

Primera edición, 2006

Aguilar Villanueva, Luis F.

Gobernanza y gestión pública / Luis F. Aguilar Villanueva. — México : FCE, 2006

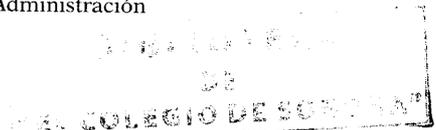
500 p. ; 23 × 17 cm — (Colec. Obras de Administración Pública)

ISBN 978-968-16-8133-3

1. Administración Pública I. Ser. II. t.

LC JL1 231

Dewey 351 A626



JF1355
. A48

✓
Clasificación

Ficha

Distribución mundial

Forma Adq.

Comentarios y sugerencias: editorial@fondodeculturaeconomica.com
www.fondodeculturaeconomica.com
tel. (55) 5227-4672 Fax (55) 5227-4694

 Empresa certificada ISO 9001:2000

Diseño de portada: Teresa Guzmán Romero

D. R. © 2006, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

ISBN 10: 968-16-8133-9

ISBN 13: 978-968-16-8133-3

Impreso en México • *Printed in Mexico*

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	11
I. <i>Gobernanza</i>	35
1. Las dos tendencias de la administración pública contemporánea	40
2. De la crisis a la gobernanza	53
3. El enfoque de la gobernanza: más allá de la gobernabilidad y del gobernar del gobierno	69
4. El concepto de gobernanza	80
Las posiciones de los organismos internacionales	128
Recapitulación	132
II. <i>Nueva gestión pública</i>	137
1. <i>La nueva gestión pública</i>	139
2. Los desarrollos de la nueva gestión pública	158
3. Los fundamentos teóricos: un comentario	218
III. <i>Gestión estratégica</i>	237
1. El nacimiento de la gestión estratégica	242
2. La planeación estratégica y sus dificultades	246
3. Gestión estratégica en el gobierno	258
4. Del plan a la gestión estratégica.	310
IV. <i>Gestión de calidad</i>	318
1. Gestión estratégica y gestión de calidad	320
2. El concepto de calidad.	324
3. El nacimiento y desarrollo de la gestión de calidad	334
4. Los principios de la gestión de calidad	348
5. Calidad institucional: un comentario	418
<i>Epílogo</i>	423
<i>Anexos</i>	441
I. Gestión estratégica en el sector privado	443

1. Una mirada a la primera generación de la gestión estratégica	443
2. Una mirada a las contribuciones recientes	458
II. Gestión de calidad	479
1. Los principios de la gestión de calidad	479
2. El modelo iso de un sistema de gestión de calidad basado en procesos	483
3. Organización por funciones y por procesos	484
4. Premios de calidad.	486
5. Guía del Banco Mundial para la evaluación de la gobernanza y la calidad institucional	488
<i>Bibliografía</i>	491

INTRODUCCIÓN

I

Al comienzo del siglo, la administración pública se encuentra a la mitad de un largo y sinuoso camino, con unos tramos en reparación y otros en construcción. No han concluido todavía los trabajos de reforma institucional y administrativa para restaurar el desempeño eficaz del gobierno después de su desplome fiscal y político en las décadas finales del siglo xx y han debido ya emprenderse los trabajos de innovación institucional y gerencial que los gobiernos requieren para poder dar respuesta a las condiciones contemporáneas de la vida asociada, que se distinguen por la creciente diferenciación de la sociedad, la mayor autonomía de personas y sectores, la expansión de la economía global, la conectividad informativa, la formación de regiones políticas y económicas, el terror y la persistencia de la pobreza y la desigualdad en muchos países. La mirada más aguda o la más apresurada a las recientes reformas de la administración pública o a las nuevas orientaciones de la disciplina administrativa nos hace descubrir que sus actuales enfoques, teoremas, tecnologías, diseños, normas y procedimientos comparten el propósito de dejar atrás de una buena vez las funestas situaciones de desorden financiero y provisión ineficaz de bienes y servicios de las décadas pasadas, que erosionaron la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos, así como comparten el afán por dotar al gobierno con formas alternativas de organización y gestión a fin de ponerlo en condiciones de responder a los desafíos que sus sociedades enfrentan ante el cambio de época en curso.

Este escrito tiene sus raíces en un ambiente de interfase entre el pasado y el futuro, que caracteriza a las administraciones públicas de los países latinoamericanos. Sus preocupaciones teóricas y prácticas son motivadas por los fantasmas del pasado que todavía rondan ominosos por la mente de varios de nuestros jerarcas políticos, funcionarios públicos, ciudadanos e intelectuales con el reloj atrasado. Todavía no hemos podido enterrar esos fantasmas en la más honda profundidad del pasado y no acertamos aún a vivir el presente en paz y con confianza. Una vigilia per-

manente es necesaria para impedir que resuciten los fantasmas del hiperestatismo, el autoritarismo, el populismo, el nacionalismo de clausura, el igualitarismo, endémicamente suspicaces de las libertades económicas, intelectuales, morales y políticas de los ciudadanos, y que vueltas a la vida esas criaturas nos lleven a reeditar los extremismos ideológicos y las crisis fiscales y políticas que han hecho perder rumbo, tiempo, oportunidades y respeto a nuestros países. Este texto tiene entonces sus pesadillas, sus almas en pena, sus cadáveres en el clóset, aunque porfía en encontrar los recursos intelectuales y prácticos para neutralizar el retorno de los formatos improductivos del pasado gubernamental y administrativo. A lo mejor es un escrito personal de combate obsesivo contra un viejo adversario imaginario, pero del que de vez en cuando se tienen noticias de su presencia real, malas noticias.

Pero son igualmente punzantes las preocupaciones por el futuro, las cuestiones sobre la viabilidad, cohesión y dignidad de nuestros países en el siglo XXI. Vivimos en una nueva economía, global, que ha agudizado las exigencias de productividad y competitividad de las personas y organizaciones, que arroja resultados dispares entre los países y cuya dinámica de creación-destrucción se nutre más directamente de la innovación del conocimiento como la fuente última de la generación de valor. Obviamente es una economía globalizada que no ha encontrado aún su ordenamiento mundial de instituciones. En esa economía planetaria y ese orden mundial tan vacilante como beligerante coexistimos y lo hacemos desde nuestras condiciones nacionales y locales de vida, limitadas por sus pertinaces problemas de capacidad productiva y de bienestar y seguridad social. La interdependencia de esos dos mundos, el interno y el externo, plantea un extraordinario problema de gran escala y complejidad a la política y la administración pública y representa un desafío crucial que hay que vencer para que nuestros países puedan ser todavía lugares donde valga la pena vivir, convivir, echar raíces. Este texto tiene entonces también sus sueños, sus esperanzas de buen gobierno y sociedad buena (o menos mala), sus profetas, y está comprometido con un modo de gobernar y administrar que haga del gobierno un factor de éxito y agente de futuro para nuestros países. De este gobierno estratégica, de calidad institucional y gerencial, también se tienen de vez en cuando buenas noticias, evangelios de que ya viene.

Esta situación de entreacto hace que los problemas de la administración pública (AP) contemporánea, así los teóricos como los prácticos, broten en otro ambiente y enfrenten otros desafíos. Los problemas de la AP contem-

poránea aún se ocupan defensivamente de corregir los defectos, los vicios y las calamidades del pasado político y administrativo, por lo que mantienen todavía su relación con la *crisis*. Pero en realidad su nueva problemática y su universo de sentido es la *gobernación*, la (re)construcción de la capacidad de gobernar del gobierno y la fundación de los modos apropiados de gobernar en las condiciones sociales actuales de escasez, adversidad e incertidumbre. Por consiguiente, la interrogante de la AP contemporánea consiste en conocer su aporte a la nueva gobernación democrática de sociedades con perfiles más autónomos y en preguntarse mediante cuáles patrones de organización y dirección puede asegurar su aporte específico a los gobiernos democráticos, particularmente a los que se encuentran en fase de afirmación, a fin de que acrediten que poseen una aceptable capacidad de resolver los problemas públicos viejos y nuevos de nuestras sociedades. En fin, ¿cuál es la forma de organización, dirección y operación que debe tomar el gobierno, cuál la nueva administración pública, que contribuya a inmunizarnos ante cualquier retorno de las enfermedades públicas del pasado y nos ayude a conducirnos en la incierta y agitada navegación del siglo XXI?

