistemas, sectores, regiones, poblaciones) y debido a que crece la brecha de la desigualdad de oportunidades de vida entre los sectores de una comunidad política. Asimismo quiere responder a la pregunta de cómo impedir que una sociedad vaya al fracaso en las nuevas circunstancias internas e internacionales que ponen a los gobiernos en

situaciones de real dificultad, pues muchas de sus capacidades y poderes están siendo rebasados o acotados por otras organizaciones poderosas dentro y fuera de las comunidades que dicen dirigir, por lo que ya no pueden marcar la dirección a su sociedad ni llevar a buen término el esfuerzo colectivo con su sola guía y empeño. Pero, por encima de cualquier nostalgia estatista o de cualquier radicalismo neoliberal, el concepto de gobernanza plantea la cuestión nueva y crucial acerca del modo o patrón de dirección de la sociedad contemporánea. Si ya no es prácticamente viable la dirección de la sociedad mediante intervención y mando gubernamental directo, ¿cuál es entonces el proceso de dirección social en la presente circunstancia, cuál la gobernación exitosa de la sociedad?

¿Qué significa gobernar, cómo gobernar, en condiciones en que el gobierno de un país parece haber perdido el gobierno pleno de su sociedad? ¿Qué significa gobernar, cómo gobernar, en circunstancias en que operan socialmente más poderes que el poder del estado y que poseen recursos tan o más decisivos que los que posee un gobierno para producir los resultados de interés y valía social? ¿Qué le pasa a la sociedad cuando el famoso Leviatán ya no lo es tanto y que cuando quiere tomarse en serio su prescrito papel de autoridad soberana e interviene directamente en la vida económica y social termina por generar más problemas que soluciones?

En los años ochenta y noventa comenzó a desarrollarse en la teoría política y en la opinión pública ilustrada *la distinción entre gobierno y gobernación / gobernanza*, la distinción entre el actuar del gobierno y la dirección de la sociedad. La distinción tenía el propósito de describir, explicar y superar la situación crítica que las sociedades experimentaban debido a que la acción directiva del gobierno había arrojado pobres resultados o terminado en notorios fracasos. Ante estos resultados emergía lógicamente la cuestión de si para la gobernación de una sociedad bastaba la sola acción del gobierno y si tenía aún eficacia directiva su estilo tradicional de intervención directa en la solución de los problemas económicos y sociales. Esta es la cuestión central que dio pie a la construcción del concepto de gobernanza.

La simple duda metódica sobre la capacidad gubernativa del gobierno representaba un sacudimiento de la percepción social y de la teoría política establecida, que habían considerado axiomática la equivalencia entre la acción del gobierno y la gobernación o dirección de la sociedad. En la perspectiva de la ciencia y la cultura política tradicional los casos de fracaso directivo eran imputables a los gobernantes empíricos, a sus defectos de gestión, ineptitudes y vicios personales, pero no a la institución gobierno, que era la única institución creada para hacerse cargo del interés y beneficio general de la sociedad, para asegurar su cohesión, seguridad y prosperidad y que, para estar en condiciones de hacerlo y poder disciplinar a agencias que con su operar particularista provocaban conflictos e inequidades, se le había dotado con facultades y recursos de alcance y efectividad universal. En esta perspectiva, el gobierno era el sujeto de la gobernación de la sociedad, el único legítimo y equipado institucionalmente para ser el agente del interés general de la sociedad, mientras los demás actores sociales eran instancias particularistas, entregados a sus intereses privativos, que carecían de genuina intencionalidad social y provocaban desgobierno, por lo que estaban destinados a ser dirigidos y administrados por el gobierno.

En su denotación primera el concepto de gobernanza es un *concepto descriptivo* que muestra el cambio que ha ido ocurriendo en muchos países al final del siglo XX a fin de reconstruir el sentido Y LA CAPACIDAD de dirección de la sociedad (y su capacidad directiva). Pero lo que el concepto resalta es que la reconstrucción de la dirección de la sociedad va más allá de la obra gubernamental. El concepto registra que el redimensionamiento del aparato estatal y la liberalización de los mercados (la democratización de los regímenes, adicionalmente en nuestros países) es la estrategia en curso en la mayor parte de los países para reconstruir la dirección de la sociedad en un nuevo nivel. Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas PÚBLICAS y servicios públicos comienzan a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad²⁵ y reseña que se introducen formas de

²⁵ A manera de ejemplo, comenzó a considerarse que la prevención de riesgos (laborales o relativos al ciclo de vida) podía cumplirse mediante mecanismos de mercado, como contratos de seguros de vida y fondos de pensión manejados por aseguradoras privadas, o que el derecho de acceso a servicios de salud podía cumplirse sin la necesidad de un gran conjunto de instituciones estatales de salud y mediante contratos de

asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social a fin de que una sociedad esté en aptitud de atacar problemas sociales endémicos.

El concepto destaca, en consecuencia, la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la política pública y del servicio público, así como da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios. También la denotación del concepto registra el hecho de que el mismo gobierno ha comenzado a institucionalizar formalmente o a aceptar en la práctica que las organizaciones privadas y sociales se hagan cargo por sí mismas de resolver problemas sociales, atender necesidades de grupos y comunidades, prestar servicios y generar oportunidades, actividades que se consideraban públicas y que, por ser tales, conforme a la noción tradicional de la AP, estaban directamente (monopólicamente) a cargo del gobierno, que era la autoridad pública,²⁶ olvidando que el monopolio estatal-gubernativo se ubica en el terreno de la coacción legítima (Weber), pero no necesariamente en el de la operación administrativa.

servicios médicos privados o seguros de gastos médicos mayores. Asimismo empezó a afirmarse la idea de que muchos problemas de vecindarios y comunidades pobres podían plantearse y resolverse de manera más eficaz mediante formas de autoorganización comunitaria o mediante el trabajo de ONG's o mediante el apuntalamiento de instituciones sociales en desintegración (como la familia) y el fomento de asociaciones u "organizaciones intermedias" ("capital social"), cuyos aportes a la estabilidad y prosperidad social habían sido menospreciados o marginados por la presencia de los programas y burocracias gubernamentales de un estado social tan interventor como frecuentemente paternalista y clientelar.

²⁶ La primera manifestación de la intervención de la sociedad económica y civil en la acción de gobierno tuvo lugar en el marco de las políticas de ajuste fiscal. Fue la *privatización*, en su doble sentido de a) transferencia de derechos de propiedad del sector público al privado (venta de empresas y activos del estado) y b) contratación de empresas privadas lucrativas para la provisión de determinados bienes y la prestación de determinados servicios (*outsourcing, contracting out*). Posteriormente, en continuidad y discontinuidad con el consenso neoliberal, vinculada a la resurrección de la sociedad civil y al resurgimiento del republicanismo, comenzó a afirmarse la idea de Lo Público como una realidad / espacio de interlocución entre los ciudadanos y entre éstos y los poderes públicos, en el que se identifican los asuntos públicos, se definen las políticas públicas y se juzga el desempeño del gobierno. Por consiguiente, el ámbito público comenzó a dejar de ser sin más equivalente a Lo Gubernamental y se fue afirmando tanto en la teoría como en la práctica la posibilidad legítima de que los ciudadanos organizados se hicieran cargo de la prestación de ciertos servicios públicos (particularmente en el campo social) mediante formas de asociación con el gobierno o mediante formas de delegación-autorización ("empoderamiento") del gobierno a las organizaciones sociales que podían acreditar profesionalismo y moralidad cívica.

El concepto describe particularmente que el poder gubernamental en las áreas del crecimiento económico y del desarrollo social ha perdido su habitual preponderancia y que opera en unión con poderes privados y sociales, que acreditan razonable capacidad de autogobierno y de solución de problemas de vida de grandes números de población, en tanto sus recursos, actividades y productos responden a las expectativas vitales de personas y sectores y les resuelven problemas acuciantes (tales como empleo, ingresos, bienes y servicios, oportunidades de desarrollo), además de que saben confrontar al gobierno cuando sus planes y políticas son disconformes con sus propósitos y eluden las presiones y controles gubernamentales. En este sentido, la denotación del concepto de gobernación indica tanto la disminución de la confianza social en la capacidad directiva de los gobiernos por lo menos en el terreno crucial de la prosperidad y bienestar como el (re)nacimiento de la confianza de la sociedad en sus propias capacidades y en la valía de su aporte a la solución de los problemas de la convivencia o supervivencia que se quisieron resolver antes mediante programas gubernamentales y burocracias.

En su sinuoso pero acumulativo proceso de construcción el concepto comenzó a perder su denotación descriptiva que fotografiaba el cambio que tenía lugar en las relaciones entre gobierno y sociedad para fines de dirección de la sociedad y empezó a transformarse en un concepto *normativo*, que indicaba el arte o modo de gobernar que se consideraba el apropiado, eficaz u obligado para las condiciones sociales de la vuelta del milenio. El concepto de gobernanza se construyó y normalizó entonces como un concepto distinto del mero actuar del gobierno,²⁷ connotando que la gobernación de la sociedad implica en las actuales circunstancias más actores que el simple gobierno, más recursos que los que posee el gobierno y, más a fondo, que la acción y los recursos de los actores extragubernamentales son una condición necesaria para que la sociedad tenga sentido de

²⁷ En la literatura angloamericana, después de que uno ha logrado abrirse paso entre el bosque de sus conceptos y retórica, es posible distinguir entre *government*, la institución responsable del gobierno de una sociedad; *governing*, el gobernar entendido como la acción o ejercicio de gobernar del gobierno mismo; *governance*, como el proceso más o menos formalizado de gobernar(se) o conducir(se) a(de) una sociedad, tal como ocurre en un determinado tiempo social y en el que el gobierno es un actor con mayor o menor capacidad de decisión e influencia. Las denotaciones se han movido empero con el reciente libro de Kooiman, J. (2003): *Governing as Governance*, cuyo título y tesis denotan que el gobernar del gobierno no puede ser hoy más que en modo de gobernanza, lo que quiere decir que el gobernar moderno consiste en un “proceso político-social” y no sólo gubernamental, que implica el aporte y la coordinación de actores de gobierno y actores sociales.

dirección, capacidad de dirección y, por ende, esté en condiciones de indicar y producir sus objetivos deseados de convivencia. En corolario, gobernación connota los obligados nuevos modos de relacionarse del gobierno con la sociedad para poder dirigirla y que van más allá de sus acostumbradas unilateralidades decisorias y ordenanzas, explicables acaso en los asuntos de seguridad pública y nacional pero improductivas en los asuntos económicos y sociales.

La mayor parte de los hacedores y usuarios del concepto destacan como su nota esencial que la conjunción del actuar del gobierno con los agentes del mercado y de la sociedad civil es el hecho observable de cómo se ejecuta hoy la dirección de la sociedad. Otros, los menos, pero beligerantes y agudos, han pensado polémicamente el concepto de gobernación como algo no sólo distinto del actuar del gobierno, sino de él distante y hasta contrario.²⁸ El concepto asume un tono polémico y sirve de vehículo para formular su programa de *governance without government*, que reproduce en el terreno de una comunidad política particular la situación de interdependencia y descentramiento del poder que caracteriza a las relaciones internacionales²⁹ y a las relaciones de mercado. Asimismo, como resultado de la mengua de capacidades directivas directas que ha sufrido el gobierno y de la incorporación de actores extragubernamentales a la tarea directiva de la sociedad, el concepto comenzó a incluir congruentemente la denotación de “gobierno indirecto” o “gobierno mediante terceros” (*indirect governance, government by proxy*) y, en algunos

²⁸ El concepto de gobernación / gobernanza, particularmente cuando es expresado como “nueva gobernanza”, *new governance*, presiona tanto la idea aceptada de que la acción de gobernar a una sociedad sea equivalente o se reduzca a la acción directiva del gobierno y/o a la instancia-institución gobierno, como la idea convencional de que el gobernar del gobierno se reduzca a acciones de mando y control, sin inclusión y participación de la sociedad en la definición de los objetivos sociales y sin espacio para otras formas de dirección de la sociedad menos verticales e impositivas.

²⁹ En el campo internacional dos libros me han resultado útiles y relevantes. Rosenau y Czempiel (1992) y Young (1999). La polémica expresión de Rosenau quiere decir que se habla de gobierno cuando se trata de “actividades que se desarrollan basadas en el ejercicio de la autoridad formal”, mientras gobernanza significa “actividades que se desarrollan basadas en objetivos compartidos”. Por consiguiente hay “gobernación / gobernanza sin gobierno” cuando “en una esfera de actividad hay mecanismos reguladores que funcionan eficazmente sin que dispongan de una autoridad formal” (1992: 3–6). En línea semejante se mueven las consideraciones de otro par de renombrados internacionalistas, Keohane y Nye (2000: 12) “Por gobernación / gobernanza entendemos los procesos e instituciones, tanto formales como informales, que guían y enmarcan las actividades colectivas de un grupo. El gobierno es un subconjunto que actúa con autoridad y crea obligaciones formales. La gobernanza no requiere exclusivamente la conducción de los gobiernos. En la gobernanza se involucran firmas privadas, asociaciones de firmas, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de ONG’s, frecuentemente en asociación con las entidades de gobierno, aunque algunas veces sin la autoridad gubernamental”.

casos, fue empleado para decir la forma de gobierno que se derivaba de lo que ha sido llamado con tono retórico y dramático el “vaciamiento del estado” (*the hollowing out of the state*).³⁰ El concepto de la gobernación registra estas situaciones nuevas y de ellas nace, pero su denotación de fondo no deja de destacar el papel que juega el gobierno en la conducción de la sociedad, aun si ha perdido protagonismo y su actividad directiva es insuficiente.

El concepto de gobernanza comenzó también, en paralelo, a ser el concepto empleado para denotar el (re)surgimiento, la (re)valorización, la vindicación o la consolidación de formas sociales independientes de coordinación, autorregulación y autogobierno social –de la *autonomía social*– que según teorizaciones, posiciones valorativas o simplemente opiniones razonadas tienen lugar: a) en el mercado, mediante las transacciones recíprocas de utilidades entre personas y grupos y mediante los equilibrios que tienen lugar entre oferta y demanda, producción y consumo, precio y valor de los productos para el consumidor; b) en los comportamientos de cooperación, solidaridad, mutua ayuda y compasión que se manifiestan en las multiformes organizaciones de la sociedad civil (desde los grupos naturales, como la familia, hasta las agrupaciones voluntarias o sociedades intermedias para mutuo beneficio o de beneficio para terceros o de utilidad pública): “capital social”; y, recientemente, c) en la libre “conectividad”, facilitada por las tecnologías de la información y la comunicación (ICT), que se ha vuelto la forma de comunicación de valor vital imprescindible entre personas y entre organizaciones y el recurso indispensable para el trabajo, la administración, las ganancias, la investigación o la satisfacción de las inclinaciones de personas y grupos. Este redescubrimiento tuvo su expresión en las tesis contemporáneas de que en la sociedad existen varios “mecanismos de

³⁰ La situación de las firmas globalizadas sin unidades territoriales propias y estables, cuyo proceso de negocio está disperso en varios sitios y está horizontalmente integrado, fue descrita con el término “corporaciones vacías” (*hollow corporations*), que emigró luego a la política y dio pie a hablar del “estado vacío” o de “vaciamiento del estado” (Rhodes, R.A.W, 1997), que en contexto británico y europeo significa “la pérdida de funciones” del estado / gobierno nacional que ocurre desde arriba, en razón de su integración a la Unión Europea; desde abajo, debido a que el poder se descentraliza hacia las comunidades locales y/o a entidades públicas autónomas de propósitos especiales, y desde fuera, en tanto crece el número de organizaciones privadas y sociales que se hacen cargo de realizar las tareas públicas y que influyen de manera determinante en el sentido de dirección de la comunidad política y en las políticas. En el caso de países de instituciones políticas débiles, como ciertas democracias recientes latinoamericanas, podría añadirse un vaciamiento desde adentro, que se agrava por los defectos de su clase política y su funcionariado que motivan la desconfianza de la ciudadanía, particularmente en los asuntos de la justicia y la seguridad pública.

coordinación”, que van más allá de la conocida coordinación política por el gobierno. La coordinación política, gubernativa y partidariamente protagonizada, deja de ser equivalente a la coordinación sin más de la sociedad. El actuar del gobierno no está en condiciones de dirigir a la sociedad a menos que conjunte y coordine sus recursos directivos y mecanismos de coordinación con los recursos y mecanismos directivos de otras instancias sociales.³¹

En consecuencia, el enfoque o concepto de gobernación / gobernanza, particularmente cuando se habla de “nueva gobernanza” (*new governance*), comenzó a significar el modo como la sociedad contemporánea se coordina para definir sus valores y objetivos de convivencia y se coordina para hacerlos reales,³² con la característica resaltada de que se incluyen y valoran las formas de autoorganización y autogobierno de la sociedad en razón de su real o supuesta productividad y utilidad (particular o hasta general), además de o junto con las formas de la dirección gubernamental, que adquieren perfiles más horizontales, interactivos y asociativos.

En medio de polémicas antiestatales y de registros más ecuanímenes del cambio político-administrativo que sucedía en las relaciones entre gobierno y sociedad, la resultante fue que el concepto de gobernanza comenzó a denotar la gobernación o dirección social, en el sentido dual de que la sociedad en su conjunto es *tanto el sujeto como el objeto destinatario de la gobernación* y que de ese proceso directivo de la sociedad forma parte el gobierno como una instancia relevante pero no la única ni la dominante ni la decisiva en la mayor parte de los temas y circunstancias. La esfera política gubernativa perdía así su tradicional independencia y soberanía frente a la obvia independencia y autonomía que los sectores de punta de la sociedad económica y civil habían alcanzado al cierre del siglo XX. La

³¹ En el medio latinoamericano N. Lechner (1997), en comunicación con los desarrollos alemanes de la *Steuerungstheorie*, ha hecho agudas observaciones en este punto. Tres son los dispositivos de coordinación social. El primero es la coordinación política, que tuvo su expresión en el estado desarrollista latinoamericano y que se manifiesta mediante dispositivos jerárquicos de mando. Pero también, en respuesta a la decepción generalizada por las fallas de la coordinación política durante la recesión y la crisis, se asiste o restablece la coordinación social mediante el mercado y, por último, existe la coordinación social mediante redes. La conclusión es balanceada: “parece obvio que es insuficiente una coordinación centralizada por parte del estado e inadecuada una coordinación entregada exclusivamente a las leyes del mercado” (Lechner, 1997).

³² Los objetivos de la vida en común, que se establecen con referencia a valores socialmente compartidos (por lo menos en su formulación general), son prácticamente situaciones de vida asociada que, por las características de las relaciones entre sus miembros, se consideran que son una solución aceptable de los problemas, necesidades y conflictos de la convivencia y/o que amplían las oportunidades de vida buena.

autonomía social obligaba a redefinir los instrumentos, prácticas y alcances del gobierno en su actividad directiva.