Obviamente no hay cambio social, político o administrativo, por más radical que sea, que no coexista por largo tiempo con las costumbres del pasado y que no esté obligado a reelaborarlas, depurarlas, superarlas. El futuro no es tal cosa como un punto original de partida, una hoja en blanco, sin antecedentes. El pasado condiciona tanto positiva como negativamente el futuro, ofrece materiales improcesables, vulgares, agotados, y otros susceptibles de nuevas configuraciones y con mayores potencialidades. Una buena gobernación y AP consiste justamente en la capacidad de administrar el cambio, de conducirlo y acompañarlo, de saber cuáles materiales (formas organizativas, esquemas directivos, cuerpos normativos, ideas, procesos laborales...) ya dieron de sí y cuáles merecen ser revalorados y reelaborados porque encierran todavía nuevas posibilidades y alcances. Tampoco este tiempo de entreacto e irresolución es exclusivo de la administración pública, sino que se presenta en otros planos de la vida asociada, tanto en la economía como en la política. Quizás lo específico del cambio que vivimos en Latinoamérica es la superposición de las inercias pertinaces del pasado y de las configuraciones de un futuro que se abre paso impetuosamente.

II

En las dos últimas décadas la AP no ha tenido la vida fácil. La burocracia ha sido el villano favorito de medio mundo, de desarrollistas, transicionistas, neoliberales, neoconservadores, comunitaristas, izquierdas sociales y pos-socialistas, nacionalistas, globalistas y globalifóbicos, demócratas radicales, minorías sociales varias en afirmación pública... La AP se ha ganado todos los premios nacionales y mundiales a la ineficacia, negligencia, desperdicio de recursos, mal servicio, irresponsabilidad y resistencia al cambio. Después de su gran auge y esplendor, a compás con el protagonismo del poderoso Estado desarrollador latinoamericano, del que fue su brazo operativo y su principal dispositivo de legitimación política, la AP fue arrastrada por el agotamiento del modelo de desarrollo y por la decadencia del sistema político autoritario que lo sustentaba. Nuestra AP tenía demasiadas marcas desarrollistas y autoritarias como para sobrevivir indemne al trance de la crisis. La crisis fiscal, que en los años ochenta representó la fase terminal de la época de desarrollo autocontenido y estatalmente protegido, obligó a reactivar la dinámica de los mercados libres y abiertos, así como la crisis política del gobierno hizo impostergable la democratización del régimen. La crisis política y la nueva dinámica económica cimbraron de pies a cabeza las administraciones latinoamericanas, su forma de organización, sus patrones directivos y de operación, sus esquemas de formulación de políticas, su poderío y obviamente su manera de interpretar la función pública y de autocelebrarse.

La necesidad de introducir perentoriamente políticas restrictivas para sanear las finanzas públicas quebradas, restablecer su equilibrio y reconstruir la capacidad operativa del gobierno convirtió al aparato de la AP en el blanco fácil e inmediato de las medidas correctivas de la indispensable política del ajuste con su consigna de "modificar las dimensiones del Estado". Era tan grande el tamaño y número de las organizaciones y empresas públicas, tan crecido el número de sus programas y personal, tan ingente su gasto, tan pesada su gestión y, sobre todo, tan generalizada su mala reputación social, que la AP resultó el candidato cortado a la medida para que buena parte de la sociedad hiciera suyo el argumento de que era imperioso economizar recursos públicos, recortar el aparato burocrático hipertrofiado y hacer eficiente el desempeño gubernamental a fin de poder superar la crisis y restablecer la acción del Estado sobre bases financieras y adminis-

trativas nuevas y sanas. La AP del gobierno desarrollador, la “administración del / para el desarrollo” (*Development Administration*), no podía ocultar su pobre relación costo-beneficio, costo-eficacia, que en las empresas públicas de ese entonces encontraba su cúspide de improductividad y quebranto financiero.

Por otro lado, la insurgencia de los ciudadanos con su luminosa bandera de la transición democrática, decididos a forzar la puerta de palacio de sistemas políticos endurecidos y obligarlos a que más agrupamientos ciudadanos tuvieran acceso al poder público en el marco de condiciones de competencia electoral justa y elecciones apegadas a la ley, tuvo también en la AP uno de sus blancos preferidos y más reiteradamente atacados. Desde la perspectiva transicionista los programas administrativos de prestación de bienes y servicios, particularmente los dirigidos a los ciudadanos pobres, representaban el dispositivo principal del uso clientelar de los recursos públicos y el instrumento por medio del cual los gobiernos forzaban a los beneficiados a votar en favor de los partidos dominantes o hegemónicos, oficiales. La democratización difícilmente llegaría a puerto sin neutralizar el patrimonialismo y el populismo, característicos de la operación del sistema político desarrollista de formato autoritario.

En suma, “la reforma del Estado”, entendida sea en los términos reductores de la política de ajuste estructural de la hacienda pública o entendida en los términos mayores de innovación de las instituciones públicas en sentido republicano y democrático, generó en las dos últimas décadas un entorno muy poco amigable para la dimensión, forma de organización y funcionamiento de la AP tradicional. Según materias y circunstancias, la administración fue considerada por tirios y troyanos como la responsable directa o indirecta de los numerosos daños y desastres sociales, reales o imaginados, ocasionados por el alto mando presidencial de bajos controles.

Dos fueron las tendencias de rectificación y reconstrucción de la desfondada AP del desarrollo que se abrieron paso y afirmaron a partir de la segunda mitad de los años ochenta en varios países latinoamericanos y, especialmente, en México, que fue el país que abrió el telón de la crisis y anticipó el destino de otros países hermanos. La primera fue la representada por el movimiento disciplinario y profesional de *política pública* (análisis y diseño de políticas públicas), que concentró su atención en la mejora de la calidad de la decisión de gobierno o de la formulación de las políticas, mientras la segunda tendencia, más profesional que disciplinaria, fue la *gestión pública*, cuyo interés se enfocó en la reorganización y gestión del aparato gubernamental.

I. GOBERNANZA

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 (AP) se fueron modificando a lo largo del tiempo, al 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 AP y sus prácticas defectuosas.

En el campo específico de la 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, concebimos la AP como una actividad exclusivamente a cargo del gobierno. Posteriormente, hace unos 15 o 20 años, en ocasión del colapso fiscal, político y administrativo del Estado des-

arrollador 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, conducirlos 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 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 gobernará 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 cues-

¹ No renuncio a seguir empleando el concepto de *gobernación* para denotar el proceso

tión acerca del papel que desempeña el gobierno en el proceso directivo de la sociedad y, por consiguiente, el aporte de la AP 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 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 AP 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

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 varios países latinoamericanos 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 *governatión*, lo que representa un límite lingüístico del inglés, no del español. Por lo demás los sufijos *anza* y *acción*, en español, coinciden en ser dos maneras de significar la realización 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", que lógicamente puede aplicarse a una persona, a una organización o a la sociedad toda. Pero, a partir del año 2001, de manera sorpresiva pero correcta, el diccionario de la Academia resume el debate teórico de los últimos años y define *gobernanza* como "arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía". 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.

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 que 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 que 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 las dos hacen referencia a distintas interrogantes y realidades, aunque graviten alrededor de la problemática del gobierno o dirección de la sociedad.

Al explicar las razones que han hecho posible el surgimiento de la go-

bernanza como problema y concepto en los últimos 20 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 que 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 ya ha 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. 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 creadora” (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 internaciona-

les, 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 sus 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 la política nacional y mundial.

La perspectiva de mis consideraciones será acaso más administrativa que política, pero serán desarrolladas desde un concepto de AP 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 posgubernamental(ista)* y por un *concepto administrativo posburocrático*, 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 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 y reconstruir la *naturaleza pública* de la AP, mientras que 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 surge 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 anomias 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 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 republicana-

mente 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, así como 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, descubrir 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*) 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 posburocrática 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 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 ensi-

² Aunque en el capítulo IV 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 conciben. 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 razón 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.

mismamiento intentan corregir, complementar o sustituir. Por visión *inter-nista* o 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 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 y 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 considera al 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 sociales para atender las necesidades públicas y crear beneficios públicos. En la nueva óptica, la equivalencia entre

AP y administración gubernamental (es decir, mediante organizaciones de gobierno) comienza a debilitarse, así como zozobra la equivalencia que sin más se establece entre la AP y la burocracia, suponiendo que el formato burocrático es su forma esencial o única de organización y dirección.³

La calidad como principio

La característica distintiva y el aporte peculiar de las dos tendencias contemporáneas es 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, de monto del 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 una nueva 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 con las funciones por 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 *ces*: calidad institucional y calidad gerencial del gobierno y la administración, que guardan relación directa con la reconstrucción de la naturaleza pública y de la capacidad de la AP. El hincapié en la conjunción de las dos calidades públicas es algo original de la reflexión latinoamericana reciente.⁴

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.

⁴ En el medio de los países angloamericanos, el tema de la calidad de gobierno se ha ligado

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 logro de los objetivos públicos), con conciencia de costos, de manera económicamente eficiente y con una oferta de servicios de calidad que por sus 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 consecuencia, la agenda actual de la AP ya no guarda una relación significativa con el problema de la *crisis* (fiscal, política, administrativa) del 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.

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.

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 Washington⁵ 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 NPG 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 Declaración de la Cumbre de Santiago, en ocasión de 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 posjerárquica y posburocrática. Para este nuevo desarrollo más allá del Consenso de Washington, véase S. J. Burki y G. E. Perry (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”. Véase 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 S. J. Burki y G. E. Perry (1998). El capítulo VII 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 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”. En el capítulo II, apartado 3, se abordan específicamente los contenidos del Consenso de Santiago.