Unos festejaban el giro conceptual y práctico porque lo entendían como la reabsorción del estado por parte de la sociedad, con el efecto de que se incrementaba la capacidad social neta de un país o de una región para realizar sus objetivos. Otros opinaban cautelosamente que el cambio de modo e instrumental de la gobernación no era del todo plausible pues daba pie a que intereses particulares poderosos (particularmente en sociedades desorganizadas y de débiles capacidades) intervinieran en la dinámica de la vida social y la doblegaran para sus intereses privativos, sin que existiera en la sociedad una instancia fuerte con la capacidad de disciplinarlos, sujetarlos a los intereses generales y evitar la fragmentación y la deriva social. Tampoco faltaron voces que advirtieron que la nueva gobernación, particularmente cuando dejaba de ser un concepto descriptivo y se convertía en uno prescriptivo, difícilmente podría tomar forma, acreditar capacidad directiva y producir beneficio social en aquellas sociedades en las que era evidente que el descenso de la capacidad directiva del gobierno no se acompañaba (o no podía acompañarse) con el ascenso de la capacidad directiva de los mercados y de las redes de asociación y solidaridad social. La pérdida de autoridad de los gobiernos sin que los mercados y las redes sociales mostraran suficiente capacidad de autorregulación y de solución de problemas sociales era la transición a una mayor ingobernación, desgobierno, que a la gobernanza esperada.

Por gobernación / gobernanza³³ se entiende hoy, espontáneamente, el proceso o conjunto de

³³ La noción actual de Gobernación / Gobernanza, introducida por la palabra *governance*, tiene sus antecedentes a decir de algunos en la literatura inglesa del siglo XVII, en Chaucer y Shakespeare, o antecedentes en la ensayística política francesa del siglo XVIII con el término *gouvernance*. En la denotación antigua española, como ya dicho en la nota 1, significa “la acción o efecto de gobernar o gobernarse”. El concepto en su denotación actual es en gran medida un producto de la inteligencia internacional, expresado en la lengua franca del inglés, que fue enseguida utilizado y refinado por los teóricos de la administración, los expertos en políticas públicas y los politólogos angloamericanos, en el ambiente liberal dominante en respuesta a la crisis del estado social y del estado socialista. La fecha del nacimiento del término y de su denotación conceptual parecer ser el reporte del Banco Mundial de noviembre 1989: “*El África Subsahariana: De la Crisis al Desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo*”, en la que se señaló que la incapacidad de gobernar y administrar del gobierno constituía el origen del fracasado desarrollo de la África negra, por lo que se requería menos y mejor gobierno y que “un mejor gobierno / mejor gobernación (*a better governance*) requiere una reforma política” que debe incluir la afirmación del imperio de la ley, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, la transparencia en las transacciones y construir o asegurar la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos económicos y sociales mediante un diseño correcto y una implementación efectiva de las políticas económicas y de desarrollo social. El estudio africano se transformó después, audazmente, en otro estudio ambicioso del BM en el que se llegó a formular las relaciones que vinculan “*Governance and Development*” (1992). El término fue recogido por la “Agencia para el Desarrollo de los países de Ultramar” del gobierno británico (1993), que lo resignificó como “*good governance*”, una inferencia lógica más bien tautológica, pues la gobernación o es buena (buen gobierno), en el sentido de idónea y eficaz o es simplemente ingobernación. Posteriormente lo incorporó a su lenguaje, análisis y recomendaciones la “Comisión de Ayuda al Desarrollo” de la OCDE, otra organización mundial promotora del concepto y también lo hizo suyo el PNUD, que fue pionero en la construcción y difusión del concepto en el marco del Desarrollo Sustentable (ver PNUD, 1997). Conviene advertir empero que su primera utilización, primer intento de definición y su popularización tuvieron lugar no en el sector público, sino en el sector privado durante los años ochenta, con la expresión *corporate governance*. Con esta expresión se buscaba recuperar la noción de que una empresa, particularmente la de gran tamaño y preponderancia en su sector de negocios, es una organización de propiedad común (accionistas) y que su buen funcionamiento es de interés común para muchos actores interesados en ella (empleados, clientes, proveedores, gobiernos, la misma comunidad ...). Por consiguiente, las principales decisiones corporativas (tales como las materias y magnitudes de las inversiones, las estrategias de valoración en los mercados financieros, los planes de crecimiento en la participación en el mercado, la obtención y preservación de la ventaja competitiva, la diferenciación de productos, la anticipación de futuros...) no podían ser una facultad exclusiva de los altos ejecutivos de la corporación, particularmente cuando éstos evidenciaban errores de decisión, deficiencias gerenciales (contables y financieras) o propensión a buscar utilidades personales. Ver hoy los varios casos de las corporaciones estadounidenses globales cuyas formas y procesos de gobierno unilateral y jerárquico escaparon a cualquier control de sus propietarios, proveedores, clientes, empleados y gobiernos, exhibiendo las irresponsabilidades de sus directivos y poniendo de manifiesto su enorme capacidad de daño. Para anticipar y corregir males comunes por decisiones equivocadas se requería entonces la participación y corresponsabilización de los propietarios y hasta de los interesados externos en el éxito de la empresa, así como formas varias de seguimiento y control de la actuación de los altos ejecutivos empresariales. Crucial era la revisión y reforma de las reglas y procedimientos para la toma de decisiones que definían el modo de dirección (orientación y coordinación) de la corporación y, en consecuencia, el modo de actuar de sus altos directivos, con el fin de asegurar eficiencia, transparencia y otros valores de importancia para los interesados en la corporación. *Corporate Governance* fue el concepto que denota la existencia o la necesidad / conveniencia de una situación en la que el conjunto de los actores interesados en el éxito de la corporación se corresponsabilicen de la dirección de la misma y, por ello, la necesidad / conveniencia de que existan o se produzcan reglas y procedimientos que definan clara e imperativamente los fines, modos y alcances de las decisiones de los altos ejecutivos, sus derechos, responsabilidades y obligaciones, las relaciones que deben mantener con el conjunto de los miembros de la corporación y los demás interesados en ella, así como los comportamientos específicos que deben observar los miembros e interesados en los asuntos relacionados con la dirección de la empresa. En suma, *de te fabula narratur*, pensando en el gobierno público,

acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero, examinada a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización. Por consiguiente, la gobernanza implica preguntas y respuestas a preguntas tales como: cuáles han de ser los objetivos de la vida asociada, quién(es) decide(n) los objetivos y cómo se deciden, cómo se incentiva y asegura la orientación de los sectores sociales o del conjunto social hacia los objetivos (la aceptación social de esos objetivos), cómo se define y lleva a cabo la división social del trabajo y la distribución de la autoridad para que una sociedad esté en condiciones de que las acciones de sus diversos sectores se coordinen y estén en aptitud de realizar efectivamente sus objetivos proyectados, cómo se procede a introducir correcciones en casos de estancamiento y desvío o de la aparición de situaciones imprevistas, cómo se resuelven los conflictos y deserciones que se suscitan durante el trayecto...

Por gobernación / gobernanza entiendo *el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección*. El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad, la intencionalidad social y la capacidad social de transformar las intenciones o propósitos en realidades. La primera dimensión se refiere a la definición de los objetivos preferidos de la sociedad a fin de mantenerse razonablemente cohesionada e incrementar sus niveles de calidad de vida, mientras la segunda concierne a la definición del arreglo y el proceso productivo que se considera causalmente idóneo y eficaz para realizar los objetivos proyectados, hacerlos reales.

La gobernanza contiene entonces una dimensión valorativa (teleológica) y una dimensión factual (causal, técnica). Por un lado, es el proceso mediante el cual se define el futuro social deseado, que es deseable en tanto representa los valores de la convivencia humana que se aprecian y en los que se cree y, por ende, es considerado algo digno de ser fin u

objetivo de la acción de la sociedad: agenda social. El futuro valorado implica siempre en algún grado una desvaloración del presente social que se vive, el cual es juzgado negativamente porque se considera que se contrapone a la situación que se valora y desea o porque dista significativamente de ella, razón por la cual la situación presente que se vive es calificada como un “problema” a resolver o como una “carencia” a superar.³⁴ En este sentido la agenda social de futuro es en gran medida una agenda de solución de los problemas y las necesidades sociales actuales.

Por el otro lado, es el proceso mediante el cual se define la manera como se dividirá el trabajo y se distribuirá la autoridad y la responsabilidad entre los varios agentes sociales a fin de que contribuyan con sus recursos, competencias, especializaciones, destrezas, acciones y resultados a realizar los objetivos sociales deseados. La dimensión valorativa de la sociedad deseada, intencionada, se plasmará en normas (éticas, jurídicas) de convivencia, a fin de asegurar la cohesión social, mientras la dimensión factual se plasmará en normas técnicas y en procedimientos gerenciales a fin de asegurar la efectuación de lo deseado. Va de suyo que sin una agenda social compartida en razón de los beneficios que arroja se desvanece la intencionalidad social y se aflojan los vínculos sociales con deserciones probables. Asimismo sin normas técnicas de operación y sin procedimientos gerenciales de seguimiento de las operaciones se carece de la capacidad de producir los objetivos, resolver los problemas y las carencias, de modo que los objetivos sociales más valiosos permanecen en el mundo de las buenas intenciones pero no se materializan en realidades.

El proceso de dirección de la sociedad genera (y/o consiste en, se fundamenta en) *principios, normas, procedimientos, prácticas* para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y sobre la manera de coordinarse para realizar los objetivos

³⁴ Por “problema” entiendo aquella situación de la organización social, calificada negativamente en razón de que su existencia o sus propiedades actuales contradicen la situación social valorada, deseada, o impiden su ocurrencia, por lo que es una situación destinada a ser removida, disuelta, resuelta. Por “carencia” o necesidad entiendo también una situación real de la organización social, calificada negativamente en razón de que sus propiedades o atributos actuales distan de los de la situación social valorada, por lo que es también una situación destinada a ser removida mediante el desarrollo y mejora de sus propiedades a fin de cerrar la brecha entre la situación actual y la situación futura deseada.

decididos.³⁵ Ese conjunto (más o menos) coherente de principios, normas y procedimientos da origen a un modo o patrón peculiar de dirección de la sociedad, que termina por generar un *orden* (instituciones políticas y político-administrativas), aceptado mayoritariamente, relativamente estable y duradero, que regula y normaliza las actividades específicas de interacción entre los miembros de la sociedad a fin de conocer sus problemas y proyectos y, en consecuencia, definir tanto los objetivos sociales (es decir, la formación de la agenda pública) como las actividades idóneas para su efectución (es decir, la formulación de leyes, políticas públicas, asignaciones de recursos públicos, proyectos de inversión, procesos de servicio). La gobernación / gobernanza es, en este sentido, un proceso de dirección de la sociedad, cuyo despliegue, modo y alcance de actividades está regulado por un orden normativo, que incluye desde principios valorativos de la existencia humana y normas jurídicas de comportamiento de los miembros de la sociedad hasta normas técnicas para efectuar los objetivos y procedimientos o estándares de dirección, gerencia y operación para estar en condiciones de realizarlos.

Por muchos motivos, particularmente de racionalidad operativa y orden práctico,³⁶ la gobernanza genera (cuenta con) una instancia de *gobierno*,³⁷ cuya función especializada

³⁵ Por “principios” se entienden las valoraciones fundamentales acerca de las características y finalidades de la persona, la existencia humana, la vida asociada, el poder, la producción y distribución de los bienes... que representan los ideales y objetivos de la convivencia o sociedad buena. Por “normas” se entienden las prescripciones que regulan la interlocución, interacción e intercambio de los miembros de una sociedad, que pueden ser religiosas, éticas, consuetudinarias, jurídicas, científico-técnicas, estéticas... y que en el caso son las normas que definen los comportamientos a seguir por los diversos actores sociales en la definición de los objetivos de la convivencia y las normas que determinan el papel que cada sector social ha de desempeñar (el aporte que ha de dar) en la realización de los objetivos de la vida asociada. Por “procedimientos” se entienden las reglas de operación o reglamentos que los miembros de la sociedad (todos o sectores específicos) siguen o deben seguir a fin de asegurar que se respeten los principios y/o se cumplan las normas establecidas en determinados campos de acción. Por “prácticas” se entienden los patrones de acción que desarrollan o siguen en sus interacciones los diversos miembros de la sociedad y que plasman la manera concreta como entienden y cumplen las normas (la manera que socialmente se considera correcta) y ejecutan los procedimientos (la manera que se considera técnicamente correcta) y que pueden ser resultados de su decisión o de una exigencia social impuesta.

³⁶ Los motivos predominantemente prácticos de tener una instancia de gobierno, especializada para llevar a cabo la tarea de conducción / coordinación social, se han transfigurado con frecuencia en teorizaciones religiosas, morales, jurídicas o politológicas que otorgan rango trascendente al gobierno por encima de la sociedad. La modernidad política y social, desde su fundación, está llena de concepciones apoteósicas del estado o del gobierno, algo que posiblemente será revisado y redimensionado a lo largo del siglo XXI, sin dejar de reconocer la necesidad de estado, de leyes y poderes generales, para la convivencia y supervivencia de la especie humana.

consiste en contribuir mediante sus actividades (normas, políticas, presupuestos, servicios, coacciones...) a construir el sentido de dirección / la orientación de la sociedad y a mantener la coordinación del diferenciado conjunto social mediante normas legales, normas técnicas y actividades de gerencia.³⁷ Para el logro de ese fin se dota a la instancia de gobierno con poderes y capacidades normativas, monetarias, técnicas, físicas... En resumen, la gobernanza en tanto proceso de dirección de la sociedad es un proceso mayor, que engloba la acción del gobierno y delimita (configura, estructura) el ejercicio gubernativo del gobierno: sus roles, facultades, instrumentos y alcances, su modo de conducirse y conducir. La gobernanza es entonces un proceso distinto del mero actuar del gobierno y un proceso superior al actuar del gobierno, en tanto lo contiene y sobredetermina. En el concepto se resalta el proceso directivo más que el(los) sujeto(s) directivo(s), la dirección más que el(los) director(es), en el entendido que el gobierno es un sujeto con otros y cuyo rango e influencia sobre los demás actores dependerá de la historia social.

Definir la gobernación / gobernanza como un proceso social de definición de los objetivos de la vida en común y del modo colectivo de coordinarse para realizarlos no implica necesariamente que los miembros de una sociedad compartan (o deban compartir) visiones sustantivas precisas y homogéneas acerca de su futuro o acerca de la configuración que debe tomar necesariamente la sociedad, a la manera de los proyectos socialistas o nacionalistas del siglo XX (¡el proyecto nacional!, como solemos decir en nuestros países), aunque no se puede excluir que en determinadas condiciones sociales es probable que ocurra esta producción colectiva de sentido y que la representación de un futuro unitario sea universal o mayoritariamente aceptada. En contraste, es posible que el objetivo común de la sociedad sea algo más formal y que signifique la afirmación de los valores preferidos de la vida asociada (asegurados constitucionalmente), tales como la libertad o la equidad, pero sin que esto implique proyectar una única configuración de vida social, que no deja espacio a opciones diferentes de vida personal y asociada, o un único programa de gobierno. En

³⁷ Esta instancia es múltiple y cambiante, puede ser formal o informal, personal o colegiada, elegida o impuesta, representativa o delegada, soberana o controlada por otras agencias sociales mediante normas pactadas.

³⁸ Hoy la función de coordinación engloba también la tarea de coordinar las actividades del diferenciado conjunto de la AP, dada la gran variedad de sus entidades, políticas y programas.

este caso de objetivos de vida comunes más formales que sustantivos, se acentuará en el concepto de gobernanza simplemente la coordinación social (en el sentido de coexistencia pacífica, convivencia respetuosa, INTERACCIONES DE BENEFICIO MUTUO...entre proyectos varios) para dejar en claro que los objetivos generales de una sociedad buena no pueden ser sino aquellas situaciones de sociedad en las que a cada uno de sus miembros le sea posible perseguir sus fines particulares sin intromisiones externas y sin generar problemas a los demás. En esta eventualidad, la acción directiva del gobierno se orienta a lograr que los miembros de la sociedad respeten esos valores en sus actividades más que a producir una configuración social específica y a considerarla como la correcta materialización de los valores de la vida humana en sociedad.

La gobernanza tampoco implica suponer o afirmar que es un proceso en el que los sectores sociales participan de manera igualitaria, simétrica, cooperativa. La importancia y hasta predominio que algunos actores (o subsistemas) sociales tienen sobre otros en el proceso de definición de los objetivos de una vida asociada valiosa y en el modo de su realización, en la definición de los problemas de la convivencia y de las acciones para su solución, depende de la configuración que en una sociedad han asumido las relaciones sociales fundamentales (de propiedad, producción, conocimiento, poder...) y de su socialización en un determinado tiempo de la sociedad y como producto sedimentado de una larga historia social. Asimismo la importancia y hasta dominio que en el proceso de gobernación / GOBERNANZA puede alcanzar la acción de la instancia formal de gobierno sobre los demás actores sociales depende de las relaciones que se han históricamente conformando y estabilizado entre estado y sociedad, entre los poderes públicos y las capacidades de las organizaciones sociales. El tipo del tejido de las relaciones que hay entre gobierno y sociedad para fines directivos es algo que resalta específicamente el concepto de gobernación y en lo que el concepto fundamentalmente consiste.

Este tejido de relaciones entre sociedad y gobierno, que define el proceso de gobernación, es diverso y mutable. En las condiciones en las que se supone o es real que los actores sociales son relativamente limitados, incompetentes, inmoderados y conflictivos (sin capacidad de autorregulación y autorreproducción) en sus relaciones de comunicación e

intercambio, es lógico que el proceso de gobernación de la sociedad haya tenido que configurarse como un proceso necesariamente externo al conjunto social y haya sido dominado por la instancia de gobierno, que se constituyó necesariamente en el protagonista independiente de la orientación y la coordinación social y de la efectuación de los objetivos sociales. En este tipo de sociedad débil, expuesta a la precariedad, la infracción, el conflicto y la desintegración, sólo una fuerza externa e independiente del conjunto social, que concretamente suele ser un grupo con la capacidad de ordenar al conjunto social (por su fuerza o por su discurso o por sus recursos), es el factor y actor de la gobernación. Se trata de una solución hobbesiana, dada la pertinaz naturalidad más que civilidad de la sociedad.

En estas condiciones sociales proclives al desgobierno es natural, lógico, que la gobernación de la sociedad haya tenido que ejercerse de modo vertical, jerarquizado, centralizado y operar mediante dispositivos de mando y control estricto o de negociación vertical asimétrica y compulsiva. En las condiciones de sociedad débil, a punto de disociarse por su conflictividad e incapacidad, ha sido además natural que la gobernación sea equivalente a la intervención del gobierno y que éste haya gozado de un gran ámbito de autonomía, que no requiere abrir espacios relevantes a la participación y corresponsabilización de los ciudadanos (por así llamarlos), puesto que en esas condiciones no se puede esperar de ellos aportes relevantes y responsables para la calidad de la vida en común. La sociedad es puro problema y defecto, incapaz de ir más allá de sus intereses particulares e inmediatos, por lo que no tiene nada relevante o creíble que decir en lo que respecta a los fines comunes o públicos y al modo de efectuarlos. En esta circunstancia, gobernación y gobierno (la acción del gobierno) son entendidos y vividos como equivalentes. La gobernación / gobernanza se configurará como una acción directiva necesaria y exclusiva del gobierno (un “presidente fuerte”, en muchos países latinoamericanos) en aquellas condiciones en las que los actores del conjunto social representan sólo o principalmente desgobierno (carencia de sentido de dirección, descoordinación, incompetencia, improductividad, conflicto) y sus recursos para resolver los problemas de la convivencia son limitados o prácticamente inexistentes, por lo que son fuente de problemas más que parte de la solución y objetos más que sujetos de gobierno. Es la oscura historia de muchas sociedades y la forma característica de la *old governance*.

En cambio, el modo de gobernar está destinado a ser diferente, menos jerárquico, en aquellas condiciones sociales, como las contemporáneas de las sociedades avanzadas o las de algunas regiones y sectores de nuestras sociedades en interfase, en las que es notoria la diferenciación que han alcanzado los ámbitos (subsistemas) de la vida social³⁹ y es creciente la independencia, autonomía (autogobierno, autocontrol), capacidad y hasta relativa autosuficiencia de un buen número de actores económicos y sociales en varios asuntos de su vital interés.⁴⁰ En estas sociedades, por sus características, los problemas de la vida asociada se distinguen por su mayor complejidad (por ejemplo, el problema crucial del empleo), en razón de que los componentes y las causas del problema son múltiples, multidimensionales e interdependientes. Lo característico de buena parte de nuestros problemas colectivos más serios es que no son efectos simples que resultan de la acción de un grupo identificable de actores aislables y de un grupo además controlable, que pudiera con facilidad ser sujetado, persuadido o disuadido. Son en cambio los resultados de la acción de múltiples actores independientes (locales, nacionales, transnacionales, globales) y

³⁹ Me refiero específicamente a la *diferenciación social* que formula N. Luhmann en su teoría sistémica de la sociedad y particularmente a su concepto de “la sociedad diferenciada por funciones” (no la diferenciación segmentaria o centro-periferia o estratificada, en sus términos). Cada sistema parcial del sistema social total se define con base en la función específica que desarrolla, por lo que se estructura de acuerdo a reglas, instrumentos y medios de comunicación (“código”) propios que son probadamente idóneos y eficaces para realizar su función (realizar sus objetivos). Cada sistema parcial o subsistema posee entonces su propia autonomía de acción y desarrollo, que no admite interferencias externas a su lógica de acción y comunicación, las cuales por definición serían impertinentes y degradantes. Diferenciación / autonomía de los subsistemas significa su autoreferencia y, en consecuencia, su independencia respecto de los demás subsistemas particulares. El intercambio que cada uno requiere hacer con los demás, su interdependencia natural, es procesada conforme a su código intrínseco y para fines de su autodesarrollo singular. Independientemente del hecho que en esta visión teórica la sociedad deja de tener sentido o intencionalidad, el resultado final de la diferenciación es que no existe ni puede haber una jerarquía entre los sistemas parciales de una sociedad pues todas las funciones son socialmente necesarias, por lo que “la sociedad no tiene ni centro ni vértice”. Los principales subsistemas son el político, el económico, el jurídico, el de ciencia, educación, familia, religión, arte. La teoría sociológica de Luhmann representa entonces el gran desafío a la capacidad directiva del sistema político, el cual sería un subsistema más, igualmente autoreferido y autónomo, que como tal no puede erigirse como centro de dirección de los demás o del conjunto social. El funcionamiento del (sub)sistema político no es equivalente a gobernación y su efecto no es la gobernación de la sociedad. Algo tan desencantador como aleccionador para la suerte futura de la sociedad.

⁴⁰ En gran medida, la independencia de los actores políticos y civiles es causa y efecto de las actividades realizadas para revalorizar el estado de derecho, que implicó movilizaciones reivindicativas de derechos humanos, garantías individuales, igualdad de trato, equidad de género, imparcialidad de los órganos de justicia.... Es asimismo causa y efecto de las actividades emprendidas para democratizar el régimen-sistema político y dar reconocimiento institucional a la pluralidad política. Por su parte, la independencia de los actores económicos se relaciona con los movimientos políticos y civiles anteriores, pero sobre todo con los hechos recientes de la liberalización de la economía, el reflujo de la intervención estatal en el mundo de los negocios y del trabajo y, en remate, su incorporación a la globalización productiva, comercial y financiera.

de actores que son también interdependientes por las múltiples relaciones que tejen entre ellos y que les son necesarias para el logro de sus fines particulares. Conocer esta constelación de actores, su entramado de transacciones, su eslabonamiento causal (no lineal) y tratar particularmente de controlarlos escapa a las capacidades de un único actor, aun del más poderoso e informado. La solución del problema requiere entonces la puesta en común o el intercambio de varios recursos (informativos, cognoscitivos, económicos, tecnológicos, morales, políticos) que están en manos de diferentes actores, a los que hay que identificar primero y a los que hay que ofrecer luego los incentivos idóneos para que reconozcan que el problema tiene significación social, que los concierne y afecta, por lo que es razonable concurrir, compartir y cooperar entre ellos y con el gobierno en su cura. Por ende, la solución de los problemas actuales requiere acciones (leyes y políticas públicas) que congreguen a actores y recursos de vario tipo y origen y cuyos varios intercambios, acoplamientos y cooperaciones entre ellos no tengan como balance final pérdidas que vayan más allá de lo tolerable por un lapso razonable.

En estas sociedades ha sido natural que se reclamen y aparezcan nuevas formas de dirección social, a consecuencia de que se da por evidente que los recursos a disposición del gobierno (información, conocimiento, dinero, normatividad, poder, coacción, reputación, relaciones interorganizacionales e internacionales...), aun si de gran alcance, no bastan para conocer y controlar las causas que ocasionan los problemas socialmente relevantes y que hacen posible que la sociedad tenga viabilidad y éxito. De hecho la gobernación / gobernanza en sentido estricto (se le llame “nueva” o “moderna”), entendida como el proceso directivo de la sociedad que trasciende e incorpora la actividad gubernamental, ha tomado naturalmente forma en las sociedades que se caracterizan por *su diferenciación funcional y su autonomía política*. El efecto final de esta formación social ha sido que la dirección unilateral del gobierno ha perdido sentido y eficacia, así como se ha vuelto prácticamente imposible la dirección vertical mediante planeación, sobrerregulación y negociación impuesta.

La relación entre sociedad y gobierno se inspira ahora en nuevos principios, normas, procedimientos y prácticas que han dado origen a un nuevo modo de gobernar que es más

horizontal, descentralizado, dialógico, asociativo, en el que el gobierno no puede más que incorporar la deliberación de los ciudadanos (de las organizaciones privadas y sociales, domésticas y/o extranjeras o multinacionales) sobre la naturaleza y la prioridad de los asuntos públicos, sobre las acciones a emprender para atenderlos y, sobre todo, incentivarlos a que comprometan sus recursos y los intercambien con los otros actores sociales y gubernamentales, pues sólo de esa manera se abordan con alguna probabilidad de éxito los asuntos públicos socialmente importantes. Esta configuración de sociedad de actores diferenciados e independientes, que coexiste con la pérdida de autonomía soberana del estado en las últimas décadas, es la que ha dado origen a la *new governance*, que implica que el gobierno reconozca que le es imposible dirigir desde su centro de alto mando y que le es tan indispensable como decisivo construir confianza recíproca entre el gobierno y las organizaciones sociales y enlazar los recursos públicos y los privados (nacionales y extranjeros).

En la práctica, además de dejar en libertad a las empresas y a las organizaciones sociales en los asuntos que son propios de su ámbito (subsistema) de acción y que pueden razonablemente manejar autónomamente con sus códigos, recursos e instrumentos produciendo resultados de beneficio directo o indirecto para el conjunto social, el gobernar se lleva a cabo mediante numerosas formas de consulta, negociación, asociación y sinergia entre gobierno, empresas privadas, organizaciones sociales, centros de pensamiento..., que pueden ser integrantes de la comunidad política o ser externos a ella. Y, más avanzadamente, el gobernar o administrar se vuelve más indirecto (“externalizado”), al practicarse mediante formas de facultación (“empoderamiento”) y responsabilización de actores sociales no gubernamentales, para que éstos se hagan cargo por sí mismos de realizar determinadas tareas que forman parte de acciones mayores de interés común en las que el gobierno, según asuntos y circunstancias, participa con diferentes roles, tales como agente financiero, promotor de asuntos, facilitador de la acción colectiva, regulador, árbitro de inconformidades y conflictos, asesor técnico, contratista de servicios, socio en proyectos, evaluador de las actividades y resultados de los actores externos al gobierno... Estas nuevas formas asociativas o delegativas de gobernar, que pueden tomar la forma de “redes” (formales o informales), son empleadas para atender los asuntos que se consideran

cruciales para sostener la orientación y la coordinación social y, sobre todo, para atender aquellos asuntos en los que el gobierno ha dejado de tener en sus manos los recursos clave de éxito, como el crecimiento económico, un área en la que el gobierno se ha vuelto un actor con reducido margen de maniobra.⁴¹

La nueva gobernanza toma entonces la forma de coordinación de la acción colectiva (la doméstica y la que trasciende las fronteras) más que el de la subordinación imposible de actores en áreas decisivas para la prosperidad económica y social. Se trata entonces de generar interdependencias y cooperación, pero bajo la premisa de que el agente gobierno se asume como un actor y nodo de esa red de interacciones, interdependencias y cooperaciones. El concepto de nueva gobernación consiste entonces en que ***el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia – asociación – coproducción / corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales.***

Lo característico del gobernar del gobierno en las condiciones sociales contemporáneas consiste en *coordinarse con / coordinar a* otros actores, gubernamentalmente independientes, que poseen recursos clave (poder, factores productivos, conocimiento, ascendiente moral...) para realizar los objetivos deseados de la vida en común. Por coordinación se entiende una relación de la sociedad con el gobierno, que no es paritaria sin más en todos los asuntos, pero tampoco de subordinación. En el formato gubernativo de

⁴¹ En condiciones de sociedad fuerte (o de sectores sociales fuertes en áreas cruciales de oportunidad para su sociedad), en razón de la diferenciación de los subsistemas sociales (el económico y el científico-tecnológico, en particular) y en razón de la autonomía y la relativa autosuficiencia de muchos actores para atender numerosas exigencias de su vida personal y asociada, es notorio que los objetivos generales de la convivencia y las formas de coordinación ya no pueden ser establecidas unilateral o predominantemente por el gobierno y por el(los) partido(s) político(s) de su soporte. El campo de juego de la gobernación exitosa ha dejado de ubicarse sólo en el campo de la sociedad política y de las negociaciones internas entre los políticos y funcionarios profesionales. Por ejemplo, el objetivo crucial del crecimiento económico del país no podrá ser definido sólo a partir de las necesidades y convicciones de la clase política en gobierno y de sus aliados políticos o de su personal tecnoburocrático. A sus puntos de vista, intereses y propósitos habrá que sumar lo que quieran o no quieran hacer las organizaciones financieras y productivas del capital y del trabajo (incluyendo las firmas extranjeras y globales) y hasta los organismos financieros internacionales. Se trata entonces de entidades que no son sin más subordinables o forzables por el gobierno nacional, sino son sujetos de negociación y entendimiento, que actúan desde la perspectiva de sus intereses, propósitos y responsabilidades (es decir, desde la lógica y medios de su subsistema social). El coordinarse del gobierno con esos actores cruciales y el saber coordinarlos restablece la perdida naturaleza social del proceso de gobernación, que terminó anquilosado y apocado al reducirse al heroico actuar gubernamental en solitario.

coordinación el gobierno pierde capacidad decisoria independiente y soberana, centralidad, en un buen número de problemas de interés público, así como está obligado a conversar y convenir con los actores extragubernamentales conforme a reglas informales o formalizadas que han sido también convenidas según los asuntos y circunstancias de la vida asociada. La afirmación de la insuficiencia gubernamental para la gobernación de una sociedad y, por ende, la necesidad de la asociación y coordinación del gobierno con organizaciones externas al gobierno constituye la contribución singular del concepto gobernanza a la acción política y a la explicación politológica y representa entonces la prueba de fuego para su valía o su inutilidad heurística y práctica.

4.2. Los desarrollos teóricos.

El concepto de gobernanza ha sido en gran medida un producto de los investigadores académicos, que registraron oportunamente los cambios que tenían lugar en sus países en la manera como se hacía política, se decidían las políticas públicas y se administraban los servicios públicos y que observaron además que la gobernación tomaba una forma más descentralizada, horizontal, asociada con otros agentes y hasta reticular, en lugar de la tradicional forma piramidal o vertical de gobernar. Pero, debido a las implicaciones prácticas que el cambio político-administrativo tenía para el futuro de las sociedades, fueron también los organismos internacionales, tan influyentes hoy en los gobiernos y en los centros de conocimiento, los que procedieron a estabilizar las características del concepto de la nueva gobernación y a recomendarlo o prescribirlo como la “buena práctica de gobierno” (*good governance*).⁴²

Desde el punto de vista estrictamente disciplinar, el concepto de gobernanza comenzó a tomar forma en el contexto de *la ciencia o análisis de las políticas públicas*, cuyo propósito

⁴² El libro pionero, que recogió un buen número de expertos en política y administración pública, como R. Mayntz, A. Dunsire, T. B. Jorgensen, con artículos teóricos y políticos relevantes, es el coordinado por Kooiman, J. (1993). En esta misma línea hay otros autores decisivos para la construcción y difusión del concepto, como J. Pierre, G.B. Peters, P. Hirst, J.N. Rosenau, R.A.W., Rhodes, G. Stoker y otros, que compendiaron sus avances en el libro hasta ahora más preciso en el tema, *Debating Governance* (2000). En el medio hispanoamericano, el *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya* (IIGC), bajo la dirección de Joan Prats, y su revista *Gobernanza* es una referencia básica para los interesados en la productividad analítica, política y administrativa del concepto (www.iigov.org).

cognoscitivo ha sido la mejora analítica y operativa de las decisiones directivas del gobierno. Fueron particularmente los analistas de políticas públicas y administradores públicos alemanes, F. Scharpf, R. Mayntz, F.X. Kauffman, entre los más importantes, quienes desde los años setenta se plantearon por primera vez la cuestión de la *Steuerung* (*Steering*, en inglés) de la sociedad, la cuestión de la dirección gubernamental de la sociedad, que antes no había sido considerado un problema sino la solución de muchos otros problemas sociales y se había sustraído al examen de la ciencia política y de la disciplina de la administración pública. A partir de esos años la dirección gubernamental de la sociedad se volvió empero problema y objeto teórico, necesitado de conocimiento y explicación, porque sobaban las razones económicas y sociales para preocuparse teórica y prácticamente del desempeño directivo del gobierno. Tomó entonces forma la *Steuerungstheorie*, la teoría de la dirección de la sociedad, que a semejanza de los demás campos teóricos, comenzó a preguntarse e indagar sobre el sujeto o los sujetos de la dirección de la sociedad, sus principios y reglas, sus condiciones, instrumentos, patrones de operación y sobre sus límites y alcances, hasta llegar a la pregunta central sobre si la acción estrictamente gubernamental tenía la capacidad suficiente para dirigir a la sociedad del tiempo.

Las primeras indagaciones apuntaron de inmediato hacia la planificación y la regulación (con su soporte de negociación corporativa entre capital y trabajo), que habían sido los instrumentos directivos de los gobiernos de la sociedad industrial europea del siglo XX, para preguntarse si mantenían aún su eficacia para conducir a sociedades en transformación económica, como la alemana, que comenzaban a dejar atrás la producción fordista de productos básicos en serie y se desplazaban postindustrialmente a la combinación de productos y servicios frente a consumidores más diferenciados en sus demandas, enfrentaban una competencia internacional más agresiva en su mismo territorio, a la vez que transnacionalizaban sus firmas y mercados. Asimismo para preguntarse si eran todavía instrumentos apropiados para conducir una sociedad en transformación cultural e institucional, que se caracterizaba por la creciente diferenciación funcional e independencia política de sus sectores, una mayor independencia y pluralidad de sus miembros en sus

proyectos de vida personal y asociada y, crecientemente, por una caída de su compromiso cívico y sentido de pertenencia social.

Un botón de muestra de la nueva situación lo representaba el estancamiento económico de las sociedades industriales europeas de esos años, que suscitaba incertidumbre sobre el futuro de la seguridad y bienestar social alcanzado, pero se advertía de inmediato que se trataba de un problema complejo que en el marco de economías transnacionalizadas competitivas y en entornos de sociedad más diferenciados y autónomos ya no podía ser resuelto mediante más planes nacionales, regulaciones y pactos corporativos. La planeación y regulación estatal perdían fuerza directiva por cuanto sus prescripciones o políticas eran insuficientes o anodinas para el tipo de problemas que las organizaciones (empresariales, sindicales y sociales) vivían y para el tipo de objetivos que buscaban. En suma, la dirección social ya no podía ser asegurada desde un centro de visión y mando como si se viviera todavía en el mundo unitario de la industrialización en su fase primaria, territorial y relativamente cerrada, y en una “sociedad de clases”, en la que la similitud de intereses y proyectos de vida entre sus miembros era lo distintivo.

Dos conclusiones se desprendían de la nueva situación: el gobierno, a pesar de sus esfuerzos más responsables, ya no puede por sí solo dirigir a la sociedad ni dirigirla con los instrumentos verticales tradicionales de la planeación, la regulación y la negociación corporativa, que acaso permiten todavía lograr pacíficamente equilibrios aceptables entre los factores de producción pero que son irrelevantes para relanzar el crecimiento y asegurar rendimientos a las empresas particulares y a la sociedad toda, dado que el espacio económico nacional, con sus empresarios y trabajadores, ha dejado de ser la referencia última y se ha vuelto poroso e interdependiente bajo la presión del libre comercio y la competencia. La insuficiencia gubernamental hacía lógicamente que las organizaciones empresariales se hicieran responsables del manejo de sus asuntos y la responsabilización conducía a su vez a una mayor independencia de los sectores industriales respecto de las políticas gubernamentales.

Pero más allá de los problemas del desarrollo económico de la sociedad, el concepto de gobernación / gobernanza fue tomando forma alrededor de algunos resultados de la disciplina de políticas públicas, la cual, desde su fundación, había sido la primera en señalar que la acción directiva del gobierno no era objeto de estudio de ninguna disciplina, por lo que debía ser tematizada, problematizada, y había que estudiar sistemáticamente la hechura del proceso directivo (*policydecisionmaking*), sus sujetos, fases, operaciones, instrumentos, resultados, estilos o patrones. Sin embargo, fueron algunos resultados de investigación de la disciplina, como el concepto de “redes de política” (*policy networks*), los que ofrecen las primeras evidencias de que el proceso directivo, como se manifiesta en la decisión y desarrollo de las políticas públicas, empieza a modificarse y en un sentido postgubernamental.

En determinados campos de problemas y políticas públicas, existen múltiples actores, gubernamentales, privados y sociales, que se necesitan los unos a los otros para que ciertos problemas de su interés logren ser considerados de importancia pública y entren a formar parte de la agenda del gobierno y, sobre todo, que se necesitan para sumar e intercambiar recursos que son básicos para poder estar en condición de resolverlos. Estos actores interdependientes, públicos y privados, políticos y civiles, cuya acción asociada toma múltiples formas de interacción, se convierten más temprano que tarde en los que determinan tanto la formulación como la implementación de las políticas, especialmente en el campo de la política económica y social. Estos conjuntos de actores interdependientes, cuya acción asociada es conceptualizada razonablemente como “red”, muestran que en determinadas políticas el poder de decisión está disperso entre varios actores, públicos y privados, y que la cooperación entre ellos es clave para la definición y la realización de la política pública. Las redes, por ende y por lo menos, ponen de manifiesto la insuficiencia del gobierno en la solución de los problemas sociales y la desburocratización de la política pública. Las redes destacan también que el gobierno como dirigente de la sociedad requiere tener la habilidad para articular las iniciativas de múltiples actores alrededor de metas de interés público y fomentar la cooperación, pues su mando jerárquico ha perdido el filo.