Segunda Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en abril de 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.

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,

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. En el capítulo II, apartado 4, se abordarán específicamente los contenidos del Consenso CLAD.

con sus supuestos y modelos de “elección pública” y particularmente con sus modelos de “costos de transacción” que, debido a la asimetría de información y a la racionalidad limitada que caracteriza a las relaciones llamadas entre “principal-agente” (mandante-mandatario), señalan el problema de las desviaciones oportunistas de conducta por parte del agente.⁹ La aceptación del enfoque de finanzas públicas se debe en mucho al predominio académico que alcanzaron estos modelos en docencia e investigación, 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 “inter-nista” 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.¹⁰

⁹ En el capítulo II, sección 3, se expondrán y revisarán los principales argumentos del neo-institucionalismo económico con sus propuestas administrativas.

¹⁰ El enfoque de finanzas públicas lleva al campo del gobierno y la AP el supuesto micro-económico de la minimización de costos del producto o servicio, aceptado como el único cri-

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 AP 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 ésta posee más atributos que las “e” básicas (economía, eficacia, eficiencia) 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 razonamiento de la disciplina administrativa y su criterio de operación.¹¹ Por creación de valor entiendo la acción de

terio 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.

¹¹ Aunque los autores del paradigma “posburocrático” (principalmente Barzelay, 1992) hacían mención de que el objetivo de las actividades de la AP era “generar resultados de valor a los ciudadanos” y que había que transitar “de la eficiencia a la calidad y el valor” (p. 118), inspirándose en los principios y el lenguaje del *management* privado contemporáneo, el autor que de manera explícita aunque 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 los ciudadanos

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 en 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 precios públicos y/o cuentas públicas, en tanto la provisión de bienes y servicios puede afectar o favorecer otras dimensiones de la vida personal y colectiva de los ciudadanos, que no pueden ser reproducidas idóneamente por la contabilidad pública. Más aún, el valor del bien o servicio público no es una calificación que *a priori* y de modo exclusivo establece el gobierno con base en la valoración de sus analistas y proveedores especializados, sino implica el juicio de valor que el ciudadano cliente o usuario formula sobre el bien o servicio público recibido al ponderar la mayor o menor correspondencia que guardan las propiedades del bien o servicio recibido con sus requerimientos y expectativas, estimando al mismo tiempo los costos que le implicó su recepción. Por consiguiente, en la estimación del valor público existe una interdependencia entre el juicio gubernamental y el juicio ciudadano sobre los productos de las políticas, los programas y los servicios.

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 con 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 signifi-

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.

cativo 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.

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 socialistas 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 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.¹²

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 político-

¹² 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.

logos sobresalientes se 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,¹³ 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 en la base de sus relaciones de producción permanecía intocada, incluso 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

¹³ 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 capacidad 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,¹⁴ 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.¹⁵

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*

¹⁴ 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 setenta, en ocasión de la máxima confrontación ideológica y política de la Guerra Fría, que sacudió el continente.

¹⁵ 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 crisis y cuando, de manera simultánea o secuencial, sus socios no aceptan la validez de las normas de convivencia y desciende 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 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).

democracias a la Comisión Trilateral, publicado en 1975.¹⁶ El libro representa un corte 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 de bienes y servicios a sus ciudadanos (el criterio de racionalidad), cuyos monto, modo y destinatarios son determinados por las negociaciones que entablan el gobierno, los partidos políticos y particularmente las corporaciones del capital y del trabajo (“triángulos de hierro”, “neocorporativis-

¹⁶ 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 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 presente como algo coyuntural 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 la responsabilidad personal, el autocontrol y la autoestima, la revaloración de la sociedad civil y las ONG independientes y solidarias, etcétera.

mo”, “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 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 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.¹⁷

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 proba-

¹⁷ 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 setenta, 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.

blemente a colapsar al Estado y al sistema social. En resumen, la advertencia de la Comisión Trilateral 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.¹⁸

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

¹⁸ 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 respectivamente lo que puede hacer un gobierno empírico o lo que puede hacer cualquier gobierno o 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.

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 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.¹⁹ 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 hacienda rigurosa, desregulación, subsidios focalizados y provisionales, incentivos vinculados al desempeño...

¹⁹ Son numerosísimos 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 es 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 setenta. El punto de partida fueron las crisis 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 setenta europeos) y era prácticamente imposible elevar más el techo de los impuestos a los ciudadanos a fin de reactivar el crecimiento sin desincentivar con ello 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 política (autoritaria, corporativa, patrimonialista...) 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.²⁰

²⁰ 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 coordinar a los diversos sectores sociales para realizar-

Pensar que la ingobernación había sido sólo un accidente, algo pasajero, debido a defectos de gobernantes empíricos, remplazables, 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 estancarse 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 una retórica catastrofista exagerada y hasta caricaturesca, en tanto que servía a específicos intereses políticos, pero el nocivo desempeño directivo de los gobiernos en el terreno del crecimiento económico y del des-

los. 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.

arrollo social 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 directivas en modo menos vertical.

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, interpretación y lamentación 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 surgieron 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. La cuestión de la (in)gobernabilidad consiste específicamente en la averiguación de los poderes o capacidades que la democracia requiere para estar en aptitud de gobernar a su sociedad, bajo la premisa de que carece de las capacidades gubernativas básicas o de que las que posee son insuficientes, por lo que sobre el gobierno democrático se cierne la ominosa probabilidad de la crisis.

Los que teórica o políticamente ponen el acento en la crisis y la dramatizan pueden ser democráticos auténticos, pero hay también autoritarios populistas o revolucionarios, que se convirtieron resignadamente a la democracia, y aunque algunos de ellos no han dejado de esperar su desprestigio y caída, otros han entendido que la democracia otorga poder político a las masas y hace posible obtener mediante las urnas o las movilizaciones lo que antes se quería obtener mediante las armas. 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 se plantea de manera limitada y en negativo, pensando en cómo anticipar los conflictos y problemas previsibles de un gobierno democrático que se encuentra todavía en fase de asentamiento, que carece de los recursos institucionales y fiscales fundamentales para conducir su sociedad hacia los objetivos desbordados que despertó la misma democracia y que está sujeto a la presión de las prácticas de los viejos regímenes autoritarios y de la cultura política predemocrática de los ciudadanos recién nacidos, además de tener enfrente, irresueltas, las agudas necesidades de ingentes sectores sociales.

La cuestión sobre la gobernabilidad democrática con 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 irrumpía y afectaba las economías nacionales en proceso de 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 prácticas resistentes 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, las minorías sociales o los 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 en consecuencia orden social, y que aún no han podido mostrar satisfactoriamente que sus políticas tienen capacidad de res-

ponder a los problemas sociales determinados 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 las 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 desborda con facilidad en presiones y anomias, debido a que existen sectores sociales que mantienen la expectativa o la ilusión de que los gobiernos democráticos tendrán una capacidad de respuesta a sus problemas superior a la de los gobiernos autoritarios. En este contexto la ingobernabilidad resulta no por exceso sino por defecto de la capacidad de la democracia para resolver los problemas de la sociedad. 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 y referencia central del análisis político y administrativo, aunque el término de (in)governabilidad se haya vuelto de uso generalizado y dúctil en su denotación. El preocupado pensamiento negativo sobre la probabilidad-riesgo-eventualidad-inminencia de que el gobierno democrático sea desbordado y se desplome en crisis pierde relevancia en la medida que en el nivel estrictamente teórico el problema de la crisis de las democracias nuevas está en principio resuelto si se dota al gobierno con las facultades institucionales, los recursos fiscales y las estructuras de operación que el gobierno democrático necesita para estar en aptitud de gobernar a su comunidad y cuya eficacia está probada en diferentes regímenes, aunque seguramente en el terreno práctico se enfrentarán resistencias que dificultarán que los gobiernos construyan sus capacidades y las pongan en práctica.²¹

Pero, más allá del necesario equipamiento institucional, fiscal o administrativo, la capacidad de gobernar consiste y se muestra en las pautas de comportamiento que los gobernantes 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

²¹ Éste parece ser el camino emprendido por D. Achard, y M. Flores (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 generación 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 decisionalidad, 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 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.

(in)governabilidad, planteada esencialmente bajo los supuestos de una previsible crisis política y centrada en la averiguación y dotación de las capacidades que requiere el gobierno para poder dirigir, 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 interrogantes sobre sus requisitos, condiciones operativas, sujeto(s), instrumentos y pautas de comportamiento, que contiene tanto la cuestión de las capacidades de dirección del gobierno como la de las acciones directivas que llevan a la realidad y a efecto las capacidades.