Otro punto clave para la afirmación del enfoque de la gobernanza fue la manifiesta ineficacia e ineficiencia del proceso mediante el cual se implementaban las políticas, que dejaba en claro que las políticas no arrojaban los resultados previstos o que sus resultados eran distantes de los previstos y deseados. El fracaso mayor o menor de las políticas fue normalmente imputado a defectos y dificultades de implementación, pero no al análisis que inspiró su formulación. Los primeros estudios sobre la implementación de las políticas indicaron que los defectos e incumplimientos se debían a “la complejidad de la acción conjunta” (Pressman y Wildavsky, 1973), que atravesaba todo el proceso de la puesta en práctica de la política y que mostraba que en ella participaban desordenadamente actores gubernamentales, privados, sociales y los destinatarios mismos de la política, con diferentes perspectivas, expectativas y urgencias. Como mínimo fue evidente que el enfoque *top-down* gubernamental, que daba por segura la disciplina y capacidad de su burocracia, era inoperante, así como se mostró lo importante que eran las interacciones de los operadores públicos con los destinatarios para que la política pudiera arrojar resultados. El destino de la política quedaba condicionado por actores que no estaban en el gobierno ni en la cumbre del gobierno sino que eran operadores que interactuaban directamente con los ciudadanos. No fue casual que, en respuesta a políticas fracasadas, la segunda generación de estudiosos y diseñadores de programas de implementación revirtieran el enfoque jerárquico y burocrático y propusieran esquemas alternativos *bottom-up*, implementaciones adaptativas, no programadas, en los que se otorgaban un papel decisivo a los actores no gubernamentales. En opinión acertada de R. Mayntz, con este necesario giro se rompía “el paradigma fundamental: la elaboración de las políticas como acción de gobierno y la implementación como acción de las agencias públicas” (1999: 7). En efecto, en la disciplina de políticas públicas y de AP, el gobierno había sido permanentemente considerado como el sujeto de la dirección política, así como los ciudadanos habían sido considerados únicamente como los destinatarios de la política, los objetos de control político.

A partir de las vicisitudes de la implementación se descubrió que ciudadanos, sectores privados, organizaciones sociales eran actores que habían de ser tomados en consideración e integrarlos de algún modo como actores que participan en la decisión de la política, en su

diseño y destino, si es que interesaba aún al gobierno que su política fuera exitosa y no sólo una declaración de buena voluntad. Las acciones de resistencia o involucramiento de los actores privados o sociales emergieron entonces como factores que definían la suerte directiva del gobierno, que facilitaban o impedían que pudiera dirigir, que sus políticas directivas pudieran arrojar resultados beneficiosos, en el entendido de que reeditar la compulsión gubernamental (regulaciones, planes, programas) en determinadas áreas de política, justamente en las relacionadas con el desarrollo social, era una medida ineficaz y contraproducente.

Por eso es acertada la distinción que, a raíz de los problemas de la implementación de las políticas, Mayntz hace entre *Steuerungsfähigkeit* (capacidad de dirección), que es una propiedad del gobierno, y *Steuerbarkeit* (posibilidad de ser dirigidos, disposición a ser dirigidos), que es una propiedad de los actores económicos, civiles y políticos. En esta perspectiva, con evidencias a su favor, quedaba claro que la mayor capacidad institucional, fiscal, administrativa de un gobierno no arroja resultados de valor si los dirigidos o los destinatarios de los supuestos magníficos beneficios gubernamentales no están dispuestos a someterse a las políticas, no aceptan sus prescripciones, entre otros motivos porque no le resultan importantes, debido a su independencia, autosuficiencia o interdependencia de recursos clave con actores externos al gobierno o a la misma comunidad política doméstica. Esta distinción abre y expresa la conciencia de la insuficiencia gubernativa del gobierno. La conclusión era previsible. Si la dirección o coordinación de la sociedad por medios políticos o jerárquicos se ha vuelto ineficaz, hay que ir a buscar otros dispositivos de dirección social, los cuales se creyeron encontrar en los mecanismos de mercados y en las variadas formas de organización social solidaria o mutualista. El descubrimiento de otras formas de gobierno social, alternativas a las del gobierno político mediante mando, representa la base para la afirmación del concepto de gobernanza. R. Mayntz es precisa:

“Las investigaciones (sobre la implementación de las políticas) contribuyeron a minar las bases mismas del modelo de la gobernación política, es decir, las bases de la idea de que el estado, aun en caso de encontrar resistencia en los grupos sometidos a sus iniciativas, seguía siendo el fulcro del control de la sociedad. La desilusión por el hecho de que ya no existía un centro eficaz de control político

llevó a prestar atención a formas alternativas de ‘gobernanación social’ (*societal governance*). La búsqueda se concentró alrededor de dos principios de dirección nuevos y distintos, los principios del mercado y de la autoorganización horizontal, que fueron analizados como alternativas al control político jerárquico” (1999: 7).

En el medio latinoamericano, las crisis económicas y políticas de los años setenta y ochenta, que obligaron a las políticas de ajuste y liberalización, y el descubrimiento de los límites de las reformas económicas y políticas emprendidas (democratización incluida) nos ofrecían elementos de sobra para plantearnos la cuestión acerca de la dirección social de nuestros países y para haberlo hecho desde premisas de escepticismo o de cautela respecto del gobierno como el agente directivo central. La ingobernación del autoritarismo y las notorias limitaciones gubernativas de las nuevas democracias eran condiciones suficientes para plantearnos la cuestión de la gobernanza de la sociedad.

Sin embargo, la cuestión de la dirección social no emergió desde adentro de los problemas de nuestros países, por lo que da la impresión de ser una cuestión importada. Debido a razones explicables por nuestras creencias y condiciones latinoamericanas, el grueso de nuestros políticos e intelectuales, incluyendo a los que practican la disciplina de la política pública, no han podido o querido plantearse el problema de la gobernanza, pese a las incapacidades y restricciones directivas de los gobiernos, porque el enfoque gubernamentalista de dirección de la sociedad nos es como una segunda naturaleza y ha permanecido intocado no obstante nuestros neoliberalismos y transiciones democráticas. Las transiciones democráticas significaron el refrendo de la concepción gubernamentalista de la gobernación, no su problematización. La democracia nos liberaba de líderes incompetentes y catastróficos, pero en nuestra creencia los gobernantes democráticos representativos serían los dirigentes de éxito que esperábamos, que tomarían las riendas de la conducción nacional y nos llevarían a la tierra prometida. La democracia incrementaba la capacidad del gobierno de gobernar a su sociedad. Una verdad a medias. La mayor parte de nuestras consideraciones críticas se encaminaron entonces a cuestionar los instrumentos directivos del gobierno, como las políticas de ajuste, las políticas neoliberales, los mercados globales, pero jamás apuntaron sus armas a la capacidad de gobernar del gobierno a la sociedad. El neoliberalismo como instrumento y formato ha sido el blanco, no

la capacidad directiva del gobierno democrático, que como antaño es considerado el único director de la orquesta social.

En nuestro imaginario circula todavía la idea de que el gobierno es capaz de gobernar exitosamente si se libera de los instrumentos inadecuados que ha empleado recientemente para dirigir a su sociedad, a saber, los dispositivos de mercado, que son considerados en el grueso de nuestros países los reales factores de desgobierno de ahora y siempre. El gobierno es capaz de dirigirnos con los instrumentos estatales y se ha vuelto incapaz justamente por haberse desgubernamentalizado, por haber incorporado antinaturalmente en su gobernación los dispositivos del mercado y de la sociedad civil. El acento inalterado en la capacidad gubernamental parece entonces sugerir que damos por probable la existencia de una sociedad subordinable a un centro de poder unitario, a la manera de los tiempos autoritarios de la “vieja gobernanza”, o la existencia de una sociedad que encuentra su expresión acabada en el poder público y participa exitosamente en las decisiones, a la manera de los tiempos recientes de un radicalismo democrático inocente. Tal vez la razón de fondo para no descubrir o tomar en serio el problema de la gobernanza es que en nuestras sociedades no se observan extendidos o consolidados los sectores de una economía productiva y competitiva ni los de una sociedad civil mutualista y solidaria, razón por la cual fuera del agente gobierno parecen no existir poderes sociales con capacidad de solución de problemas y de autorregulación, cuyas actividades y resultados contribuyan a la conducción de la sociedad hacia metas de vida de mejor calidad. En estas condiciones, como ya afirmado, la gobernanza no puede ser más que el actuar directivo del gobierno.

Fuera de nuestro contexto latinoamericano, la producción académica mundial en los últimos diez años es abundante, aun si con frecuencia los autores emplean el término de gobernanza con un sentido genérico de diccionario de bolsillo (“modo de gobierno”) sin explicar su aparición y uso y sin definir con precisión los componentes y las condiciones del nuevo modo directivo, o bien contribuyen a reproducir la laxitud del concepto asimilándolo a otros conceptos que nos son más familiares (régimen, sociedad política, gobierno, administración pública, sistema político-administrativo, patrón de policymaking...) o lo emplean con tranquilidad dando por supuesta su univocidad

conceptual y aceptación general.⁴³ Sólo muy recientemente comienza a estabilizarse la denotación del concepto y se profundiza en las razones de su aparición y en los componentes de su denotación. Un resumen acertado de las vertientes del debate académico sobre la gobernanza es ofrecido por J. Pierre (2000: 3 – 4), al afirmar que:

“la literatura sobre la gobernanza es algo confusa en lo que concierne a su conceptualización y tiene un doble significado. Por un lado, es un concepto que se refiere a los intentos empíricamente notorios que ha hecho el estado a fines del siglo pasado para adaptarse a su entorno y, por el otro, denota la representación conceptual o teórica de la coordinación de los sistemas sociales y del rol que el estado desempeña en ese proceso... En el primer enfoque, que podría calificarse de estadocéntrico, la cuestión central de investigación consiste en determinar en qué medida el estado tiene la capacidad política e institucional de dirigir a su sociedad y cómo se relaciona el estado con los intereses de otros actores influyentes. En el segundo enfoque, más sociocéntrico, el foco de la investigación es la coordinación y el autogobierno que caracteriza a varios tipos de redes y asociaciones. Sin embargo ninguno de los dos enfoques prejuzga en dónde se ubica el sitio del poder. En el debate público, gobernanza significa en gran medida la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Lo que antes eran roles incuestionables del estado son considerados ahora problemas comunes y genéricos de la sociedad que pueden ser resueltos o por las instituciones políticas o por otros actores. El punto central es que las instituciones políticas ya no monopolizan la orquestación de la gobernanza.

⁴³ Por ejemplo, una mirada a un libro recientísimo del prestigiado Donald F. Kettl (2003) ofrece sólo definiciones genéricas y hasta elementales. Por ejemplo, “crece la brecha entre gobierno (*government*) y gobernación (*governance*). Gobierno se refiere a la estructura y función de las instituciones públicas, mientras Gobernación es la manera como el gobierno hace su trabajo, cumple su función” (2003: xi). O “gobernación es una manera de describir los vínculos entre el gobierno y su entorno político, social, administrativo. Es también una manera de designar las iniciativas que los estados han emprendido en todo el mundo para reducir su tamaño, sin dejar de responder a las demandas de sus ciudadanos” (2003: 119). Es notorio el uso elemental del concepto, que termina por volverse sinónimo de cualquier cosa en el ámbito político-administrativo. En el otro extremo se ubica el libro de March. y Olsen (1995), que rebasa la problemática específica del proceso de gobernación, aunque ofrece consideraciones notables, dado que intenta una teoría general de la estructura y funcionamiento de la democracia contemporánea desde un fuerte enfoque institucional (de identidades y comportamientos apropiados más que el neoinstitucional económico de intercambios utilitaristas). Gobernanza compendia entonces todos los componentes que integran el mundo de la política: régimen, sociedad política, sociedad civil, acción política, políticas públicas, gobierno y proceso de gobernar, organización administrativa..., aunque procesados como dimensiones del gobierno democrático.

En este sentido, se puede decir que gobernanza expresa de manera resumida la visión dominante que se tiene del gobierno en el *Zeitgeist* de fin de siglo. Gobernanza, a lo largo del debate, representa la cuestión de cómo mantener el rol directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al estado. Y presumiblemente es algo más agradable que ‘gobierno’, que se ha vuelto un concepto bastante peyorativo”.

Jan Kooiman. Su mérito es haber sido el primero en llamar la atención sobre el hecho de que al final del siglo XX cambiaba el equilibrio entre el gobierno y la sociedad en la realización de las metas colectivas deseadas y, en consecuencia, el primero en haber distinguido entre la acción del gobierno y la gobernanza de la sociedad y en haber planteado el problema de la gobernación / gobernanza como algo merecedor de análisis y algo crucial para el futuro de las sociedades. Desde su primer planteamiento y contribución conceptual (en Kooiman: 1993) hasta sus últimos retoques y refinamientos conceptuales (en Kooiman, 2000 y 2003), sus escritos representan una referencia fundamental en el tema de la gobernanza debido a su trabajo incesante por pulir el concepto y por construir una explicación teórica de su aparición, aunque sus escritos reproduzcan el mismo formato de razonamiento, sus conceptos fatiguen en estabilizarse y recientemente parezca lanzarse atrevidamente a una teoría de la sociedad.

La cuestión de la gobernanza tiene su punto de partida en la observación de que en las últimas décadas gobierno y sociedad han comenzado a compartir la tarea y responsabilidad de resolver los problemas de su sociedad y, por ende, a abandonar el trabajo en solitario o en rivalidad (el estado vs. el mercado, la burocracia vs. las organizaciones de la sociedad civil) y a entender la utilidad de la cooperación. El cambio se debe a la notoria pérdida de capacidad de los gobiernos en la conducción de la sociedad, que es la causa y el efecto de que la intervención del estado haya disminuido mediante desregulaciones y privatizaciones, pero se relaciona también con las interrogantes e ideas sobre el modo de gobernar a la sociedad contemporánea a fin de preservar los niveles de vida alcanzados y moverse hacia niveles superiores de bienestar y seguridad. El poder público ha perdido relativamente fuerza respecto del poder privado en la solución de los problemas de la sociedad y en la creación de sus nuevos horizontes, pero las circunstancias contemporáneas muestran que

los actores políticos y económicos tratan más bien de interactuar y complementarse.⁴⁴ Esta interdependencia o *interacción*,⁴⁵ como él prefiere decir, es algo lógico y obligado, porque en las actuales condiciones sociales ningún actor social es lo demasiado dominante para imponer a los demás una determinada línea de comportamiento o para transferir los costos de la solución de problemas sociales hacia otros actores y obtener ganancias exclusivas, además de que “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 el poder suficiente para dominar unilateralmente” (Kooiman, 1993: 4; 2000: 142).

Los nuevos modos de interacción entre el gobierno y la sociedad están a la vista en las áreas de políticas de bienestar social, protección ambiental, educación, salud, infraestructura física...y han producido cambios tanto en el gobernar como en la gobernación / gobernanza. La tormentosa primera producción de Kooiman (1993) se debe a que él (como nosotros) a comienzos de los años noventa seguía atrapado por la tensión entre la idea tradicional de que el gobierno es el agente de la dirección social y el hecho observable de que las formas de gobernar o dirigir a la sociedad se habían modificado y abarcaban a actores extragubernamentales. Por consiguiente, su pensamiento se construye fatigosamente alrededor de la distinción entre el gobernar del gobierno (*governing*), que es el ojo que mira hacia el pasado, y el proceso de gobernación o dirección de la sociedad (*governance*), notoriamente postgubernamental, que calificará correctamente de “político–

⁴⁴ Me parece perspicaz la afirmación de Kooiman: “hoy es más apropiado de hablar de roles cambiantes (*shifting*) del gobierno que de roles decrecientes (*shrinking*) del gobierno...La reducción de las tareas del gobierno y la conciencia más clara de que el gobierno tiene que cooperar con otros actores sociales no hace de ningún modo obsoleta la intervención gubernamental. Significa más bien saber que el mando y control es un mecanismo limitado de gobierno y que las respuestas a los problemas de la sociedad requieren de un conjunto más amplio de enfoques e instrumentos” (2000: 139).

⁴⁵ La interacción es lógicamente una pieza central de su teoría de la gobernanza, que es definida también como *interactive governance*, aunque su concepto de interacción haya sido sometido a diversas reelaboraciones que pretenden terminar en una teoría de la interacción social (ver cap. 2 en Kooiman, 2003) de raíces sociológicas. Su concepto es fundamentalmente descriptivo y se relaciona con la noción de interdependencia, en el sentido de que ningún actor posee todos los recursos necesarios para resolver sus problemas y los de la vida en común, por lo que entra en varios tipos de intercambio con otros actores. Nada nuevo. Esa denotación permanece a lo largo de sus diversos artículos: “una interacción puede ser considerada como una relación de mutua influencia entre dos o más actores o entidades” (2003: 13) y observa que en toda interacción hay una dimensión intencional y una dimensión estructural o contextual, por lo que cada interacción “está compuesta de procesos y estructuras”, algo sociológicamente correcto. La interacción se presentan en tres clases: *interferencias*, *inter-juegos* (*interplay*) e *intervenciones*. (2000: 143 – 145; 2003: 12 – 25).

social” y que es el ojo que mira hacia el presente y el futuro. Gobernanza es justamente la manera de nombrar distintivamente la nueva realidad que emerge y que atañe a la dirección o gobernación de la sociedad, pero que es una realidad distinta a la del gobernar del solo gobierno e incluye e integra las interacciones de varios actores. Gobernanza es el nombre propio de la manera como se gobierna y se puede gobernar en las condiciones contemporáneas de “dinámica, complejidad y diversidad”, como suele decir e insistir.⁴⁶

Es lógico entonces que en su última producción (2003) la distinción inicial pierda sentido y concluya congruentemente con la poderosa afirmación del “gobernar como gobernanza” (*Governing as Governance*): la gobernanza no es otra cosa que el modo y proceso de gobernar una sociedad en las condiciones sociales contemporáneas. Hoy no hay manera de gobernar más que postgubernamentalmente, mediante “gobernanza sociopolítica, que ha de entenderse como los arreglos de los actores públicos y privados en cuyo marco se dirigen al objetivo de resolver los problemas de la sociedad y de crear oportunidades a la sociedad, así como se dirigen al objetivo de cuidar las instituciones sociales que enmarcan estas actividades de gobierno” (2000: 139). Sorprendentemente la misma definición es retomada casi textualmente tres años después pero aplicada al gobernar: “el gobernar puede entenderse como la totalidad de las interacciones en las que participan los actores públicos y privados a fin de dirigirse al objetivo de resolver problemas de la sociedad y crearle oportunidades, prestando atención a las instituciones que son los contextos de esas interacciones del gobernar y estableciendo un fundamento normativo de todas esas actividades” (2003: 4). Desvanecida la distinción, la conclusión es que la gobernanza no es una realidad empírica sino *el concepto del gobernar*: “la totalidad de las concepciones teóricas del gobernar” (2003: 4). Es el concepto abstracto de la actividad concreta de gobernar a la sociedad, pero que tiene que denominarse como gobernanza a fin de denotar que la actividad directiva de la sociedad ha dejado de ser sólo gubernamental, que ya no es el gobernar del gobierno. En este sentido, gobernanza y gobernar son iguales, en el sentido de que gobernanza es sólo el concepto del hecho real de la acción gubernativa y que su

⁴⁶ “La complejidad, dinámica y diversidad crecientes de nuestras sociedades, causadas por los desarrollos sociales, tecnológicos y científicos, ha puesto a los sistemas de gobierno frente a nuevos retos que se requieren nuevos modos de entender la gobernación de la sociedad” (1993: 6)

contenido real denotado es el gobernar. Su única distinción es que la gobernanza pertenece al orden mental y el gobernar al orden real.