En esta primera aproximación desde la perspectiva de la (in)governabilidad, el concepto de *gobernación/gobernanza* incluye en su denotación tanto la *capacidad* de gobernar del gobierno como el *patrón o modo* de dirección que éste sigue en su ejercicio gubernativo de la sociedad, 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 las potencialidades directivas que le han otorgado las instituciones y otros recursos estatales y si, por consiguiente, efectivamente está siendo capaz o no de gobernar a su sociedad, de realizar los objetivos que se han considerado de valor social. 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 en práctica, o las traduce en acciones. Denota, en síntesis, la capacidad directiva mediada y demostrada por acciones y resultados.

El concepto de *gobernanza* incluye como preconditiones las instituciones y los recursos (de autoridad, coactivos, económicos, informativos, administrativos) que hacen que el gobierno esté en aptitud de gobernar a su sociedad, pero su aporte conceptual peculiar 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 posibilitan que el gobierno lleve a cabo ciertas acciones de gobierno y, por ende, son factores que facilitan o dificultan que el gobierno desarrolle prácticas 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, explotarlo cabalmente y lle-

varlo al máximo de su capacidad. No se hace más de lo que se puede, aunque se puede más de lo que se hace, parafraseando un refrán latinoamericano. En suma, las capacidades posibilitan o imposibilitan ciertas acciones y resultados de gobierno, así como 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 a cancelar sus capacidades improcedentes o a reclamar nuevas capacidades con mayores alcances, mientras que 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.

Las instituciones y los recursos del Estado que otorgan facultades directivas al gobierno 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 idea y decide el gobierno emprender. La capacidad 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, tal como se listan en las disposiciones de ley, en el inventario de los recursos de su hacienda o en su sistema de gasto. Por consiguiente, en términos aún preliminares, la gobernación (desde la perspectiva de la gobernabilidad) se refiere específicamente al modo como el gobierno hace uso de las capacidades directivas que posee, "actualiza" sus potencialidades, las transforma en acciones que tienen como efecto que las situaciones sociales deseadas sean situaciones reales.²²

²² La distinción entre la cuestión de la gobernabilidad y la cuestión de la gobernación puede ser acaso considerada como secundaria, 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 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

El concepto de gobernación/gobernanza incluye la distinción *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. 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 con los diversos sectores de la sociedad (¿mando, supervisión, persuasión, disuasión, negociación, asociación, coresponsabilidad, 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 gobernanza, que en tanto sea idónea para el contexto social específico, podrá cerrar el paso a cualquier asomo de crisis o, por lo menos, neutralizará o atenuará sus factores más

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”.

destructivos socialmente. Obviamente, la cuestión práctica de la gobernanación 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 probabilidad de la crisis gubernativa, sino porque también 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 Estado céntrico (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 dudas 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 critican 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 una superior capacidad de respuesta a sus problemas.

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 ad-

ministrado, 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)governabilidad se haya concentrado directamente en el gobierno como instancia de dirección social. Sin embargo, su premisa gubernamentalista representa su principal limitación heurística y práctica. 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,

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 Maquiavelo 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 que 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: ése es el axioma en el que se 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.

carezca de sentido esperar que de la sociedad económica (supuesta o realmente mera asimetría, explotación, improductividad, oportunismo...) o de la llamada sociedad civil (supuesta o realmente incivil, transgresora, insolidaria y hasta incompetente) 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 esencialmente asunto del gobierno, no de la sociedad. Asimismo el riesgo de ingobernabilidad 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)gobernabilidad 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 de una comunidad política. Se supone también que los gobiernos pondrán en práctica sólo las acciones que aprovechen cabalmente las capacidades que les fueron otorgadas. El principio es: *un gobierno capaz es suficiente para la gobernación de la sociedad*. La cuestión consiste entonces en identificar las capacidades y poderes de los que carece el gobierno e idear el proceso político para otorgárselos y la tarea culmina cuando se dota al gobierno de 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 hacer funcionar 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 fines de los años sesenta ante el estancamiento crónico del desarrollo ISI, que provocó levantamientos políticos de variado 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 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 su 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 de si más allá del territorio del gobierno existían capacidades de solución de problemas y realización de futuros deseados y, en el caso, recurrir a ellas, detonarlas, para escapar de la ruina. Al volver la mirada al mundo social se descubrió de gana o por fuerza que en su ámbito existen agentes privados y sociales productivos, capaces de autorregularse y de resolver sus problemas, dotados además de recursos relevantes para resolver (o contribuir a resolver) muchos de los onerosos problemas sociales que en el pasado se habían querido atender mediante programas gubernamentales, con el efecto de que los gobiernos habían reemplazado con sus burocracias a estos actores o habían limitado su actividad económica y civil independiente. Dicho de otro modo, se descubrió que no todas las capacidades requeridas para la gobernación del país —particularmente en el campo del crecimiento económico y el desarrollo social— se encuentran 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 que necesita para su tarea directiva y que

están en manos privadas y sociales, dictando como antes órdenes a sus poseedores, planificando y sobrerregulando sus comportamientos, intimidándolos con expropiaciones o juicios penales o atrapándolos suavemente con mecanismos oscuros de complicidad, acciones todas que provocarían resistencias, conflictos y desórdenes: desgobierno. En consecuencia, se descubrió que para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno y, dada la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencias más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides.²⁴ Fue tomando forma entonces el componente esencial y peculiar de la gobernanza, distinto del enfoque de la cuestión de la (in)governabilidad con su énfasis unilateral en las capacidades del gobierno, que destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad.

Este descubrimiento, que representa la fecha de nacimiento del enfoque y concepto de la gobernanza en sentido propio, 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 el esquema establecido de las relaciones entre gobierno y sociedad en modo jerárquico o autoritario perdió de golpe sentido, suscitando dudas e interrogantes sobre su pertinencia. 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 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 fun-

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 transgresión 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.

ciones según los diversos asuntos públicos y las diversas 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 examinar al mismo tiempo si la acción directiva de la sociedad debía estar sólo en manos de los administradores del gobierno, o si había que poner en juego a otros líderes económicos y sociales que actuaban 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 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, los gobiernos tuvieron que tomar por convicción o por fuerza medidas correctivas que han tenido como efecto hacerles perder adicionalmente 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 y relanzar el crecimiento, los gobiernos procedieron a desprenderse de sus dispositivos ineficaces de dirección (legales, políticos, de políticas, administrativos) y trataron de reconstruir su capacidad de gobierno con otros instrumentos y prácticas. 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 autónomas e independientes del gobierno para mantenerlas al abrigo de los vaivenes de la política de partidos. Comenzó asimismo 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, surgieron 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 efecto 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 subsidiaria y 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 instancias alternativas e instrumentos más eficaces para dar respuesta a todas o a la mayor parte de las carencias 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 las rela-

ciones de mercado y de sociedad civil organizada resuelven problemas sociales y generan formas de coordinación social que antes, con magros resultados, se querían lograr a golpe de leyes, políticas y gasto público. En suma, la dirección de la sociedad hacia su logro de metas puede ejecutarse mediante otras relaciones sociales que no tienen por qué reducirse a las relaciones políticas de mando y obediencia, además de que contiene más vertientes de acción que la gubernamental-burocrática.

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, sociedades intermedias de la economía, grupos sociales naturales), el enfoque realista de la gobernanza es equidistante del gobierno jerárquico pero también del mercado y del solidarismo social. Mantiene el principio de que el gobierno sigue siendo una instancia imprescindible 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 los problemas de vida de poblaciones vulnerables. En efecto, 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 por ellos mismos. 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 realización 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 realización de los futuros deseados 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 ma-

por 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 a estos asuntos cruciales para la dirección de la sociedad, imponerse a los agentes económicos y alinearlos a sus propósitos y planes. 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 de la sociedad ya no podrá ser mediante mando, 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-tecnológico, el profesional) 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 ser una condición facilitadora con sus leyes, procesos administrativos, servicios públicos e impartición de justicia, pero no representa ya la condición decisiva de éxito. Por consiguiente surge naturalmente la pregunta sobre el *proceso o modo de gobernar* que es idóneo para favorecer y sustentar la integración imprescindible de esos ac-

tores a la definición y realización de los objetivos de razonable interés general. Y se perfila como respuesta un gobernar nuevo, orientado a la construcción de interdependencias entre estos actores y alianzas intersectoriales, lo que modifica el papel e instrumental directivo del gobierno.

La premisa del gobernar contemporáneo consiste en reconocer la productividad de los agentes dueños de los recursos necesarios 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...). 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, empotrado en el proceso, con un papel significativo y hasta decisivo en determinadas materias, pero que ha dejado de ser el actor directivo único, el que trasciende o domina la dinámica de la sociedad en todos los asuntos de su interés.

El aporte del enfoque de la gobernanza es importante en nuestras sociedades, puesto que (re)establece la valía y capacidad de los actores sociales, en tanto que nos lleva a (re)descubrir o reivindicar que en la sociedad latinoamericana contemporánea están presentes agentes con capacidad relativa de autogobierno y autorreproducción (familias, ONG, empresas, organizaciones sociales, iglesias, comunidades locales...), cuyos aportes contribuyen significativamente a la coordinación intrasocietal y cuyas capacidades subutilizadas son superiores en ciertos campos de interés público a las que posee el 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. En este sentido, el enfoque de la gobernanza representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar: *el paso de un centro a un sistema de gobierno* y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador.