Lo que está a la vista al final del siglo XX es, según Kooiman, que el gobierno gobierna mediante “co–acciones” (colaboraciones, concurrencias), que toman las formas de la coproducción, codirección, coregulación, cogestión, asociación entre actores públicos y privados, pero con características diversas a las formas tradicionales de unión de la acción pública con la privada. Estos cambios empíricos del actuar del gobierno son las expresiones de cambios más profundos que han ocurrido en el patrón de la gobernación, es decir, en las pautas directivas que los gobiernos siguen en sus decisiones y que son además obligadas en las condiciones de la sociedad contemporánea, “dinámicas, complejas y diversas”. El gobernar mediante co–acciones entre gobierno y los actores económicos y sociales depende de un contexto de condiciones sociales que inducen u obligan a esas prácticas interactivas de gobierno, las cuales progresivamente se van sedimentando y estabilizando en patrones de gobernación.⁴⁷ Por un lado, la gobernanza es definida como “el patrón o la estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado ‘común’ de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados” (1993: 236), es el patrón directivo que emerge de esas interacciones empíricas público–privadas. Pero, por otro lado, la gobernanza es el orden o el arreglo que enmarca y regula esas interacciones que se llevan a cabo para fines de gobierno. Hay un ciclo de causa–efecto entre el gobernar y la gobernanza. “La definición de la gobernanza como ‘el patrón u orden emergente de un sistema’, que es el resultado de procesos (interacciones) sociales y a la vez el medio a través del cual los actores pueden actuar e interpretar este patrón, ofrece la pista para entender las relaciones entre el gobernar y la gobernanza” (1993: 236).

El común denominador de los dos conceptos es su carácter sociopolítico: “el gobernar socio–político”, “la gobernanza socio–política”, que así se denominan para destacar que el

⁴⁷ Por “gobernar entiendo las *actividades* que actores sociales, políticos y administrativos emprenden de manera deliberada para guiar, dirigir, controlar a (sectores o dimensiones de) la sociedad...Por gobernanza entiendo los *patrones* que resultan de esas actividades gubernativas de los actores sociales, políticos y administrativos. Los patrones son un resultado de las actividades, pero también son el marco más abstracto y superior para los esfuerzos del gobernar cotidiano” (1993: 6). Este marco de acción será después llamado fluidamente arreglo, orden, reglas del juego, sistema.

governar ya no se circunscribe a los actos del gobierno (de la instancia o institución gobierno), sino que comprende procesos de interacción entre diferentes actores sociales, públicos, privados.⁴⁸ En resumen, la gobernanza, que en su primera producción fue definida como el patrón de gobernación y, por consiguiente, como el lineamiento general, constante y característico de las variadas (co)acciones concretas que tienen lugar entre actores públicos y privados para gobernar la sociedad, concluye coherentemente en la gobernanza como el concepto preciso y unívoco de lo distintivo de los muchos actos de gobierno que se requieren en las diversas y cambiantes circunstancias sociales: su naturaleza sociopolítica. En su producción tardía lo denotado como “sociopolítico” será preferentemente denotado como “societal” (*societal governance*), es decir, como un hecho o proceso de la sociedad toda más que gubernamental.⁴⁹ Una aclaración precisa y contundente.

La propuesta de Kooiman, que se extiende de 1993 a 2003, no es sólo un esfuerzo por afinar los conceptos centrales, sino un desarrollo teórico que quiere precisar “los diferentes niveles, modos y órdenes de la gobernanza” (2000: 138). En lo que respecta a los “modos de gobernanza”, que están presentes en las interacciones entre los actores públicos y privados y las determinan, tres son los principales: autogobierno, cogobierno, gobierno jerárquico (*selfgovernance, cogovernance, hierarchical governance*).⁵⁰ Toda la gobernación societal puede ser entendida como el resultado de la combinación de estos tres modos de gobierno que tienen lugar en la sociedad. *Autogobierno*: se refiere a la capacidad de los actores y organizaciones sociales para regularse y gobernarse a si mismos y se relaciona con su autonomía y consiste en su capacidad de determinar su sentido de dirección y desarrollar y mantener su propia identidad. Va de suyo que si en una sociedad no existen entidades con la capacidad de autogobernarse (autodirigirse, autoregularse,

⁴⁸ “La gobernanza es una realidad de la sociedad en la que participan ‘gobernantes’ (*governors*) públicos y privados” (2000: 139). “La gobernanza es una calidad de la sociedad, creada por gobernantes públicos y privados, por lo cual es sociopolítica” (2003: 3).

⁴⁹ En la reflexión de Kooiman hay un tercer concepto relacionado con el sentido y la capacidad de gobierno, el que nos es más familiar y llamamos *gobernabilidad*, que es definido como un proceso de equilibrio entre las necesidades y capacidades de gobierno, pero que no tiene relevancia en su teorización, en tanto el equilibrio perdido en el tiempo de una gobernación gubernamentalista se logra ahora por el *governar* o la *gobernanza* sociopolítica.

⁵⁰ Sintomático de su pensamiento en movimiento es que Kooiman apenas tres años antes había relacionado los modos con el gobernar y no con la gobernanza, hablando de “*modes of governing*” y clasificándolos como *selfgoverning, cogoverning, hierarchical governing*.

autocontrolarse) la “gobernanza societal” carece de las condiciones para existir, por lo que la jerarquía será el obligado modo de gobierno. (La autogobernación se desarrolla a partir de los conceptos de la autopóiesis de los sistemas vivos y sociales). *Cogobierno*: se refiere a las formas de interacción entre varias unidades u organizaciones con el propósito de gobernarse. Sus formas son horizontales, pues los actores se comunican, colaboran o cooperan sin la presencia de un actor gobernante central o dominante que define rumbo e instrumentos. Su manifestación son las múltiples redes de cooperación entre actores privados que tiene lugar en la sociedad civil y las múltiples asociaciones entre los actores privados y los actores públicos, que tienen lugar en la sociedad política y en las actividades de gobernación. *Gobierno jerárquico*: es el modo de interacción clásico entre los actores públicos y los privados para fines de gobernación, que asume patrones de comportamiento verticales y formales a través de leyes y políticas. Su característica es la existencia de entidades gobernantes que influyen en el comportamiento de otros actores que participan en las interacciones y que se refuerzan con sanciones en caso de incumplimientos.

En resumen, la gobernanza de la sociedad según las diversas circunstancias que viva y las diversas materias que aborde combina estos diversos modos de conducirse, teniendo un modo más peso que otros. Si algo conviene observar es que la jerarquía, el gobernar del solo gobierno, entra al final por la puerta trasera y es un modo de la gobernanza de la sociedad con pleno derecho. Es una manera de reconocer que las leyes y las políticas del gobierno son necesarias aun si insuficientes, que la gobernanza sociopolítica o societal (en tanto interacción público–privada) tiene su propia identidad y aporte y que en los casos olvidados de excepción y anomia social la jerarquía es el único recurso social disponible para reconstruir la normalidad y crear las condiciones de una vida digna y segura.

R.A.W. Rhodes. Los escritos de Rhodes⁵¹ son una caracterización precisa de los variados ensayos sobre la (“nueva”, “moderna”) gobernanza, construida desde la perspectiva europea. Más que un teórico con aportes originales, es un muy buen recopilador de la producción teórica. En su opinión correcta, los académicos convergen en afirmar que el

⁵¹ Hago referencia a dos textos, uno de su autoría, Rhodes (1997), y otro editado por Pierre (2000), J., en el que Rhodes escribe el artículo, “*Governance and Public Administration*”.

concepto de gobernación ha suplantado al de gobierno en los últimos años y comparten la idea de que ha ido tomando forma un nuevo proceso–condición–método de gobernar. Sin embargo, cuando proceden a describir o definir el nuevo proceso o método gubernativo el concepto se vuelve mutable. Se pueden registrar siete usos o denotaciones del concepto: la gobernación es equiparada a “estado mínimo”, a “gobernación corporativa (de una organización)”, a “nueva gestión pública”, a “buena gobernación”, a “sistema sociocibernético”, a “redes autoorganizadas”.⁵² El resumen de Rhodes es interpretativamente correcto, contribuye a poner orden en el uso del término y, en su opinión, el meollo del concepto de gobernación es el proceso de gobierno de redes o por redes. Es tan fina como recapituladora la siguiente cita (Rhodes, 1997: 53):

“Gobernación se refiere a *redes interorganizacionales y autoorganizadas*... Las características comunes de la ‘gobernación’ son: 1) Interdependencia entre las organizaciones. Gobernación es algo más amplio que gobierno y abarca a actores no estatales. Cambiar las fronteras del estado ha significado que las fronteras entre los sectores público, privado y voluntario se han vuelto cambiantes y opacas. 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 reguladas por reglas del juego que han sido negociadas y acordadas por los participantes en la red. 4) Existe un grado significativo de autonomía respecto del estado. Las redes no tienen responsabilidad pública (no son actores públicos, N del T), aunque están autoorganizadas. El estado no ocupa la posición soberana, pero puede dirigir indirecta e imperfectamente a las redes”

⁵² En su artículo posterior sobre “Gobernación y Administración Pública”, en Pierre (2000), retoma y readapta las 7 definiciones más usuales de gobernación en el lenguaje académico que formuló anteriormente y que ahora se vuelven gobernación como “gobernación corporativa”, como “nueva gestión pública”, como “buen gobierno”, como “interdependencia internacional”, como “sistema sociocibernético”, como “nueva economía política” y como “redes” o “gobierno por redes”.

La (nueva) gobernanza⁵³ es el resultado y el testigo de la transición ocurrida de “un estado unitario a un régimen diferenciado” (*differentiated polity*), que se caracteriza por la dispersión y fragmentación del poder central y, en positivo, por la aparición de “redes interorganizacionales autoorganizadas”, “capaces de autogobierno” (*self-steering, self-organizing interorganizational networks*), que se hacen cargo de numerosas tareas públicas en diversas materias públicas. Las redes están integradas por actores públicos, privados, sociociviles, intergubernamentales. Las más notorias e influyentes son las “redes de política” (*policy networks*), que controlan el campo de específicas políticas públicas y son las que deciden su formulación e implementación. Las redes se caracterizan por la interdependencia e intercambio de recursos de sus actores, por reglas de interacción compartidas y por una autonomía significativa frente al gobierno. Éste no pierde tal vez un sitio central en la red pero su papel de centro es limitado y reducida su capacidad directiva, en tanto sus decisiones y la implementación de sus decisiones dependen de la aceptación, los recursos y la acción de las demás organizaciones que integran la red. Por consiguiente, el mando gubernamental central coexiste con el poder fragmentado entre los diversos nodos de la red involucrada en la atención de los problemas públicos, así como el control gubernativo coexiste con la independencia de los otros actores, de los que no puede prescindir sin perder eficacia en sus acciones y con los cuales establece equilibrios cambiantes y pactados según las circunstancias, materias y políticas. En este sentido la gobernanza toma la forma de “dirección indirecta” (*indirect management*). El gobierno gobierna a través de organizaciones externas al gobierno, que muestran capacidad de autonomía / autogobierno, están vinculadas a otras organizaciones y dan forma a asociaciones de las que forma parte el gobierno con un papel directivo limitado pues su capacidad decisoria es compartida o condicionada en sus procedimientos y alcances por los

⁵³ La nueva gobernanza, en la denotación de Rhodes, es un concepto construido con referencia a los cambios que ha experimentado el llamado Modelo Westminster del estado británico, que convencionalmente se caracteriza por su carácter unitario, centralizado y soberano, en razón de un parlamento soberano, un fuerte gobierno de gabinete, el control del ejecutivo por parte del partido mayoritario, una oposición institucional..., características que otorgan al gobierno la capacidad de decisión independiente y liderazgo. Más allá del estado británico los estados unitarios con ejecutivos fuertes son el blanco conceptual y son los que han cambiado deliberadamente o sobre la marcha su estructura política y su gobernanza, hasta el punto que hoy GB es “un régimen político diferenciado y una Corona vacía” (2000: 62), algo que analógicamente puede afirmarse de otros estados en los que es visible la fragmentación del poder, la insuficiencia del mando gubernativo y su interdependencia con otras agencias sociales poseedoras de recursos que son necesarios y hasta decisivos para que el gobierno pueda conducir a su sociedad hacia metas significativas y aceptadas.

demás socios participantes. En el fondo, emerge una nueva estructura / proceso de gobernación social, “las redes”, que representan una alternativa a las “jerarquías” (las burocracias) y los “mercados” como formas de organización social. Aparece y se afirma “la forma reticular de gobernación” (*the network form of governance*).⁵⁴

Paul Hirst. Sus consideraciones sobre *Democracy and Governance* (2000) son relevantes de la preocupación y posición europea. Abre con la observación de que “gobernanza expresa por lo general una alternativa al gobierno, al control estatal” y señala que existen cinco denotaciones o versiones de la gobernación: a) la llamada buena gobernación o buena gobernanza para asegurar el desarrollo económico, cuyos requisitos institucionales, políticos y administrativos difunden y exigen los organismos internacionales, como el BM; b) la insuficiencia reconocida de los estados nacionales para resolver problemas domésticos que son mundialmente interdependientes, lo que conduce a una gobernación internacional compartida con nuevos actores y recursos, como organismos superestatales independientes, corporaciones privadas globales, redes internacionales de ONG’s; c) la gobernanza corporativa, relativa a la transparencia y responsabilidad de las decisiones y gestión de los altos ejecutivos de las firmas frente a la dispersión de los accionistas; d) la gobernanza como las innovaciones directivas de la Nueva Gestión Pública y e) la gobernanza denota la emergencia de asociaciones, redes y foros deliberativos como actores y dispositivos de gobierno en lugar de las ruinosas representaciones jerárquicas y centralizadas de los (neo)corporativismos de los estados sociales welferistas.

Todas estas tendencias novedosas de dirección de la sociedad plantean problemas de control democrático y de responsabilidad de los gobiernos representativos elegidos. Se trata empero de problemas que no hemos planteado bien por cuanto creemos que todavía sigue

⁵⁴ En el campo internacional Keohane y Nye (2000: 37) se expresan de manera semejante: “la elaboración y la interpretación de leyes en la gobernanza global se ha pluralizado. Las leyes ya no son únicamente asuntos de los estados y de los organismos internacionales. Las firmas privadas, las ONG’s, las subunidades de gobiernos con sus redes transnacionales y transgubernamentales todas desempeñan un papel en unión con las autoridades centrales de los estados y las organizaciones internacionales. El resultado es que cualquier pauta de gobernación que surja tendrá que ser en forma de red más que en manera jerárquica y los objetivos serán mínimos más que ambiciosos”.

vigente “la arquitectura de una sociedad liberal clásica”,⁵⁵ mientras la separación nítida entre el estado (gobierno) y la sociedad civil, que constituía el eje central de esa arquitectura, se ha ido desvaneciendo. Lo actual y correcto es “ver al estado como parte de una ‘*organizational society*’, la cual se caracteriza por la presencia de grandes instituciones jerárquicas de control, ubicadas en ambos lados de la frontera divisoria entre lo público y lo privado, instituciones que no son responsables ni rinden cuentas ni responden a los ciudadanos o lo hacen sólo de manera débil. La división entre lo público y lo privado ha dejado de ser lo clara e importante que era en la sociedad liberal clásica” (: 20).

En la “sociedad de organizaciones”, distintiva de estos tiempos, sobran evidencias acerca de la influencia que tienen las decisiones de las corporaciones privadas y de las redes sociales del voluntariado en la configuración y coordinación de la vida asociada en general, no obstante que se le sigan considerando organismos estrictamente privados, ni públicos ni gubernamentales, así como sobran evidencias de cómo el gobierno gobierna en modo corporativo y realiza funciones públicas mediante agencias o cuerpos públicos políticamente independientes y con un formato corporativo de organización y decisión. “El estado no ha reducido en gran medida su escala y alcance ni tampoco ha sido vaciado, más bien se ha fragmentado y se ha combinado o fusionado con entidades no estatales ni públicas” (: 21). Este dominio creciente de las organizaciones en la orientación y la convivencia de la sociedad, que borra las fronteras del mundo público y privado, representa una “amenaza a la democracia” en su forma conocida, puesto que un gran número de decisiones socialmente trascendentes escapan a los centros de la decisión democrática y fragmentan el mundo público hasta el punto que éste carece de un centro responsable, razón por la cual es necesario emprender reformas para neutralizar consecuencias indeseadas y previsibles de desgobierno.⁵⁶ Lo mismo puede decirse en el ámbito internacional donde el estado-nación y su responsabilidad ante su demos se ha debilitado o vuelto difusa y compartida.

⁵⁵ El modelo se caracteriza “por un estado limitado, controlado por un gobierno representativo y acotado por el imperio de la ley, y por una sociedad civil independiente del estado, capaz de autoorganización y protegida por las leyes y procedimientos administrativos del estado” (: 19)

⁵⁶ “El problema con la sociedad de las organizaciones es que la reforma democrática va a implicar muchos focos de control y nuevas prácticas de responsabilidad / rendición de cuentas / responsividad, así como procedimientos para cambiar las cosas en diferentes ámbitos políticos y por métodos diferentes” (Hirst, 2000: 21).

La respuesta de Hirst a las nuevas condiciones sociales y al desafío democrático es la “*associative democracy*”, tema sobre el que ya había escrito en 1994. No se menosprecia la democracia mayoritaria electoral, pero se reconoce su creciente pérdida de significado para asegurar que los gobiernos elegidos tengan capacidad directiva. Empieza a revisarse la premisa de que elección de gobiernos y capacidad de gobierno tengan una relación positiva asegurada. Por consiguiente se pone complementariamente el acento en la permanente comunicación de ida y vuelta entre gobierno y sociedad, en el intercambio sostenido de información y opinión, en el diálogo formador de consenso, que es urgente crear o restaurar pues las grandes corporaciones no consultan a los gobiernos y menos aún a los que saldrán afectados con sus decisiones y porque el gobierno fragmentado en su ejercicio de gobierno, al que resulta difícil dar coherencia a sus acciones, le resulta aún más difícil comunicarse con el público ciudadano, rendirle cuenta, por carecer de explicaciones convincentes y sólo de su competencia. En una sociedad de organizaciones el intercambio y diálogo debe tener lugar entre el gobierno y las organizaciones sociales formalmente estructuradas y a fin de que el diálogo pueda ser social o públicamente productivo las organizaciones sociales habrán de estructurarse de manera democrática. A pesar de lo prescriptivo y hasta idealista de su propuesta de reforma, queda registrado que la única gobernanza posible y democráticamente responsable en las condiciones sociales contemporáneas implica asociaciones y asociación, diálogo entre asociaciones públicas y privadas en busca de consensos sobre una agenda y dirección social compartida.