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 con 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 participen 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

Las razones y los contenidos del concepto

El concepto de *gobernación/gobernanza* es distintivamente un *concepto pos-crisis*, en tanto que la crisis y sus secuelas hicieron posible distinguir entre la acción del gobierno y la gobernación de la sociedad o dirección efectiva 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 manos de poderosos gobiernos soberanos, dotados de autonomía decisoria, y se trataba además de una gobernación exitosa, por cuanto que expandía ininterrumpidamente el bienestar 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 surge 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 debido 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, y eventualmente contraproducente. Con el lenguaje dialéctico de otros tiempos se podría decir que la gobernanza representa un nuevo nivel conceptual y práctico que niega, conserva y rebasa la forma gubernamental(ista) anterior de dirigir a la sociedad.

La aparición del concepto de gobernanza quiere ser una respuesta positiva a la pregunta de cómo evitar que una sociedad vaya a la deriva 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 que actúan dentro y fuera de las comunidades que dirigen, 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 entusiasmo neoliberal, el aporte del concepto de gobernanza es dar respuesta a la cuestión nueva y crucial acerca del proceso o modo 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 circunstancias en las que el gobierno parece haber perdido el gobierno pleno de su sociedad por la presencia de poderes independientes que poseen recursos tan o más decisivos que los suyos para producir los resultados de interés social en el terreno del desarrollo económico y social (por lo menos)? ¿Qué le pasa a la sociedad cuando el legendario 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, que 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 resultados menores a los esperados o terminado en notorios fracasos. Ante estos resultados surgía lógicamente la cuestión de si para la gobernación de una sociedad bastaba con 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. Ésta 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 de 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 que 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 controlados, dirigidos y administrados por el gobierno.

Aunque el neologismo *gobernanza* pueda tener sus antecedentes conceptuales en el siglo XVII o XVIII en la lengua española, inglesa, francesa, la denotación actual del concepto es en gran medida un producto de la inteligencia internacional, expresado en la lengua franca del inglés, que fue enseñada utilizado y desarrollado 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 de nacimiento del término y de su denotación conceptual parecer ser el reporte del Banco Mundial de noviembre de 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 llegaron 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 (en 1993), que lo resignificó como *good governance*, un término que se ha popularizado asumiendo un prematuro carácter prescriptivo y que, en el terreno empírico, es una inferencia más bien tautológica, pues la gobernación o es buena, en el sentido de razonablemente idónea y eficaz para los proyectos sociales, o es simplemente ingobernación. Posteriormente lo incorporó a su lenguaje, análisis y recomendaciones la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), otra organización mundial promotora del concepto, y también lo hizo suyo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que fue pionero en la construcción y difusión de un concepto preciso y estable en el marco del desarrollo sustentable (véase PNUD, 1997). Conviene advertir empero que su primera utilización y primer intento de definición no fue en el sector público sino en el sector privado desde los años ochenta, con la expresión *corporate governance*.²⁵ La idea corporativa de que el éxito de una empresa

²⁵ Con la expresión *gobierno corporativo* o *gobernanza corporativa* se busca 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 el desempeño de la empresa (empleados, clientes, proveedores, gobiernos, la comunidad en la que la empresa se asienta físicamente...). Por consiguiente, las principales decisiones corporativas (tales como las estrategias de valoración de la empresa en los mercados financieros, la diferenciación de productos, la magnitud y destino de las inversiones, la expansión transnacional...) no deben ser una facultad exclusiva de los altos ejecutivos de la corporación ni los motivos y resultados de sus decisiones deben ser opacos y mantenidos en secreto, particularmente cuando hay una historia corporativa de errores de decisión, deficiencias o distorsiones gerenciales (contables y financieras) y propensión de los ejecutivos a buscar sus utilidades personales sin tomar en consideración la utilidad general de la firma. Aun antes que ocurrieran en años recientes los grandes escándalos financieros y contables de bancos y empresas globalizadas, el sector privado valoró la importancia de definir con precisión las normas, procedimientos y prácticas que se deben seguir en las decisiones corporativas y en su implementación operativa a fin de asegurar el buen gobierno de la empresa. Se buscó entonces establecer con precisión los requisitos, reglas, procedimientos, materias y alcances de las decisiones de los directivos personales y colegiados (consejos), sus derechos y responsabilidades, el tipo de relaciones que deben mantener con el conjunto de los miembros de la corporación y los demás interesados en ella, al mismo tiempo que se establecieron con precisión las materias, alcances y procedimientos de participación y la corresponsabilidad de los propietarios y miembros de la empresa en la toma de decisiones. En gran medida tiene que ver con la distribución de la autoridad en la empresa

no depende sólo de las decisiones de los altos ejecutivos —particularmente si carecen de controles adecuados y compromisos precisos, sino que implica que los miembros y dueños de la empresa y los interesados en su desempeño (proveedores, clientes...) se involucren en las decisiones y operaciones directivas que marcan el futuro de la empresa—, es similar a la idea que se ha abierto paso en la gobernación de las comunidades políticas.

En su denotación primera el concepto de gobernanza es un *concepto descriptivo* que muestra el cambio que al final del siglo xx han experimentado las relaciones entre gobierno y sociedad en muchos Estados para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad. Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas. Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados.

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 orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, 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

y con el modo de su ejercicio, pero se concentra en identificar y normalizar las prácticas idóneas de dirección y gerencia empresarial, bajo el principio de que el buen gobierno de la corporación existe a condición de que exista una mayor conexión entre la alta dirección y los miembros de la empresa. En este sentido, con el concepto de gobernación corporativa se destacó el hecho de que la dirección exitosa de la empresa no puede reducirse a la acción directiva de los altos ejecutivos, sino que implica el involucramiento y el aporte de los diversos miembros de la empresa en la conducción de la misma. Algo similar a la gobernanza pública.

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.

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 solución de problemas de interés social, en tanto que 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). 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 socioeconómico de la prosperidad y bienestar, así como el (re)nacimiento de la confianza de la sociedad en sus propias capacidades, la toma de conciencia de su corresponsabilidad en el destino social y la valía de su aporte a la solución de los problemas de la convivencia o supervivencia que antes se quisieron resolver mediante programas gubernamentales y burocracias.

En continuidad, el concepto de gobernanza comenzó también a significar el concepto empleado para denotar el (re)surgimiento, la (re)valoriza-

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.

ción o la consolidación de formas sociales independientes de autorregulación, autogobierno y coordinación 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 una forma de comunicación de valor vital 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 coordinación” que contribuyen a su equilibrio y progreso, además de la conocida coordinación política que realiza el gobierno, y que son los mecanismos de coordinación económica y los vínculos éticos de las redes sociales naturales o voluntarias. La coordinación política, gubernativamente protagonizada, sigue siendo relevante e imprescindible en numerosas materias, pero el resultado de la acción gubernamental sola no es 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, el mercado y la sociedad civil organizada.²⁷

En su sinuoso pero acumulativo proceso de construcción el concepto comenzó a perder su denotación descriptiva y a transformarse en un *con-*

²⁷ En el medio latinoamericano N. Lechner (1997), en correspondencia con los desarrollos alemanes de la *Steuerungstheorie* (teoría de la dirección), 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 equilibrada: “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).

cepto normativo, que indicaba el proceso o arte de gobernar que se consideraba el apropiado, eficaz u obligado para las condiciones sociales de la vuelta del milenio, por lo que gobernanza pasó a denotar en ciertos autores y organismos internacionales “buen gobierno” o, por lo menos, a denotar “las mejores prácticas de gobierno”, de modo que se elaboraron indicadores empíricos que supuesta o confiablemente mostraban y aseguraban el buen gobierno y medían “la calidad de la gobernanza”. El componente común que enlaza el concepto descriptivo de gobernanza con el normativo es la distinción que establecen respecto del mero actuar del gobierno, connotando que la gobernación de la sociedad implica en las actuales circunstancias más actores que el simple gobierno y que la acción y los recursos de los actores extragubernamentales son una condición necesaria para que la sociedad tenga sentido de dirección y capacidad de producir sus objetivos deseados de convivencia. En corolario, gobernación connota los obligados nuevos modos de relacionarse del gobierno con la sociedad para poder dirigirla, que se caracterizan por dejar atrás su dominancia decisoria y su acción directa, explicables acaso en los asuntos de seguridad pública y nacional, pero improductivas en los asuntos económicos y sociales, en los que se consolida un formato e instrumental directivo más horizontal o “en red”.²⁸

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 practica hoy la dirección de la sociedad. Otros, los menos, pero beligerantes y agudos, han pensado polémicamente el concepto de gobernanza como algo no sólo distinto del actuar del gobierno, sino de él distante y hasta contrario.²⁹ El concepto asume un tono polémico y sirve de vehículo

²⁸ En la literatura angloamericana, después de que uno ha logrado abrirse paso entre el boscage de sus conceptos, confusiones (con la administración pública o el régimen institucional) y retórica, es posible distinguir entre *government*, la institución responsable del gobierno de una sociedad; *governing*, el gobernar entendido como la acción 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 directiva. Las denotaciones se han movido empero con el reciente libro de J. Kooiman (2003): *Governing as Governance*, cuyo título y tesis denotan que el gobernar del gobierno (el *governing*) 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.