La reforma político–institucional, que en su opinión involucra e impacta tanto al gobierno como a las organizaciones de la sociedad civil, consiste en:

“adoptar el modelo de democracia asociativa, que implica devolver a la sociedad en la mayor medida posible funciones que fueron concentradas por el estado (reteniendo la del financiamiento público) y democratizar lo más que se pueda a las organizaciones de la sociedad civil. El objetivo final es restaurar el gobierno limitado y ‘politizar’ a la sociedad civil, transformar sus organizaciones que son burocracias verticales y jerárquicas en asociaciones constitucionalmente estructuradas y democráticamente autogobernadas. Habría entonces que intentar

separar provisión de servicios y supervisión de la provisión en todos los niveles de gobierno del estado nacional. Al simplificar las tareas de las instituciones representativas y hacerlas fundamentalmente vigilantes (*watchdogs*), el resultado podrá ser que mejorará notablemente su capacidad para asegurar que los servicios se presten efectivamente y de manera apropiada... La respuesta es devolver la provisión de los servicios a asociaciones voluntarias con capacidad de autogobierno... El autogobierno asociativo daría una legitimidad democrática básica a las organizaciones, por lo que se reduciría la necesidad de una gobernación externa para proteger a los afectados y la necesidad de establecer leyes desde afuera para cualquier contingencia” (Hirst, 2000: 28 – 29)

Lester M. Salamon. Otra conceptualización estructurada, desde una perspectiva norteamericana y particularmente desde la óptica del Tercer Sector no lucrativo, es la de Salamon,⁵⁷ que llega a conclusiones similares. En varios de sus escritos anteriores había ya llamado la atención sobre el hecho de que desde décadas atrás se habían ido estableciendo y generalizando nuevas relaciones del gobierno (asociación, contratación, delegación...) con las organizaciones no gubernamentales / no lucrativas, particularmente en el campo de la política social y los servicios. Para destacar su peculiaridad acuñó el sugerente concepto “Gobierno de / mediante terceros” (*Third-Party Government*) y subrayó que esa nueva forma de gobernar empleaba “herramientas”, “tecnologías”, “instrumentos”,⁵⁸ que eran distintos de los que suele emplear la tradicional AP directa y jerárquica, así como diferentes de los aplaudidos instrumentos recientes de la privatización y la eficiencia administrativa de la Nueva Gestión Pública. El nuevo modo de gobernar con otros instrumentos y mediante actores terceros o externos al gobierno es ahora reconceptualizado por Salamon como “la nueva gobernación”. Se trata de gobernación y no de gobierno porque en la formulación de

⁵⁷ Me refiero principalmente al libro del que es editor Salamon (2002), en el que escribe el artículo teórico de base, que recapitula sus ideas sobre el Tercer Sector y sobre las herramientas que en los últimos años utiliza el gobierno en la dirección de su sociedad.

⁵⁸ Por herramientas o instrumentos se entiende un “método identificable por medio del cual se estructura la acción colectiva para abordar los problemas públicos” (2002: 19). Un instrumento es una determinada actividad o un determinado producto, que emplea determinados procedimientos y dispositivos para realizar la actividad o para proveer el producto, forma parte de un sistema de provisión (el conjunto de las organizaciones que son responsables de cumplir esas actividades o de proveer esos bienes o servicios), supone y sigue reglas de producción, provisión, interrelación.

las políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos participan más actores que el gobierno y porque “en el futuro la esencia del proceso de solución de problemas será muy probablemente de *naturaleza colaboradora*, dado que la atención a los problemas públicos y la realización de los objetivos públicos dependerá no sólo del gobierno sino de un buen número de otros actores autorizados” (Salamon, 2002: 8).

El concepto se eleva hasta convertirse rápidamente en “el paradigma de la nueva gobernación”, que culmina los cambios que han ocurrido en “la unidad de análisis” de la AP norteamericana como disciplina y como profesión. A lo largo del siglo XX el instrumental empleado por el gobierno para atender los problemas de su sociedad, para “administrarla”, ha cambiado. Primero, ocurrió “el tránsito de la agencia administrativa al programa”, impulsado por la disciplina de las políticas públicas que llamó la atención sobre la importancia que para una buena conducción de la sociedad tienen las decisiones y políticas del gobierno, a las que subordinó el aparato de la AP cuyo encargo se reducía a llevar a cabo las políticas, a implementarlas. Luego, más recientemente, sucedió “el tránsito del programa a los instrumentos”, debido a los resultados que arrojaron las evaluaciones de la implementación de las políticas, que señalaban múltiples ineficiencias y desvíos. El gobierno tuvo entonces que modificar su actuación y sustituir su instrumental burocrático clásico (línea de mando, división funcional, procedimientos, asignaciones, reglamentaciones, operación directa y exclusiva...) para impedir la repetición de los fracasos y alcanzar mayor eficacia en la solución de los problemas sociales. Lo central y distintivo del último cambio es “el tránsito de la jerarquía a las redes”, el abandono progresivo de la organización, gestión e instrumental burocrático de las unidades administrativas del gobierno al desarrollar las políticas y prestar los servicios públicos y su progresiva sustitución por “redes interorganizacionales”, que descansan en la interdependencia entre las entidades públicas y actores terceros, que puede ser organizaciones privadas o sociales. La nueva gobernación se transforma entonces de vertical en reticular, en gobernación por redes, y la teoría de redes emerge como el enfoque

de la nueva gobernación que da cuenta del cambio de los instrumentos directivos del gobierno y señala el futuro gubernativo.⁵⁹

Este giro en la atención de los asuntos públicos implica simultáneamente que la oposición entre lo público y lo privado, que fue tan característica tanto de la AP tradicional como de los privatizadores neoliberales de los últimos años, se transforma en complementación, así como el burocrático mando y control en negociación y persuasión y las habilidades de manejo de personal en habilidades de facilitación (la habilidad para activar iniciativas sociales, coordinarlas, “orquestrarlas”, modularlas). Es recapituladora la siguiente cita en extenso

“El crecimiento de los instrumentos de la acción pública requiere un nuevo enfoque del proceso de solución de los problemas públicos, una *nueva gobernación* que reconozca tanto el carácter cooperativo que implica la acción pública moderna como los retos que conlleva la colaboración. Lo central de la nueva gobernación es el cambio del paradigma en la acción orientada a los problemas públicos. En vez de prestar atención exclusivamente a las agencias públicas o a los programas públicos, la nueva gobernación centra la atención en los instrumentos y las tecnologías que se usan para abordar los problemas públicos y destaca que los diversos instrumentos por sus características provocan todo un giro en la operación de los programas públicos. Los instrumentos estructuran de manera muy significativa el proceso de implementación de la política después de su aprobación, pues especifican la red de actores que desempeñarán roles importantes en el proceso y la naturaleza de los roles. En estas circunstancias, es natural que cambie la naturaleza de la gestión pública. En lugar de mando y control, hay que poner el acento en la negociación y la persuasión. Y en lugar de sólo habilidades de dirección de las gentes, se requieren habilidades de facilitación. Los nuevos instrumentos complican la tarea de la solución de los problemas públicos, no la simplifican, aun si incrementan las opciones de acción y aumentan el conjunto de recursos” (Salamon, 2002: 18).

⁵⁹ Algunos comentarios que hace sobre las características de las redes son pertinentes: su carácter multiforme, su autoreferencia, su interdependencia asimétrica (contra cualquier candor sobre la operación armoniosa de las redes), su dinámica de cambio.

Dirk Messner. Desde la tradición alemana de la ciencia política y de políticas, Dirk Messner ha ofrecido un estudio estructurado sobre la gobernanza, *Die Netzwerkgesellschaft* (1995).⁶⁰ Messner llega al mismo punto que otros autores más conocidos, que es la gobernanza por redes, pero lo hace después de un itinerario que se distingue por una revisión del debate teórico contemporáneo. Por lo demás, la cuestión teórica acerca de la gobernanza ha sido en gran medida una criatura alemana de lo que se llama *Steuerungstheorie*, teoría de la gobernanza o la dirección de la sociedad. Tres son los problemas que a fin de siglo afectan severamente la capacidad gubernamental: problemas de información y conocimiento para poder manejar la complejidad social; problemas de poder y mando debido a la presencia de otros actores que tienen poder determinante en áreas clave; y problemas de motivación, que provienen de la depreciación que ha sufrido entre los ciudadanos el valor de la identidad política y del compromiso cívico.

El ambiente del razonamiento de Messner es la discusión polarizada que tuvo lugar a final de los años ochenta sobre el rol del estado, el mercado y las organizaciones sociales en la gobernanza de la sociedad, bajo la premisa de que el estado ya no puede ser considerado el centro de la gobernanza de la sociedad, como lo muestran los hechos de la flaqueza del intervencionismo estatal y la erosión de las capacidades de los estados nacionales frente a la dinámica globalizadora y como, más a fondo, lo explican diversas teorías sociales, especialmente “la teoría de sistemas” de Niklas Luhmann, cuyos resultados representan la ofensiva más frontal a la capacidad directiva del estado. La posición de Luhmann sobre el debilitamiento directivo de la política y del gobierno en la sociedad actual se deriva de sus teoremas sobre la marcada diferenciación funcional (autoreferencia, autonomía y autoproducción) de los subsistemas sociales particulares (la economía, la ciencia, la política...) que componen el sistema contemporáneo de sociedad, sobre la complejidad social que resulta de esa estructura y, en consecuencia, sobre la complejidad prácticamente inmanejable de los problemas que suelen considerarse socialmente como generales o públicos, en razón de que resulta imposible que un subsistema singular esté en condiciones de gobernar a los demás y pueda señalar un rumbo válido a la sociedad en su conjunto. En el esquema teórico, el estado o el sistema político es un subsistema más de la sociedad, tan

⁶⁰ Existe traducción en inglés, *The Network Society* (1997), de la que tomo las citas y hago las traducciones.

autoreferido como los demás, por lo que de ninguna manera representa el centro o la cumbre de la sociedad y, como dice terriblemente Luhmann, “el efecto del sistema político ya no es la gobernación y sus efectos tampoco son gobernables”. El gobierno ya no puede dar dirección y coordinar a su sociedad y ni siquiera tiene el control sobre los efectos de su acción.

La cuestión es entonces clara y radical: “cómo es posible la capacidad de gobernación de la sociedad en sociedades cada vez más diferenciadas y complejas y en condiciones de crisis de la tradicional intervención del gobierno” (Messner, 1997: 43). Este problema cobra importancia en el contexto de la cuestión del desarrollo y la competitividad, que son el objeto específico del interés intelectual de Messner, puesto que las investigaciones ofrecen evidencias de que el desarrollo y la competitividad de una región o nación surge no sólo por las estrategias de innovación de las firmas, aun si apoyadas por políticas públicas de un gobierno eficiente, o sólo por el fomento y la intervención estatal, sino por múltiples formas de asociación, organización y (auto)gobernación social en prácticamente todos los planos (subsistemas) de la vida social y entre todos los planos y actores de la vida social, el político, el económico, el científico–profesional, el de la pertenencia y confianza social.⁶¹ Por lo menos, en los asuntos relativos al desarrollo productivo y competitivo de una nación o una región, toma forma como condición necesaria un “nuevo paradigma de producción”, que se expresa y realiza en una nueva estructura social (interdependiente, integrada en forma de red) con capacidad de autonomía, con un tipo de gobernanza postestatal, pero que incluye al poder estatal. Pero ¿este modo de desarrollo, que se hace presente en algunas regiones del mundo, podrá ser algo posible y duradero, algo estructural, cuando se ignora su funcionamiento y su alcance, pues las formas asociativas entre estado, industria y otros actores sociales arrojan resultados contradictorios, ora producen coaliciones distributivas de

⁶¹ “La competitividad emerge no sólo en el nivel de las firmas particulares, sostenidas por políticas amigables con la innovación, decididas por un estado eficiente. Si este fuera el caso, sería posible desarrollar la competitividad de los países mediante un programa de fomento a las inversiones directas, complementado con esfuerzos de modernización del estado (en la jerga actual de las políticas de desarrollo, con *good governance*), e implementar una política económica similar a las de los casos exitosos de la economía mundial. El hecho es que la creciente importancia de los clusters industriales, las zonas económicas regionales y el trabajo en red de las firmas, factores que son considerados fundamentales para la eficiencia colectiva (cosa que Porter y los teóricos de los distritos industriales han acentuado), muestran que la competitividad internacional se basa en determinados patrones de organización social del sistema económico y del social, si bien poco se sabe hasta ahora sobre sus estructuras, lógica interna y dinámica de desarrollo” (1997: 9).

rentas que bloquean el desarrollo, ora provocan desintegraciones sectoriales y territoriales respecto del conjunto social ora generan dinámicas creativas de progreso que jalan a su sociedad?

La otra pregunta, desde la vertiente teórica, es más exigente y radical: “¿A partir de las tesis de Luhmann acerca de la creciente diferenciación de las sociedades y de la creciente complejidad interna de sus subsistemas se debe inferir la imposibilidad de la gobernación? ¿O son posibles formas de gobernanza y de coordinación, patrones de organización social que, a pesar de sus altos niveles de complejidad, falta de transparencia y del peligro innegable planteado por la autoreferencialidad de los subsistemas (independencia e interdependencia), sean capaces de abrir paso a una gobernación deliberada, de objetivos, con un mínimo de autoreproducción racional de las sociedades altamente diferenciadas, aunque esto nada tenga que ver con la caprichosa omnisciencia de los planificadores del pasado?” (: 105). ¿Es posible seguir hablando, al viejo estilo, de una intencionalidad de la sociedad (de la historia social), de la posibilidad de que un protagonista, el gobierno, o en su lugar, en este tiempo, un conjunto de agentes asociados, puedan sostener la función directiva de la sociedad en su conjunto? ¿Se puede hablar todavía de dirección, de gobernación, de la sociedad?

El punto de partida para pasar “del Leviatán al estado cooperativo”,⁶² a la gobernanza social por redes, es motivado por el interés que Messner tiene en la cuestión del desarrollo social. Su punto de partida es la “competitividad sistémica”,⁶³ que en parte es un marco de referencia para el análisis y la decisión de desarrollo y en parte es un concepto que da cuenta de las experiencias exitosas locales, regionales, nacionales de desarrollo. Los

⁶² El tema del “estado cooperativo”, en contrapunto a la tradición del estado coactivo, que pierde sentido en el área de la política económica y social, es algo distintivo de los politólogos y analistas de política pública alemanes. R. Mayntz (2001: 9) es explícita: “Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa...En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación e implementación de las políticas públicas”.

⁶³ “Competitividad sistémica” es un marco de referencia, producido en el Instituto Alemán de Desarrollo, que integra cuatro niveles de acción que en su interdependencia y complementación se consideran determinantes para el desarrollo de las ventajas competitivas nacionales. Los cuatro niveles son el “nivel micro” de la acción de la empresa, el “nivel meso”, relativo a políticas públicas (educativas, tecnológicas, laborales, de infraestructura...territoriales), el “nivel macro”, relativo a la política macroeconómica, y el “nivel meta”, que tiene que ver con valores socioculturales, patrones de organización y dirección política (gobernanza) y económica.

desarrollos exitosos muestran la necesidad pero la insuficiencia de la intervención estatal, a la vez que dejan ver que son resultado de nuevas formas de organización social de la economía y de la política, que se caracterizan por la interdependencia–interacción–coordinación entre firmas, gobiernos, instituciones privadas y públicas (universidades, por ejemplo), organizaciones sociales. En estas iniciativas de desarrollo la gobernación por jerarquía no existe o, dicho de otro modo, la gobernación social no ocurre por el gobierno ni la coordinación social se ejecuta por coordinación política. Hasta aquí nada nuevo, aunque lo haya dicho desde la perspectiva del desarrollo.

Messner tiene dos contribuciones relevantes. Su primera contribución consiste en ofrecer elementos que ayudan a ordenar la definición de la gobernanza (: 68 – 70). El concepto se inscribe en la teoría de la acción, por lo que supone un sujeto (“*governance actor*”) que usa su influencia para conducir a su sociedad (“*governance object*”) hacia ciertos futuros deseados o conducirla en su tránsito de un determinado estado de cosas a otro (“*governance goal*”) y para ello emplea toda una gama de medios de interacción con el conjunto de la sociedad, que pueden ser mando, leyes, mercado, solidaridad... (“*governance instruments, governance media*”). Las acciones relacionadas con la gobernación, con sus sujetos, objetivos e instrumentos, que no pueden ser ni únicas ni fijas, deben ser entendidas como “un proceso de búsqueda y aprendizaje de los actores sociales”: como un proceso (“*governance process*”).

Su segunda contribución consiste en el desarrollo de la teoría de la sociedad de redes que parte de “las redes de políticas”, sobre la que escribieron sus connacionales F. Scharpf y R. Mayntz, pero va más allá cuando afirma que las redes son patrones de organización que procesan la dependencia recíproca, en el sentido de que los actores particulares no tienen todos los recursos que necesitan para realizar los resultados que aspiran, puesto que los recursos (económicos, intelectuales, tecnológicos, morales, de poder e influencia) están dispersos entre varios actores. Esto fue lo que definió la teoría organizacional de la dependencia de recursos “como interdependencia” y “las redes son las formas de organización y gobierno capaces de articular los fenómenos de la creciente y simultánea independencia e interdependencia, enfatizada por Luhmann. En este sentido la organización

reticular se contrapone a la autoreferencialidad de los subsistemas singulares que Luhmann consideró como inevitable. Lo que emerge es cualitativamente un nuevo modo de gobernanza” (: 173), más allá de la polarización entre las jerarquías y los mercados.

La organización por redes es el resultado de los desarrollos más avanzados de la sociedad moderna que es una sociedad de organizaciones formales, diferenciadas, autónomas, dotadas con poderes relevantes pero no universales. Messner dedica la parte III de su libro a desarrollar su teoría de redes, que contiene apartados sobre los elementos básicos de la definición de la red, el problema del número de sus nodos y relaciones derivadas que se manifiesta en problemas de coordinación y decisión, las tensiones entre conflicto y cooperación, los dilemas de la negociación, su ciclo de auge, agotamiento y trastorno... que generan o representan “los cinco problemas centrales de la gobernanza por redes”: 1) el bloqueo del decisionmaking debido a posiciones de veto, 2) la propensión a una orientación conservadora de acción, 3) la propensión a la desintegración por vínculos laxos y a la reticencia a la innovación por la densidad de las relaciones, 4) el riesgo de obstruir negociaciones entre soluciones alternativas de problemas por la existencia de diferentes criterios distributivos, 5) problemas de internalización de costos. En conclusión:

“La discusión sobre las redes muestra que la lógica de la gobernanza por redes se enfoca a hacer posible la comunicación intersistémica o interorganizacional de la sociedad. Sin duda los sistemas de gobernanza jerárquicos y sus decisiones verticales son cada vez menos capaces para influenciar la dinámica de los subsistemas sociales que son autoreferidos y tienen sus propósitos propios, pero las redes de política que aparecen como resultado de la dependencia recíproca de los actores en materia de recursos pueden ser capaces para articular la lógica de la independencia y la interdependencia de los subsistemas. Los actores involucrados en redes están obligados a coordinar y aprenden a coordinar sus intereses y lógicas de acción con las de los otros participantes. El estado con frecuencia forma parte de redes o es capaz de incidir en su marco de reglas y condiciones (“autocoordinación a la sombra de la jerarquía”, como dice Scharpf). En

suma, el problema de la complejidad no se resuelve con la existencia de estructuras de redes, pero su abordaje es mejor que con los instrumentos interventores del optimismo de la planificación estatista o con las estrategias neoconservadores y neoliberales que se han estado discutiendo desde los años 70 como la solución a la crisis del estado” (: 333).

Joan Prats. En nuestro medio hispanoamericano, Joan Prats, director del *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya* (IIGC), ofrece una definición de gobernanza, centrada en la idea de “gobierno interactivo”. La premisa de su desarrollo es la observación correcta de que durante las últimas décadas ha ocurrido un desplazamiento teórico y práctico “de la Burocracia a la Gerencia y de la Gerencia a la Gobernanza”. El actual foco del interés intelectual y político ya no es la estructura y/o el funcionamiento responsable y eficaz de la AP, sino que la reforma administrativa se enmarca ahora en la problemática mayor acerca de cuál es el modo de gobernación contemporáneo. El resultado de este planteamiento (que comparto) es reubicar y reincorporar el proceso financiero–administrativo de la NGP en el proceso de gobernación, tomando distancia de la arraigada dicotomía entre administración y política, típica de la tradición angloamericana, en correspondencia con su Modelo Westminster parlamentario.⁶⁴ La definición de Prats, que se inspira al parecer en el libro pionero editado por J. Kooiman (1993) y en desarrollos europeos recientes, es precisa, al afirmar que “desde mediados de los 90, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno

⁶⁴ Como dicho inicialmente en este capítulo, el aporte del pensamiento hispanoamericano y/o latinoamericano en las cuestiones de nueva gestión y nueva gobernación consiste en no mantenerlas desvinculadas o en entenderlas predominantemente en modo administrativo, gerencial. El horizonte institucional–político de la NGP no es sólo apropiado y necesario para nuestros gobiernos en consolidación democrática, sino es fundamental para una sólida y sostenible visión teórica de la AP en modo de NGP, cuya naturaleza pública no puede ser subordinada sin más a la dimensión administrativa de la eficacia. De hecho hay una confrontación entre dos tradiciones institucionales y teóricas: la cultura “sigma” administrativa de la eficiencia y el desempeño vs. la cultura “theta” de legalidad, honestidad, certidumbre jurídica (Hood, 1989), que se reproduce en la tensión que se presenta entre el enfoque de finanzas públicas de la AP y el enfoque de ley pública / política pública (si ésta, de nuevo no es estructurada sólo por el enfoque angloamericano).

relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global” (2004: 31).

El argumento para sustentar la pertinencia y productividad del concepto de gobernanza se centra en la insuficiencia directiva del gobierno en las condiciones sociales actuales y, en consecuencia, en la necesidad de que el gobierno se abra a nuevos actores para estar en grado de cumplir su función pública directiva. Emplea una frase expresiva y polémica para recapitular su tesis: “no hay interés general trascendente a los intereses sociales y privados. No hay monopolio de los intereses generales por las organizaciones gubernamentales”. La naturaleza interactiva, relacional, del nuevo modo de gobernar es conceptuada como “gestión de redes”, con la observación de que el gobierno no es un actor más en la red, dado que es el único participante que posee la representatividad y autoridad democrática de su sociedad (algo a no olvidar, como ocurre con otros autores), pero su incorporación obligada a redes específicas de interés público para tener la capacidad de dirigir hace más complejo su papel directivo, que según las circunstancias tomará el papel de emprendedor, facilitador, mediador, negociador, árbitro de conflictos y formulador de reglas..., aunque otros actores integrantes de la red puedan llevar a cabo esas mismas funciones de cohesión interna de la red. La exigencia irrenunciable de la naturaleza democrática de las redes de gobernanza exige “la inclusión simétrica” de los participantes e interesados en el tratamiento de un asunto público o en el rumbo de la sociedad en general. En la práctica, el gobierno tiene la opción ineficiente de no incorporarse a una red para poder estar en grado de gobernar en general o en un asunto particular, pero puede decidir racionalmente incorporarse a la red y practicar entonces formas de cooperación con los demás actores o puede ser gestor de redes, facilitando la interacción de sus actores nodales (con particular atención a superar bloqueos), o puede crear redes en asuntos públicos que son clave para resolver problemas sociales importantes y aprovechar oportunidades desperdiciadas.

Por último, en conexión con el Libro Blanco de la Comisión Europea, formula los cinco principios de la buena gobernanza: “apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia”, con la congruente observación cautelar que no podrá existir un modelo universal de buena gobernanza, aplicable a cualquier sociedad, y que las nuevas relaciones

entre los poderes y gobiernos y entre éstos y la sociedad que caracterizan a la gobernanza actual deberán institucionalizarse si es que se pretende asegurar su ejercicio directivo de manera duradera, cierta y responsable: “un derecho administrativo renovado...que vaya estableciendo los principios institucionales que nos permitan orientar la construcción y proceder a la valoración de la gobernanza” (2004: 31–35). Esta observación de Prats es pertinente, por cuanto el grueso de los teóricos y propagandistas de la productividad directiva de la *new governance* consideran única o principalmente que ésta es un modo alternativo de gobierno, indispensable o conveniente porque ha acreditado eficacia y aceptación en las nuevas condiciones sociales, sin que hayan prestado atención a su dimensión institucional, la cual es empero crucial para que ese modo de gobernar no sea un estilo circunstancial de gobiernos empíricos, sino un proceso directivo institucionalizado, públicamente reconocido y autorizado.

4.3. Las posiciones de los organismos internacionales.

Por el lado de los organismos internacionales, en que la (buena) gobernación es considerada una condición absolutamente necesaria para detonar y sostener el desarrollo, el **Banco Mundial** (1992) entiende por tal: a) la forma del régimen político, las instituciones políticas, b) el ejercicio de la autoridad política y la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo, c) la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y para cumplir sus funciones. En gran medida el Banco Mundial reproduce la definición convencional del enfoque predominantemente gubernamentalista de la dirección de la sociedad, correspondiente a la premisa de la notoria debilidad de las sociedades, particularmente de aquellas atrasadas y pobres, que son el interés particular del Banco cuando incursiona en los temas de la gobernanza.

En cambio, por la vertiente de una gobernación no gubernamentalista se mueven los resolutivos de 1995 de la “*Commission on Global Governance*” de la **OCDE**, cuando es definida como “la suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen/manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso a

acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, así como los arreglos informales que las gentes y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad”. Recientemente OCDE, en continuidad con su posición primera y en relación con los asuntos metropolitanos, define la gobernación como “el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al ‘gobierno’ como el instrumento” (OCDE, 2000). Es una definición precisa, similar a la denotación conceptual que comienza a normalizarse entre los estudiosos del tema, aunque resulta discutible reducir el papel de gobierno al de un instrumento, a menos que el término se refine.⁶⁵

Por último, de manera más sistemática y aguda, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – **PNUD** (1997) señala y acentúa, a la manera de la OCDE, que la gobernación contemporánea consiste en un proceso que incluye la interacción / asociación multimodal entre el gobierno y los actores (económicos y no) de la sociedad civil, entre actores gubernamentales y no gubernamentales. La gobernación acertadamente consiste en “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias...”. Tres son las instancias importantes de gobernación para lograr el desarrollo humano sustentable, a saber: “el estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado” (: 9). La gobernación ya no es la actividad de un agente central sino constituye un “sistema de gobernación” (*governance system*). De manera recapituladora el PNUD afirma que “el sistema de gobernación es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisión vinculante del estado moderno” (: 10), en la que concurren, influyen y se ajustan mutuamente gobierno, empresa privada y agrupaciones sociales. Parafraseando la denotación del PNUD, por sistema quiero entender más precisamente un proceso de

⁶⁵ En esta línea de gobernación alternativa en asuntos metropolitanos escribe Ronald K. Oakerson (1999), cuando en el cap. 5, titulado “Gobernación metropolitana sin gobierno metropolitano”, señalando que el gobierno no es la condición necesaria de la gobernación metropolitana, afirma: “La condición necesaria –la capacidad de establecer normas generales en el área (metropolitana)– se puede alcanzar sin crear una unidad de gobierno de cobertura metropolitana, dotada con la capacidad de tener bajo su control todo el campo de asuntos relacionados con la provisión de la economía pública metropolitana” (: 80).

decisión colectiva sobre el futuro de la sociedad que resulta de la interdependencia de múltiples agentes que disponen y ponen en común recursos para definir el sentido de dirección de sus sociedades y para hacer que sus sociedades estén en condición de realizar los objetivos deseables de su supervivencia, convivencia y su viabilidad / posicionamiento en el futuro. El aporte conceptual y programático del PNUD consiste en dejar en claro que la gobernación de una comunidad no es la actividad particular o dominante de un centro de mando, ubicado en la instancia institucional del gobierno, sino la actividad y el producto de un sistema (relacionado e interdependiente) de actores sociales, a saber, poderes públicos y organizaciones privadas y sociales.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas – **UNDESA** retoma la posición del PNUD y la especifica operativamente, desde la perspectiva de los impactos que la globalización ha causado en los estados nacionales, redimensionando sus poderes y alcances:

La globalización no ha debilitado a los Estados que siguen siendo los actores clave en la arena política interna e internacional. Pero están cambiando sus roles. Los Estados dejan de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos. La globalización está produciendo un nuevo ordenamiento de roles, asociaciones entre los gobiernos, los ciudadanos y las empresas y fortalece la influencia del público en las instituciones y los gobiernos... Crecientemente el estado es llamado a actuar como el vínculo entre los diversos actores implicados en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones. El estado sigue procurando su función de cohesión social pero ahora aparece como el centro de operaciones (*hub*) que conecta distintos actores de los más diversos campos, actividades, regiones, culturas, profesiones e intereses. Para eso no sirven las viejas estructuras burocráticas decisionales jerárquicas. La diferenciación creciente de necesidades, tecnologías, habilidades, ideologías e intereses ha producido una gran difusión del poder. Las estructuras monocráticas, compactas, piramidales que constituyen el legado del racionalismo del XVIII ya no representan la realidad de las administraciones públicas contemporáneas...” (UNDESA, 2001, cit. por Prats, 2004: 8)

Recientemente la **Comisión Europea** ha publicado *La Gobernanza Europea: Libro Blanco* (2001), que “se refiere a la manera como la Unión Europea utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos” y “se propone abrir el proceso de elaboración de políticas de la UE con el fin de asociar un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación”. En gran medida el libro quiere ser una respuesta a los desencantos y las críticas de los ciudadanos a la actuación de la UE. Por un lado, los ciudadanos esperan que la Unión tenga la capacidad de aprovechar las oportunidades que abre la globalización y responder así a los problemas sociales nacionales, particularmente a los del desempleo, medio ambiente, seguridad alimenticia y crecimiento de la delincuencia: por otro lado, se trata de ciudadanos que manifiestan cada vez menos confianza en los políticos y la política misma y que perciben a la Unión como “una realidad lejana y a la vez una realidad demasiado invasora” (p. 69). La debilidad gubernativa de los órganos de gobierno de la UE (Comisión, Consejo y Parlamento) por lo inédito y lo complejo de la conducción política de una comunidad política transnacional, en un contexto continental y mundial más incierto, obliga a revisar y reformar el proceso de la gobernanza europea.

Gobernanza es definida como “las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia” (Comisión Europea, 2001: 8, nota 1). Estos son los cinco principios constitutivos de la gobernanza, la cual se caracterizará por la comunicación permanente de los gobernantes con los ciudadanos y el acceso de éstos al proceso de gobierno, por la cultura del diálogo y la consulta, por la implicación de la sociedad civil en las decisiones de política y acuerdos de asociación público – privada, por la definición precisa de las responsabilidades de cada una de las instituciones de la UE y la (co)responsabilización de los estados miembros y agentes sociales en los asuntos de interés común, por una dirección que se distinga por sus objetivos claros, acciones de eficacia probada, obtención de resultados y evaluación del desempeño, por la coherencia entre el conjunto de todas las políticas, algunas de las cuales

rebasan las fronteras de las políticas sectoriales. La aplicación de los principios conduce a la propuesta de cambios en cuatro grandes dimensiones de la actividad gubernativa.⁶⁶

Las tesis de El Libro Blanco han sido cuestionadas por varios expertos en derecho y política comunitaria, de modo que el libro no parece haber obtenido ningún resultado práctico hasta el momento ni tampoco haber influenciado en el debate considerado más trascendente, el de la Constitución Europea. Las principales críticas se concentraron en exhibir el propósito conservador de la Comisión (mantenimiento del poder de la Comisión con menoscabo de los poderes estatales nacionales) a pesar de sus propuestas de vanguardia y mostrar una serie de contradicciones en puntos centrales, como el llamado “método comunitario”, al pretender extender el voto de mayoría calificada de la Comisión al Consejo y convertirlo en la norma de decisión de todas las materias que son competencia de la Unión, aboliendo en la práctica el derecho de veto de los gobiernos nacionales particularmente en aquellas materias que afectan directamente la soberanía popular y el mandato del gobierno nacional.

4.4. Recapitulación.

A pesar de la diversidad de autores, teorizaciones o simples puntos de vista sobre el concepto de gobernación,⁶⁷ existe un haz de afirmaciones compartidas. Estos enunciados

⁶⁶ Los cambios apuntan a: 1) *Mayor participación de todos los actores sociales*, lo que implica transparentar el funcionamiento de la Unión, interactuar más sistemáticamente con las instituciones y gobiernos locales, integrar más a la sociedad civil en la hechura de las políticas, establecer más y mejores vínculos con las redes (sociales, académicas, profesionales, empresariales etc.) europeas e internacionales. 2) *Mejora de la calidad y aplicación de políticas y normas*, que implica asegurar la calidad, eficacia y simplicidad de reglamentos y políticas, flexibilización de las directrices comunitarias, redefinir los instrumentos jurídico-políticos en la UE, simplificar el derecho comunitario, crear nuevas agencias reguladoras y mejorar la aplicación nacional de las normas comunes. 3) *Reforzamiento de la vinculación entre la gobernanza europea y la gobernanza mundial*, que implica promover más activamente en el exterior los principios rectores de la UE (paz, crecimiento, empleo y justicia) con el fin de “mejorar la eficacia y la legitimidad de la gobernanza mundial”, por lo que se hace necesario diseñar nuevos instrumentos de política exterior para hablar con una sola voz. 4) *Redefinición del papel de las Instituciones*, lo que significa definir más claramente los objetivos a largo plazo de la UE (mejorar la capacidad de planeación estratégica), redefinir y “centrar” el papel de sus instituciones, reestructurando las relaciones entre ellas para lograr equilibrios y sinergias, a tiempo que promover que los ciudadanos entiendan con mayor claridad funcionamiento y proyecto de la UE.

⁶⁷ Rhodes (en Pierre, 2000) hace una recapitulación de lo que llama las 7 definiciones más usuales de gobernación en el lenguaje académico y funcional, a saber: Gobernación como gobernación corporativa,

son: a) gobernación / gobernanza es EL PROCESO la acción de dirección de la sociedad, que implica definir tanto su sentido de dirección, sus objetivos y metas generales, como su capacidad de dirección, la manera como se organizará la producción de los objetivos y metas elegidos (es decir, distribución de la autoridad, división del trabajo, intercomunicación, coordinación); b) la acción directiva de la sociedad no es equivalente (no se reduce) al actuar directivo del gobierno, pero lo incluye en diversos modos y niveles, a menos que la sociedad, por carecer de la capacidad de darse dirección y de coordinarse a niveles básicos, no tenga más opción que dejar la gobernación de la sociedad a cargo de una instancia exterior de gobierno con los poderes suficientes; c) en las condiciones actuales, para la definición y realización de los objetivos de la vida en común son necesarias pero insuficientes las capacidades, recursos y actividades del gobierno, particularmente en las áreas del crecimiento económico y del bienestar–seguridad social; d) se requieren como condición necesaria de dirección los recursos de otros actores diversos del gobierno para que una sociedad esté en aptitud de formular y realizar los objetivos de la vida en común; e) la capacidad de resolver problemas varios de la sociedad y la capacidad de autorregulación de estos otros grupos de actores (empresas, organizaciones civiles, centros de pensamiento...) está suficientemente probada en ámbitos circunscritos de la vida asociada y también en el ámbito del interés público, en el que sus recursos de información, análisis y producción (técnicos y económicos) son necesarios y aun decisivos para el desarrollo de las políticas públicas y para la prestación de los servicios públicos; f) la gobernación contemporánea se ejerce como un proceso interdependiente entre el gobierno y otros actores, que suele tomar la forma de asociaciones y/o de redes (con particular énfasis) y se considera que la interdependencia público–privada–social es la condición crucial para que la sociedad no vaya a la deriva o entre en decadencia; g) esta asociación y coordinación necesaria pone en evidencia que las distinciones tradicionales entre lo que es propio del ámbito público y lo que es propio del ámbito privado se han vuelto menos claras y estables en el abordaje de los problemas considerados de interés o beneficio público y que sus combinaciones bien administradas arrojan resultados benéficos a la vida en común; h) estas nuevas formas gubernativas aparecen inicialmente como prácticas e instrumentos, que no

como Nueva Gestión Pública, como buen gobierno, como interdependencia internacional, como sistema sociocibernético, como nueva economía política, como gobierno por redes.

están formalmente institucionalizados, pero pueden asumir selectivamente la forma institucional de leyes, regulaciones o la forma de organismos públicos especializados, normalmente descentralizados y autónomos respecto del gobierno en su ejercicio. Sin embargo, i) definir la nueva gobernanza como “gobernanación por redes” (en sentido propio y estricto, no metafórico) puede ser algo teóricamente ilustrativo pero no deja de ser en este momento la representación de una realidad gubernativa o administrativa institucionalizada, debido entre otras cosas a la indisposición del derecho administrativo público a restringir la superioridad y responsabilidad del gobierno en el ámbito público o a reconocer a los actores civiles como agentes titulares y responsables de la función pública.

Resumido de otra manera, sucinta y clara, el concepto de gobernación registra y comprende las siguientes características: a) implica un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno, b) registra que las fronteras y responsabilidades de lo Público y lo Privado son hoy permeables en el abordaje de los problemas económicos y sociales de una comunidad, c) reconoce la interdependencia (de poder, información, recursos) de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos, d) reconoce la existencia de redes sociales de actores autónomos que tienen capacidad de autogobierno en asuntos vitales para sus vidas y convivencia, e) reconoce que se pueden realizar situaciones deseadas sin necesidad de la autoridad y mando del gobierno (Stoker, 1998: 17 – 28). En suma, el gobierno como el agente central y dominador de la gobernación de su sociedad es una reliquia del pasado, aunque tenga sus fundamentos en las grandiosas teorías políticas de la modernidad y del estado social y su respaldo en la cultura política de la grandeza, soberanía y capacidad del Estado que se ha sedimentado en nuestras mentes.

5. Gobernanza y Administración Pública.

Considerar que el enfoque de gobernación / gobernanza represente un nuevo paradigma de gobierno y AP es prematuro, aunque la reciente literatura angloamericana utilice el concepto cada vez más y con mayor entusiasmo, debido entre otras cosas a que ha hecho descubrir a sus intelectuales la flojedad de su tradicional dicotomía wilsoniana entre administración y política, a pesar de sus lógicas distintas de acción. Para llegar al punto de

darle el rango de paradigma, se requiere todavía un consenso más generalizado sobre la productividad heurística del concepto en la investigación y sobre la capacidad que el nuevo modo gubernativo muestre para resolver los problemas directivos de la sociedad contemporánea. Dos retos cuyo desenlace no es previsible.