²⁹ 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

para formular su programa de *governance without government*, que reproduce en el terreno de una comunidad política particular la situación de descentramiento del poder que caracteriza a las relaciones internacionales³⁰ 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 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*).³¹ 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 directo y su actividad directiva es insuficiente.

reduzca a acciones de mando y control, sin inclusión ni 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.

³⁰ 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, frecuentemente en asociación con las entidades de gobierno, aunque algunas veces sin la autoridad gubernamental”.

³¹ La situación de las empresas 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” (Milward, 1993, 1994) 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 que 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 sus funcionarios que motivan la desconfianza de la ciudadanía, particularmente en los asuntos de la justicia y la seguridad pública.

En resumen, el enfoque o concepto de gobernación/gobernanza, particularmente cuando se habla de “nueva gobernanza” (*new governance*), comenzó a significar el proceso que la sociedad contemporánea sigue para definir sus valores y objetivos de convivencia y coordinarse para hacerlos reales, 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) y que éstas se eslabonan con las actividades de la dirección gubernamental, la cual adquiere naturalmente perfiles más horizontales, interactivos y asociativos.

En medio de polémicas antiestatales y de registros más ecuanímenes del cambio político y administrativo que sucedía en las relaciones entre gobierno y sociedad, la resultante fue que el concepto de gobernanza comenzó a denotar que la sociedad en su conjunto es *tanto el sujeto como el objeto destinatario de la gobernación* y que de ese proceso directivo social forma parte el gobierno como una instancia relevante pero no la única ni la dominante ni la decisiva en buena parte de los temas y circunstancias sociales (a descubrir empíricamente según las condiciones peculiares de cada sociedad). El mundo gubernamental pierde en muchas materias de interés público su tradicional independencia y soberanía frente a la independencia y competencia que sectores de punta de la sociedad económica y civil habían alcanzado al cierre del siglo xx, con el doble efecto de que se transforma la dirección de la sociedad en una actividad del conjunto social, en una coproducción gubernamental-social, y de que la actividad directiva del gobierno se ve obligada a redefinir sus instrumentos, prácticas y alcances.

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 muestren suficiente capacidad de autorregulación y de solución de problemas sociales conduce a una mayor ingobernación, desgobierno, no a la gobernanza esperada.

La sustancia del concepto: una propuesta teórica

Por gobernanza/gobernación se entiende hoy, espontáneamente, el proceso o conjunto de 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 de la acción social o de la aparición de situaciones imprevistas, cómo se resuelven los conflictos y deserciones que se suscitan durante el trayecto...

Entiendo por gobernanza/gobernación *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 los 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 defini-

ción 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 que 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 contradice o 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 suele calificarse como un *problema* por resolver o como una *carencia* por superar.³² 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 productos que deben 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 realización 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 para asegurar su eficacia y eficiencia y sin procedimientos gerenciales de acompañamiento y evaluación de las operaciones y sus productos 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.

³² Por *problema* entiendo aquella situación de la organización social, calificada negativamente en razón de que su existencia o sus propiedades actuales son opuestas a la situación social valorada, deseada, la contradicen 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.

El proceso de dirección de la sociedad genera (y/o consiste en/o 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 decididos.³³ 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 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 social común) como las actividades idóneas para su realización (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 estructurado 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 y estándares de dirección, gerencia y operación para estar en condiciones de realizarlos. Por consiguiente, gobernanza es un *proceso estructurado institucional y técnicamente* en sus actividades de definición del sentido de dirección y de realización del sentido, que articula las instituciones con las prácticas políticas y con los procedimientos técnicos del análisis y de la gestión. Obviamente los acotamientos institucionales y las prescripciones técnicas de la

³³ 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.

gobernanza pueden cronológicamente transitar de aceptaciones informales a reglas formalizadas.

Por muchos motivos, particularmente de racionalidad operativa y orden práctico,³⁴ la gobernanza genera (cuenta con) una instancia de *gobierno*,³⁵ cuya función especializada consiste en contribuir mediante sus actividades (normas, políticas, presupuestos, servicios, coacciones...) a construir la orientación de la sociedad y a mantener la coordinación del diferenciado conjunto social mediante normas legales, normas técnicas y actividades de gerencia.³⁶ Para el logro de ese fin se dota a la instancia de gobierno con poderes y capacidades normativas, monetarias, técnicas, físicas... Por consiguiente, la gobernanza en tanto proceso de construcción social de la 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 de 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 condi-

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ 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.

ciones 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 este caso de objetivos más formales que sustantivos de la vida en común, se acentuará en el concepto de gobernanza simplemente la coordinación social (en el sentido de coexistencia pacífica, convivencia respetuosa... 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 su proceso de 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 el dominio que en el proceso de gobernanza puede alcanzar la acción de la instancia formal de gobierno sobre los demás actores sociales depende de las relaciones que se han históricamente conformado y estabilizado entre Estado y sociedad, entre los poderes públicos y las capacidades de las organizaciones sociales. El tipo de tejido de las relaciones que hay entre gobierno y sociedad para fines directivos es algo que el concepto de gobernanza resalta específicamente y en lo que el concepto fundamentalmente consiste.

Este tejido de relaciones entre sociedad y gobierno, que define el pro-

ceso 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, razón por la cual no logran establecer un proyecto de vida en común y menos estar en aptitud de realizarlo, 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 realización 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, por su discurso o por sus recursos), es el factor y actor de la gobernación, que induce al entendimiento, a la cohesión y la convivencia. 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 además 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 social³⁷ y es creciente la independencia, interdependencia, autonomía (autogobierno, autocontrol) y hasta relativa autosuficiencia de un buen número de actores económicos y sociales en varios asuntos de su vital interés.³⁸ En estas sociedades, por sus características, los problemas de la vida asociada se distinguen por su

³⁷ 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 con reglas, instrumentos y medios de comunicación propios ("códigos"), 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 autorreferencia 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 autorreferido 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.

³⁸ 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.

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 han dejado de ser efectos simples que resultan de la acción de un grupo identificable de actores aislables (“clases sociales”, “grupos de intereses creados”, “sindicatos”, “empresarios”, por ejemplo) y de un grupo además controlable en principio, en tanto puede ser sujetado, persuadido o disuadido. Son en cambio los resultados de la acción de múltiples actores políticamente independientes (locales, nacionales, transnacionales, globales), que son también interdependientes por las múltiples relaciones que tejen entre ellos y que les son necesarias para poder realizar sus fines particulares y que, por consiguiente, pueden ofensiva o defensivamente oponer resistencia a las decisiones gubernamentales. Conocer esta constelación de actores con espacios de autonomía relevantes, 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 dispersos 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 en el terreno económico y social requiere acciones (leyes y políticas públicas) que congreguen a actores y recursos de variado tipo y origen y cuyos varios intercambios, acoplamientos y cooperaciones entre ellos no tengan como balance final sacrificios o 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 es 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. La relación entre sociedad y gobierno se inspira ahora en nuevos principios, normas, procedimientos y prácticas que han dado origen a un nuevo orden institu-

cional y 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 que se emprenden 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, independientes y productivos, que coexiste con la pérdida de autonomía soberana del Estado en las últimas décadas, es la que ha dado origen a la *new governance*, estructurada por la (construcción de) confianza recíproca entre el gobierno y las organizaciones sociales y por el enlace de los recursos públicos con los privados (nacionales y extranjeros), a fin de que la sociedad esté en aptitud de definir y realizar sus futuros deseados.

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, al practicarse mediante regulaciones, asociaciones, formas de facultación (“empoderamiento”) y responsabilización de actores sociales no gubernamentales, para que éstos se hagan cargo por sí mismos de realizar determinadas tareas 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 pueden tomar la forma de *redes* (formales o informales), las cuales comienzan a ser el modo de 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 o ha visto reducido su margen de maniobra, como el crecimiento económico.³⁹

La nueva gobernanza toma entonces la forma de coordinación de la acción colectiva más que el de la subordinación imposible de actores independientes, particularmente en las áreas decisivas del crecimiento económico. En el nuevo proceso o modo directivo el agente gobierno se asume como el nodo de una red de interacciones, interdependencias y cooperaciones que tienen lugar entre actores gubernamentales, privados y sociales. El concepto de nueva gobernanza 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.*

El corazón del concepto de la (nueva) gobernanza es un *concepto descentralizado de la dirección social*. La sociedad ya no puede ser dirigida (controlada) por un centro de inteligencia (el Estado o el gobierno). Los instrumentos sociales de control y dirección de la naturaleza y la sociedad, comenzando con el recurso intelectual de la información y del conocimiento científico y tecnológico y siguiendo con los recursos financieros y gerenciales, están dispersos y distribuidos entre una multiplicidad de actores. Dirigir una sociedad es lograr la coordinación de esta multiplicidad de unidades y la coordinación no puede lograrse mediante mando y subordinación ni tampoco mediante mano invisible o armonía preestablecida (como afirman algunos teóricos del "orden espontáneo" de los mercados), sino a

³⁹ En condiciones de sociedad fuerte (o de sectores o regiones sociales fuertes), 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 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 el 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 empresas 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.

través de interacciones deliberadas entre los actores gubernamentales y extragubernamentales que para realizar sus fines personales tienen que tomar en consideración los fines de los demás e intercambiar información y otros recursos con los actores que los poseen. Esto da forma a lo que se llama gobernación reticular o por redes (*networkgovernance*), la gobernanza por redes interorganizacionales (Messner, 2002: 2).

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. La relación de la sociedad con el gobierno no es obviamente paritaria en todos los asuntos públicos, pero tampoco de subordinación. En el formato gubernativo de coordinación el gobierno pierde capacidad decisoria independiente y soberana 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 a él constituye la contribución singular del concepto gobernanza a la acción política y a la explicación politológica y representa, por ende, la prueba de fuego para su utilidad o inutilidad heurística y práctica.

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 gober-

nación y a recomendarlo o prescribirlo como el “buen gobierno” o la “buena práctica de gobierno” (*good governance*).⁴⁰

Desde el punto de vista disciplinar, la cuestión y el concepto de gobernanza comenzó a tomar forma en el contexto del *análisis de las políticas públicas*, cuyo propósito 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 de la sociedad, que antes no había sido considerado un problema dado que la acción directiva del gobierno era exitosa y representaba más bien la solución de muchos otros problemas sociales, además de que el proceso decisional del gobierno había quedado sustraído a la mirada de la ciencia. Sin embargo, a partir de esos años la dirección gubernamental de la sociedad se volvió empero problema y objeto teórico, necesitado de conocimiento y explicación, porque sobran 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 momento.

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, y se preguntaron si eran todavía instrumentos directivos eficaces en sociedades en transformación económica, como la alemana, que comenzaban a dejar atrás la producción fordista de

⁴⁰ 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 J. Kooiman (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 elaborado 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* son una referencia básica para los interesados en la productividad analítica, política y administrativa del concepto (www.iigov.org).

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 activa en su mismo territorio, a la vez que transnacionalizaban sus empresas y mercados. Asimismo se preguntaron 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 de inmediato se advertía 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 planes nacionales más pormenorizados, regulaciones más precisas y pactos corporativos más exigentes. 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" simple, en la que la similitud de intereses y proyectos de vida entre los miembros de las clases 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 obligatorio o conveniente que las organizacio-

nes empresariales se hicieran responsables del manejo de sus asuntos, pero la responsabilización ocasionaba una mayor independencia de los sectores industriales respecto de las políticas gubernamentales.

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 en un sentido pos-gubernamental.

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 dominan la dinámica de un determinado campo de política y los que deciden 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 éstas no arrojaban los resultados previstos o que éstos 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 el sujeto de la dirección política, así como los ciudadanos habían sido considerados únicamente 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 surgieron entonces como factores que defi-

nían 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 les 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 "gobernación 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 ochenta 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 plantearla 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 motivos más que suficientes para plantearnos la cuestión de la gobernanza de la sociedad.

Sin embargo, la cuestión de la dirección social no surgió 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 condiciones y creencias 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 gobernanza, 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 justa-

mente 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 que consideramos que la sociedad se encuentra perfectamente representada en las decisiones del poder público, a la manera de los tiempos recientes del 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 he 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 10 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, AP, sistema político-administrativo, patrón de *policymaking*...) o lo emplean con tranquilidad dando por supuesta su univocidad conceptual y aceptación general.⁴¹ Sólo muy recientemente comienza a

⁴¹ 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

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 Estado céntrico, 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 por las instituciones políticas o por otros actores. El punto central es que las instituciones políticas ya no monopolizan la orquestación de la gobernanza. 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.

El mérito de Jan Kooiman 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

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.

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 tardan 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 contra el mercado, la burocracia contra 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 y, en consecuencia, pretende responder a las interrogantes 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.⁴² Esta interdependencia o *interacción*,⁴³ como él prefiere decir,

⁴² Me parece perspicaz la afirmación de Kooiman: "Hoy es más apropiado 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).

⁴³ 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 (véase capítulo II 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

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 meticulosamente 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 posgubernamental, que calificará correctamente como “políticosocial” 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 surge y que atañe a la dirección o gobernación de la sociedad, pero que es una realidad distinta de 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.⁴⁴

Es lógico entonces que en su última producción (2003) la distinción inicial pierda sentido y concluya congruentemente con la poderosa afirma-

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 presenta en tres clases: *interferencias*, *interjuegos* (*interplay*) e *intervenciones* (2000: 143-145; 2003: 12-25).

⁴⁴ “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 en los que se requieren nuevos modos de entender la gobernación de la sociedad” (1993: 6).

ción de “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 posgubernamentalmente, 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 a gobernar: “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 crear oportunidades, prestando atención a las instituciones que son los contextos de esas interacciones de 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 de gobernar” (2003: 4). Es el concepto abstracto de la actividad concreta de gobernar a la sociedad, pero que tiene que denominarse gobernanza a fin de denotar que la actividad directiva de la sociedad ha dejado de ser sólo gubernamental, es decir, la acción del gobierno. En este sentido, gobernanza y gobernar son iguales si tomamos en cuenta que gobernanza es sólo el concepto del hecho real de la acción gubernativa y que su contenido real denotado es gobernar. Su única distinción es que la gobernanza pertenece al orden mental y gobernar al orden real.

Lo que está a la vista al final del siglo xx es, según Kooiman, que el gobierno gobierna mediante “coacciones” (colaboraciones, concurrencias), que toman las formas de la coproducción, codirección, corregulación, co-gestión, asociación entre actores públicos y privados, pero con características diversas a las formas tradicionales de unión de la acción pública con la privada. Gobernar mediante coacciones entre el 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 gobernanza.⁴⁵ Por un lado, la gobernanza es definida como “el patrón o la estruc-

⁴⁵ “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

tura que surge en un sistema sociopolítico como el resultado *común* de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados” (1993: 236), el patrón directivo que surge de las interacciones 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 gobernar y 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 gobernar y gobernanza” (1993: 236).

El común denominador de los dos conceptos es su carácter sociopolítico: “el gobernar sociopolítico”, “la gobernanza sociopolítica”, que así se denominan para destacar que gobernar 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.⁴⁶ 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.⁴⁷ 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 gobernan-

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.

⁴⁶ “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).

⁴⁷ 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 *governabilidad*, 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 que el equilibrio perdido en el tiempo de una gobernación gubernamentalista se logra ahora por el *governar* o la *governanza* sociopolítica.

za” (2000: 138). En lo que respecta a los “modos de gobernanza”, que están presentes en las interacciones entre los actores públicos y privados y que las determinan, tres son los principales: autogobierno (*selfgovernance*), cogobierno (*cogovernance*), gobierno jerárquico (*hierarchical governance*).⁴⁸ 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 sí 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, autorregularse, 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 defina 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 distintas circunstancias que viva y las diversas materias que aborde combina estos variados 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 aunque insuficientes, que la gobernanza sociopolítica

⁴⁸ 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* y *hierarchical governing*.

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 Rhodes⁴⁹ 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 fino y preciso recapitulador de la producción teórica. En su opinión, los académicos convergen en afirmar que el concepto de gobernanza 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 los expertos 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 gobernanza es equiparada a “estado mínimo”, “gobernanza corporativa (de una organización)”, “nueva gestión pública”, “buena gobernanza”, “sistema sociocibernético”, “redes autoorganizadas”.⁵⁰ 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 gobernanza es el proceso de gobierno de redes o por redes. Es tan fina como recapituladora la siguiente cita (Rhodes, 1997: 53):

Gobernanza se refiere a *redes interorganizacionales y autoorganizadas*... Las características comunes de la “gobernanza” son: 1) Interdependencia entre las organizaciones. Gobernanza 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) Exis-

⁴⁹ Hago referencia a dos textos, uno de su autoría, Rhodes (1997), y otro editado por J. Pierre (2000), en el que Rhodes escribe el artículo “Governance and Public Administration”.