El concepto de nueva gobernanza inaugura y justifica la nueva manera de concebir a la AP y de practicarla. La forma contemporánea de AP, llamada *Nueva Gestión Pública* (NGP), representa en gran medida la manera como el nuevo modo de gobernar se materializa organizativa y administrativamente. La NGP es así un componente de la nueva gobernación, algo enmarcado y enraizado en el proceso contemporáneo de gobernar a una sociedad, y no simplemente algo de tipo y alcance gerencial, un nuevo modo de administrar, como se asienta en la mayor parte de la literatura angloamericana, que no destaca el vuelco ocurrido en las relaciones entre gobierno y sociedad o que, como es propio de su tradición intelectual, mantiene separadas la reflexión sobre el gobierno y la reflexión sobre la administración.

La NGP es componente de la nueva gobernanza. No en el sentido genérico de administración, entendida como la dirección de las acciones varias de múltiples agentes que llevan a efecto las situaciones deseadas que prescriben los objetivos de las políticas públicas y servicios del gobierno, sino en el sentido propio y estricto de gobernación, como actividad de conducción y coordinación de la sociedad. La AP fue en el pasado un componente de la gobernanza *ex post*, por las consecuencias sociales estabilizadoras que tenían sus acciones y servicios, y hoy lo es sobre todo *ex ante*, por la manera como se ha organizado y opera (Aguilar, 1999). La NGP es *causa y efecto* de la nueva gobernanza, en cuanto es en buena medida un efecto del obligado cambio que experimentó el patrón de gobernación del estado social de gran tamaño burocrático y en tanto aporta la nueva forma de organización, dirección y operación que la nueva gobernación requiere para acreditarse como eficaz.

En primer lugar, como antes dicho, la (nueva) gobernanza ha sido en mucho resultado de la obligada política de ajuste fiscal que exigió redimensionar el gran aparato administrativo

del gobierno y que llevó a reconocer que era necesario relanzar las acciones productivas y reguladoras de la sociedad, que en el pasado habían quedado subordinadas a la acción del gobierno, por lo que las capacidades sociales de autogobierno y autorreproducción habían sido desaprovechadas o sus reales alcances eran prácticamente desconocidos. El redimensionamiento tuvo como efecto directo reducir las capacidades, recursos y alcances del gobierno y, en consecuencia, alterar la acostumbrada manera de gobernar mediante sus planes, regulaciones y la acción directa de sus programas y personal. Todas esas medidas liberaron además a actores antes atados a las decisiones del gobierno, que empezaron a actuar con mayor independencia en sus campos de interés, e indujeron al gobierno a encontrar otros mecanismos directivos, por ejemplo, la desregulación, la apertura a la participación ciudadana en el procesamiento de las políticas públicas, las contrataciones de privados para la realización de tareas públicas, la aparición de consorcios entre sector público y privado para atender problemas de beneficio público... En resumen, la AP redimensionada, ajustada, es un componente esencial de la nueva gobernanza, en el sentido preciso de que estuvo al origen de su obligada formación. Una AP poderosa, extendida y de acción directa no habría dado forma a la nueva gobernación, a menos que hubiera acreditado que todavía su formato directivo era socialmente eficaz y beneficioso. Y la evidencia social mostraba que había dejado de serlo.

En segundo lugar, el nuevo modo de gobernar obligó a la AP a reorganizarse y operar de otra manera. En el pasado la AP contribuyó de manera relevante a la gobernación de la sociedad por los resultados y consecuencias de sus servicios, *ex post*. Los programas de asistencia, compensación, desarrollo, bienestar y seguridad social, de cuya definición, dirección y operación se hizo cargo directamente la AP mediante la provisión de múltiples bienes, servicios y oportunidades a personas y sectores sociales, acreditaron que ésta era efectivamente un factor o agente de integración, coordinación y regulación social y política, que resolvía problemas y conducía a su sociedad a niveles de mejor vida personal y asociada. Sin embargo, debido a su carácter estrictamente gubernamental(ista), la contribución de la AP clásica a la gobernación ocurrió básicamente por sus resultados sociales, debido a que sus prestaciones contuvieron y evitaron problemas, conflictos y anomias sociales que habrían seguramente aparecido si el gobierno no actuaba. Pero no

porque las formas organizativas y los patrones operativos de provisión de bienes y servicios de la AP hayan fomentado o reconocido la importancia de las organizaciones independientes de la sociedad (económica y civil) para resolver campos de problemas de interés y beneficio público ni tampoco porque haya creado instituciones formales e informales de coordinación y asociación entre las organizaciones sociales y entre éstas y los gobiernos para la conducción social. “En contraste, la nueva gerencia pública, por haber comenzado a cuestionar y superar su tradicional referencia gubernamentalista y haber comenzado a incorporar formas diversas de participación ciudadana representativa y responsable como sus condiciones naturales de operación, se convierte ahora, en sí misma, por sus características y pautas de operación, en un mecanismo de coordinación social y de coordinación entre el mundo social y el estado. En suma, la nueva administración pública, en su misma organización y en su mismo proceso operativo, *ex ante*, contribuye al orden, acoplamiento y cooperación social” (Aguilar, 1999: 146), a la gobernación, en su sentido postgubernamental.

Esto ha sido posible por la restauración de la naturaleza pública de la AP y por la reciente incorporación de esquemas gerenciales alternativos a los de su tradicional funcionamiento burocrático, dos tendencias contemporáneas que implican y fomentan formas de interdependencia, coordinación y cooperación entre gobierno y sociedad en la operación misma de la AP. El restablecimiento de la naturaleza pública de la AP, además de exigir que las autoridades y los funcionarios actúen de acuerdo a las especificaciones de la normatividad pública y sean controlados por los otros poderes públicos, exige también el enlazamiento entre la AP y los ciudadanos o, dicho en lenguaje usual, exige participación ciudadana, deliberativa y operativa. Este requisito era innecesario para la gobernación en las visiones “internistas” o “gubernamentalistas” del gobierno y la AP, muy congeniales a los regímenes planificadores autoritarios, en los que el agente de los asuntos públicos y de la gobernación de la sociedad era primordialmente el gobierno mismo con su conjunto de organizaciones, recursos, programas y personal. Pero ha comenzado a dejar de serlo en el momento en que comienza a restablecerse justamente el carácter republicano del estado y el carácter liberal–democrático de la república, que ponen en el centro de la acción estatal a la ciudadanía con sus actividades de construcción, dirección, animación y corresponsabilidad

del espacio público, principio que revierte y acaso pone punto final al carácter meramente pasivo y subordinado de los ciudadanos en la gobernación y AP de sus comunidades políticas de convivencia.

En esta visión intensamente pública de la AP, las políticas públicas y los programas de servicios públicos incorporan total o parcialmente “el ciclo de la participación ciudadana”: *información-consulta-asociación-delegación-evaluación-control*, que no consiste sólo en la deliberación pública de los ciudadanos sobre las políticas sino incorpora su acción. La participación no se agota sólo en el título de los ciudadanos a exigir ser informados y consultados sobre las decisiones y resultados del gobierno, sobre el estado que guardan sus comunidades de vida y sobre los asuntos públicos de trascendencia colectiva o a evaluar los resultados de la acción de gobierno, sino se extiende a la posibilidad institucional de asociarse cooperativamente con el gobierno en la solución de determinados problemas de interés general o de ser autorizados (“empoderados”) por el gobierno para atenderlos por ellos mismos, con el respaldo de formas de financiamiento, regulación, asistencia y evaluación gubernamental de su desempeño. Esta interlocución entre gobierno y sociedad a lo largo del proceso de la política pública, junto con formas asociadas y compartidas de atención a los problemas, construye, materializa y asegura formas de coordinación y acoplamiento entre el gobierno y grupos significativos de la sociedad y entre éstos mismos (por ejemplo, voluntarios que se hacen cargo de las necesidades de sus consocios u organizaciones ciudadanas que desarrollan capacidad cívica y/o productiva entre sus conciudadanos). Estas nuevas formas de cumplimiento de funciones públicas y de prestación de servicios públicos tendrán como efecto originar vínculos y equilibrios aceptables entre los que viven asociadamente, desarrollar la autorregulación y compartir visiones y agenda de la comunidad política. Serán formas de gobernación y no de gobierno.

Por otro lado, los movimientos que se orientan a restablecer la capacidad administrativa de la AP, mediante la incorporación de formas organizacionales y métodos gerenciales, relacionados con la dirección estratégica y la administración de calidad también constituyen a la AP en factor de gobernación. La dirección estratégica, al recuperar la importancia del entorno del gobierno y destacar que el manejo del entorno es condición indispensable para

la conducción de la sociedad hacia sus fines preferidos, destaca entre otras cosas que los ciudadanos con sus múltiples comportamientos constituyen el entorno político-administrativo, que las capacidades de los ciudadanos son fundamentales para la gobernanza de la sociedad y que sus incapacidades de todo tipo, las cuales terminarán por manifestarse en conflictos, representan riesgos y retos para la gobernación social. Ahora bien, esta visión estratégica del gobierno y la AP, que se distingue por buscar la coordinación / el equilibrio entre el Interno de la administración y el Entorno de la dinámica social y que hace de esa coordinación el factor determinante para realizar los fines preferidos de una sociedad o de sectores sociales mayoritarios o relevantes, obliga a impulsar formas variadas de coordinación del gobierno con la sociedad, que toman la forma de negociación con adversarios, acuerdos con aliados, complementación de las capacidades del sector público con las del sector privado y las del tercer sector, estrategias cooperativas para abordar ciertos problemas de interés social...con el propósito último de realizar los fines de la sociedad y afianzar o construir su posicionamiento en el contexto internacional.

Asimismo la gerencia de calidad, que recupera la importancia de la satisfacción de los requerimientos y expectativas del ciudadano usuario, que articula la satisfacción y lealtad del usuario externo con la satisfacción y lealtad del cliente interno (el personal de la AP), que hace de este acoplamiento entre ciudadano y personal la condición indispensable para la creación de valor para el usuario representa una acción de gobernación, en tanto reconoce que la posibilidad de resolver problemas sociales y conducir a la sociedad a metas relevantes pasa por formas de coordinación, complementación y corresponsabilidad entre los actores del gobierno y los actores sociales. En la organización administrativa burocrática de vieja gobernación los ciudadanos usuarios de los servicios públicos, fuera de hacer explícita su demanda y batallar para colocarla en la agenda del gobierno, no determinaban ni los servicios ni los atributos del servicio ni especificaban los estándares de su prestación, los cuales eran decididos en cambio por sus productores o prestadores gubernamentales, que mantenían distancia de los usuarios e incuestionables además en sus decisiones. Las cosas comienzan a cambiar. En determinadas sociedades o circunstancias sociales, así como se ha dejado atrás la producción y consumo de masa (en serie) y se avanza hacia una sociedad postindustrial de demandas diferenciadas y hasta personalizadas

de bienes y servicios, así también se avanza hoy hacia una era postburocrática, que se distingue por la diferenciación y la pluralidad política de la sociedad, por la diversidad de las expectativas y demandas de los segmentos ciudadanos y por la diferente apreciación que tienen los sectores y las localidades sobre la importancia o prioridad de ciertos servicios públicos o sobre los atributos que integran el servicio. Por consiguiente, resulta crucial para la legitimidad de los gobiernos establecer vínculos de comunicación con ellos para conocer sus necesidades y expectativas de los servicios y la percepción que tienen de los servicios recibidos, con el fin de mejorar desde el diseño del servicio hasta los estándares de su prestación.

En efecto, así como las corporaciones privadas subsisten en la competencia de mercado en la medida que acoplan diseño, producción y servicio a las demandas diferenciadas de sus clientes y buscan satisfacer o superar sus expectativas, así también los gobiernos podrán mantener la confianza social y asegurar su supervivencia en medio de la competencia política a condición de que corten a la medida de sus ciudadanos (de segmentos de ciudadanos) sus servicios y respondan apropiadamente a sus expectativas y requerimientos. El signo de los tiempos en las corporaciones como en los gobiernos es que los productores de los bienes y los prestadores de los servicios se acercan de nuevo a sus consumidores / usuarios, sintonizan y coordinan con ellos su acción y procuran mantener una estrecha comunicación con ellos. Visto desde el otro extremo, el consumidor interviene crecientemente en el diseño de los productos, en los procesos productivos del proveedor del bien o servicio, en las modalidades de su provisión y en los servicios posteriores, condicionándolos en función de sus propias necesidades y utilidades. El *consumer*, consumidor, se vuelve *prosumer*, productor de su consumo. Y esto que ocurre en el sector privado desde hace años comienza a desarrollarse velozmente en el sector público ante ciudadanos cada vez más interesados en el provecho de sus contribuciones fiscales o más exigentes de que los productos gubernamentales satisfagan las funciones y utilidades que ellos esperan para sí mismos como personas, organizaciones o vecindarios, de acuerdo a sus circunstancias y prioridades de vida.

Esta articulación y coordinación entre funcionario y ciudadano (proveedor y usuario) hoy se realiza a través de múltiples medidas de comunicación e información de los gobiernos para conocer las expectativas y percepciones del servicio (encuestas, entrevistas, grupos de enfoque, instrumentos para recibir opiniones y quejas... que se facilitan con los sistemas actuales de tecnología de información) y culminan con el establecimiento de los estándares de servicio que los ciudadanos deben esperar y exigir de los prestadores gubernamentales. Han surgido así en muchos países de la OCDE las llamadas “Cartas del Ciudadano” o “Cartas de Servicios Públicos”, que hacen público a los ciudadanos los requisitos y obligaciones que deben cumplir para tener acceso al servicio y las especificaciones normativas (estándares) que deben esperar de los servidores públicos al prestarlo. De nuevo, esta forma de ajuste entre acción de gobierno y expectativa del ciudadano es la única manera de gobernar hoy, de responder a las expectativas de los ciudadanos y mostrar que la acción gubernativa conduce a niveles mejores de convivencia, que no son predefinidos en solitario por el poder público. Gobernación pura.

6. Un comentario de conclusión.

A primera vista se podría tener la impresión de que el concepto de gobernanza como algo diferente del gobierno y de su actuar directivo no añade nada nuevo ni nada relevante a la comprensión de la manera como el gobierno dirige a la sociedad. Se podría también argumentar que el nuevo concepto simplemente acentúa ciertos modos de relacionarse del gobierno con sus ciudadanos y actores sociales, que son cada vez más independientes y participativos, a fin de cumplir su tarea de gobernar en las condiciones sociales contemporáneas. Desde siempre los gobiernos, para poder gobernar, han tomado en consideración y han integrado las aspiraciones y opiniones de los diferentes grupos sociales interesados en algunos temas particulares, así como han debido entenderse y negociar con los sectores socialmente poderosos y decisivos. A lo largo del siglo XX sobran los ejemplos de esta interlocución del gobierno con sectores sociales significativos y de su corresponsabilización. En las sociedades industrializadas hemos registrado y hasta celebrado “los triángulos de hierro” y los “neocorporativismos” cuyos acuerdos definían el

desarrollo y los alcances de la sociedad durante un tiempo definido, así como sabemos de “redes de políticas” que muestran cómo los actores interesados en un determinado problema público se vinculan directamente con autoridades y funcionarios de gobierno y son los que deciden la definición del problema público y determinan el diseño de la política pública para atenderlo. Y en nuestros estados desarrolladores de sociedades rezagadas sobran los ejemplos de corporativismos verticales, que agrupaban a las organizaciones empresariales, obreras y campesinas de débil independencia y representatividad y que suscribían acuerdos conforme a las instrucciones del alto mando gubernamental.

Estas evidencias, si algo destacan, es justamente la insuficiencia del actuar directivo del gobierno y contribuyen a entender mejor el sentido de su insuficiencia directiva. Hay que precisar que el punto original del concepto de gobernación no reside principalmente en reconocer algo bastante obvio, a saber, la necesidad del gobierno de producir y disponer de consensos sociales básicos para que sus leyes y políticas directivas sean aceptadas. Sin embargo, no está de más destacar este supuesto de que el gobierno para gobernar necesita de los consensos sociales, después de décadas en que nuestros gobiernos actuaban por cuenta propia sin preocuparse de armar consensos sociales básicos en varias materias públicas o creaban artificialmente los consensos mediante múltiples formas blandas y duras. La búsqueda de consensos no es contraria a las prácticas de vieja gobernación del gobierno autoritario. Al contrario, los gobiernos autoritarios son los más ávidos de la aprobación social. En estas circunstancias preliberales y predemocráticas, en las que no hay lugar para *el desdoblamiento entre gobernación y (actuar del) gobierno*, la búsqueda del consenso con las fuerzas políticas y sociales ocurre mediante negociación con ellas, pero desde una posición clara de superioridad bonapartista del gobierno, que suele hoy tomar las formas inofensivas de la consulta ciudadana o popular y extenderse en el caso hasta el control de la disidencia mediante concesiones razonables o disuasión explícita. Se trata de consensos producidos o inducidos desde la superioridad gubernamental y, en correspondencia, implican subordinación social. La búsqueda gubernamental de consenso no es contraria a la idea del protagonismo del gobierno en la gobernación.

El punto original del concepto de gobernación consiste en reconocer *la insuficiencia del actuar del gobierno* para dirigir a su sociedad y de manera decisiva consiste en reconocer que necesita de los recursos y las acciones de actores extragubernamentales, que son actores capaces de autogobierno y tienen la capacidad de resolver problemas particulares de la sociedad. En esta óptica, la regulación, planificación, política pública, prestación de servicios públicos... del gobierno no sólo deben integrar el punto de vista de los actores extragubernamentales independientes, sino sobre todo deben integrar sus capacidades, recursos y acciones. Y si esto no ocurre, simplemente la sociedad va a la deriva, entra en conflicto o decae. En la práctica esto significa, en primer lugar, reconocer la productividad de esos actores independientes, dejarlos actuar, favorecer su actuación mediante legislaciones apropiadas y políticas públicas abiertas. En este sentido, gobernación consiste en reconocer, apoyar y potenciar sin intervención innecesaria la actuación de los mercados y de las organizaciones civiles, sin desconocer que hay fallas de mercado o simulaciones de mercado, que obligan a intervenir, así como hay fallas de la cooperación voluntaria. Las organizaciones económicas y sociales resuelven empero de manera eficaz y hasta eficiente muchos de aquellos problemas sociales que en el pasado querían resolverse mediante acción directa del gobierno y de sus burocracias.

En segundo lugar, esto significa que el gobierno reconoce que esos actores económicos y sociales acreditan ser competentes y eficaces en la solución de varios problemas y aspiraciones de la vida social (empleo, educación, salud, cuidado ambiental, compasión, defensa de los derechos...), razón por la cual el gobierno ha comenzado a desarrollar con éxito sus (ciertas) políticas públicas y prestar sus (determinados) servicios públicos, sumando las capacidades y recursos (económicos, técnicos, intelectuales, morales) de las empresas privadas lucrativas y de las organizaciones no lucrativas mediante diversas formas de asociación y contratación. En suma, la gobernación en solitario del gobierno ha dejado de ser gobernación o buen gobierno. Hoy es un “sistema de gobernación”, en el que toman parte y se necesitan los unos a los otros los gobiernos, los mercados y las organizaciones de la sociedad civil. Es el tránsito de un centro protagónico a un sistema de gobernación, en correspondencia con la complejidad y descentramiento de la sociedad

contemporánea y, acaso, dicho entusiastamente, de acuerdo con la tradición republicana que cruza con altibajos la historia política de Occidente.