⁵⁰ En su artículo posterior sobre “Gobernanza y administración pública”, en Pierre (2000), retoma y readapta las siete definiciones más usuales de gobernanza en el lenguaje académico que formuló anteriormente y que ahora se vuelven gobernanza como “gobernanza corporativa”, “nueva gestión pública”, “buen gobierno”, “interdependencia internacional”, “sistema sociocibernético”, “nueva economía política” y “redes” o “gobierno por redes”.

te un grado significativo de autonomía respecto del Estado. Las redes no tienen responsabilidad pública (no son actores públicos —T.), aunque están autoorganizadas. El Estado no ocupa la posición soberana, pero puede dirigir indirecta e imperfectamente las redes.

La (nueva) gobernanza⁵¹ 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 gobernación toma la forma de

⁵¹ La nueva gobernanza, en la denotación de Rhodes, es un concepto construido en referencia con 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 gobernación, hasta el punto que hoy Gran Bretaña es “un régimen político diferenciado y una Corona vacía” (2000: 62), algo que análogicamente 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.

“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 lugar 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 demás socios participantes. En el fondo, surge 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*).⁵²

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; *c*) la gobernanza corporativa, relativa a la transparencia y responsabilidad de las decisiones y gestión de los altos ejecutivos de las empresas 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

⁵² 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 empresas privadas, las ONG, 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”.

representativos elegidos, pero que no hemos descubierto ni planteado bien por cuanto creemos que todavía sigue vigente “la arquitectura de una sociedad liberal clásica”,⁵³ 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, 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 borra las fronteras del mundo público y privado y 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.⁵⁴ Lo mismo puede decirse en el ámbito internacional donde el Estado-

⁵³ 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)

⁵⁴ “El problema con la sociedad de las organizaciones es que la reforma democrática implica 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” (2000: 21).

nación y su responsabilidad ante su *demos* se ha debilitado o vuelto difusa y compartida.

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 cuentas, por carecer de explicaciones convincentes y sólo de su competencia. En una sociedad de organizaciones el intercambio y el diálogo deben 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 medida de lo 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 institu-

ciones 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,⁵⁵ que llega a conclusiones similares. En varios de sus escritos anteriores había 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”,⁵⁶ 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 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 públi-

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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) y supone y sigue reglas de producción, provisión e interrelación.

cos 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 surge como el enfoque de la nueva gobernación que da cuenta del cambio de los instrumentos directivos del gobierno y señala el futuro gubernativo.⁵⁷

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

⁵⁷ Algunos comentarios que hace sobre las características de las redes son pertinentes: su carácter multiforme, su autorreferencia, su interdependencia asimétrica (contra cualquier candor sobre la operación armoniosa de las redes), su dinámica de cambio.

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 gobernanación* que reconozca tanto el carácter cooperativo que implica la acción pública moderna como los retos que conlleva la colaboración. Lo central de la nueva gobernanación 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 gobernanación 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 un giro en la operación de los programas públicos. Los instrumentos estructuran de manera 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 la gente, 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].

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).⁵⁸ Messner llega al mismo punto que otros autores más conocidos, que es la gobernanación por redes; pero lo hace después de un itinerario que se distingue por una revisión del debate teórico contemporáneo. 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 gobernanación de la sociedad, bajo la premisa de que el Estado ya no puede ser considerado el centro de la gobernanación 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

⁵⁸ Existe traducción en inglés, *The Network Society* (1997), de la que tomo las citas y hago las traducciones.

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 (autorreferencia, 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 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 autorreferido como los demás, por lo que de ninguna manera representa el centro o la cumbre de la sociedad y, como dice extraordinariamente 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 una nación surgen no sólo por las estrategias de innovación de las empresas, aun si están 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.⁵⁹ Por lo menos, en los asuntos rela-

⁵⁹ “La competitividad surge no sólo en el nivel de las empresas 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 cre-

tivos 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 posestatal, 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 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 el peligro innegable planteado por la autorreferencialidad de los subsistemas (independencia e interdependencia), sean capaces de abrir paso a una gobernación deliberada, de objetivos, con un mínimo de autorreproducción 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”,⁶⁰ a

ciente importancia de los *clusters* industriales, las zonas económicas regionales y el trabajo en red de las empresas, 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).

⁶⁰ El tema del “Estado cooperativo”, en contrapunto a la tradición del Estado coactivo, que

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”,⁶¹ 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 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 empresas, 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. La primera de ellas 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

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”.

⁶¹ “Competitividad sistémica” es un marco de referencia producido en el Instituto de Desarrollo Alemán, 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.

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 autorreferencialidad de los subsistemas singulares que Luhmann consideró como inevitable. Lo que surge 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 las 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 gobernación por redes”: 1) el bloqueo del *decision-making* 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 gobernación por redes se enfoca a hacer posible la comunicación intersistémica o interorganizacional de la sociedad. Sin duda los sistemas de gobernación jerárquicos y sus decisiones verticales son cada vez menos capaces para influir en la dinámica de los subsistemas sociales que son autorreferidos y tienen 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 in-

dependencia 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 neoconservadoras y neoliberales que se han estado discutiendo desde los años setenta 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 proceso o modo de gobernanza contemporánea de la sociedad. El resultado de este planteamiento (que comparto) es reubicar y reincorporar el proceso financiero-administrativo de la NGP en el proceso de gobernanza, tomando distancia de la arraigada dicotomía entre administración y política, típica de la tradición angloamericana, en correspondencia con su modelo Westminster parlamentario.⁶² 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 noventa, surge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se

⁶² Como he dicho inicialmente en este capítulo, el aporte del pensamiento hispanoamericano y/o latinoamericano en las cuestiones de nueva gestión y nueva gobernanza 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 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).

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 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 conceptualizada 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 de que no podrá existir un modelo universal de buena gobernanza, aplicable a cualquier sociedad, y que las nuevas relaciones entre los pode-

res, entre los 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.

LAS POSICIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Por el lado de los organismos internacionales, en que la (buena) gobernanza 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 gobernanza 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 for-

males 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 la 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.⁶³

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 decisión colectiva sobre el futuro de la sociedad que resulta de la interdependencia de múltiples

⁶³ En esta línea de gobernación alternativa en asuntos metropolitanos escribe Ronald K. Oakerson (1999), cuando en el capítulo 5, titulado “Gobernación metropolitana sin gobierno metropolitano”, señala que el gobierno no es la condición necesaria de la gobernación metropolitana: “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).

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, citado por Prats, 2004: 8).

Recientemente la Comisión Europea ha publicado *La gobernanza europea: El libro blanco* (2001), que "se refiere a la manera como la Unión Europea (UE) 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 UE 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, se trata de ciudadanos que manifiestan cada vez menos confianza en los políticos y la política misma y que perciben a la UE 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 gobernación europea.

La 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). Éstos son los cinco principios constitutivos de la gobernación, 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.⁶⁴

⁶⁴ Los cambios apuntan a: 1) *Mayor participación de todos los actores sociales*, lo que implica transparentar el funcionamiento de la UE, 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

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 influido en el debate considerado más trascendente: el de la Constitución europea. Las principales críticas se concentraron en exhibir el propósito conservador de la Comisión Europea (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 UE, 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.

RECAPITULACIÓN

A pesar de la diversidad de autores, teorizaciones o simples puntos de vista sobre el concepto de gobernación,⁶⁵ existe un haz de afirmaciones compartidas. Estos enunciados son: *a)* gobernación/gobernanza es el proceso de dirección de la sociedad, estructurado institucional y técnicamente, 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 suficien-

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 el funcionamiento y el proyecto de la UE.

⁶⁵ Rhodes (en Pierre, 2000) hace una recapitulación de lo que llama las siete definiciones más usuales de gobernación en el lenguaje académico y funcional, a saber: Gobernación como gobernación corporativa, como nueva gestión pública, como buen gobierno, como interdependencia internacional, como sistema sociocibernético, como nueva economía política, como gobierno por redes.

tes; *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 están formalmente institucionalizados, pero pueden asumir selectivamente la forma institucional de leyes, regulaciones, procedimientos 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 "gobernación por redes" (en sentido teórico propio y estricto, no metafórico) puede ser algo teóricamente ilustrativo pero no es 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.

A primera vista se podría tener la impresión de que el concepto de gobernanza 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 la aparición de ciertos modos de relacionarse del gobierno con sus ciudadanos, ahora 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 también 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”, los “neocorporativismos” y el “pluralismo de los grupos de interés”, cuyos acuerdos definían el desarrollo y los alcances de la sociedad durante un tiempo definido, así como sabemos de “redes de políticas”, y en nuestros Estados desarrolladores de sociedades rezagadas sobran los ejemplos de “corporativismos”, los agrupamientos empresariales, obreros y campesinos de débil representatividad, independencia y autonomía, que suscribieron casi por un siglo acuerdos dictados por el 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. 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 que son de interés de la sociedad. En esta óptica, la regulación, la planificación, la política pública, la 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, sus recursos y sus 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, 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 en la solución de varios pro-

blemas 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.

La gobernación en solitario del gobierno ha perdido sentido y eficacia. Asistimos al 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 los principios de la tradición republicana que cruza con altibajos la historia política de Occidente.