

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Luis F. Aguilar Villanueva

Democracia, gobernabilidad
y gobernanza

25

Luis F. Aguilar Villanueva

Democracia, gobernabilidad
y gobernanza

Luis F. Aguilar Villanueva

Democracia, gobernabilidad
y gobernanza

25

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Democracia, gobernabilidad y gobernanza

Luis F. Aguilar Villanueva

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8711-78-9

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-03-2

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-55-1

ISBN volumen electrónico: 978-607-8772-79-7

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

7 Presentación

Conferencia Magistral

Democracia, gobernabilidad y gobernanza

- 11 Democracia, gobernabilidad,
gobernanza
- 33 El planteamiento y la respuesta
de la gobernabilidad
- 67 El planteamiento y la respuesta
de la gobernanza
- 127 Consideraciones finales
- 135 Referencias bibliográficas

- 139 Sobre el autor

| **Presentación**

Dar respuesta pronta y adecuada a las demandas de la sociedad y resolver los diversos problemas políticos, económicos y sociales constituye un gran desafío para los gobiernos democráticos en la actualidad, para hacer frente a las dudas sobre su capacidad de conducir y coordinar a sus sociedades.

En su compromiso de contribuir al debate sobre los temas inherentes a la vida democrática, el Instituto Nacional Electoral presenta en este número de la colección Conferencias Magistrales una importante disertación del doctor Luis F. Aguilar Villanueva sobre la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos.

A pesar de que la democracia sigue siendo el sistema que mantiene superioridad humanista y política frente a los demás regímenes, afirma el doctor Aguilar Villanueva, en la

actualidad su capacidad y autoridad para gobernar están en entredicho ante los resultados de su funcionamiento, ante el desencanto en numerosos países, incluido México, por el pobre desempeño de los gobiernos democráticos en diversos ámbitos, más allá de la legitimidad de los gobernantes y la legalidad de su actuación.

En este trabajo el autor ofrece un detallado análisis respecto a los factores internos y externos que inciden en la gobernabilidad y sobre las perspectivas y el contenido de los dos enfoques teóricos fundamentales que se han elaborado para explicar y buscar resolver las dificultades de los gobiernos democráticos: la gobernabilidad y la gobernanza. Asimismo, delibera sobre las acciones que se han realizado dirigidas a fortalecer la capacidad directiva de los gobiernos para superar sus defectos de actuación y desempeño y para responder a los retos de la transformación mundial.

La complejidad de los asuntos públicos rebasa las capacidades de los gobiernos y hace necesario el consenso, colaboración y corresponsabilidad de los actores sociales, plantea el autor, y subraya la pertinencia de un nuevo proceso de gobernanza en el que el gobierno mantenga su rol directivo, pero a través de nuevas relaciones con la sociedad y abierto a la participación ciudadana

en la elaboración y decisión de las políticas públicas, así como nuevas formas de organización y operación en el plano administrativo.

Con esta publicación se espera contribuir al conocimiento y discusión sobre los problemas de la gobernabilidad y la gobernanza y sus implicaciones en la vida democrática, pues, como lo señala el doctor Aguilar Villanueva, la cuestión sobre la democracia, que es esencialmente forma de gobierno, consiste en argumentar y probar que puede ser realmente gobierno, gobierno efectivo de la sociedad contemporánea.

Instituto Nacional Electoral

Democracia, governabilidad, governanza

La cuestión política central del siglo XVII al XX fue la legitimidad de los gobiernos. Frente a los poderes dinásticos, los gobiernos de élite o de clase, sus atropellos, exclusiones, errores directivos, ambiciones imperiales y desvaríos bélicos, las sociedades cuestionaron su derecho a dirigir las, a prohibir, a prescribir, a mandar y decidir sobre sus vidas, y rechazaron la obligación de obedecerlos. Los movimientos políticos e intelectuales que protagonizaron sociedades históricamente trascendentales debilitaron las bases conceptuales y de poder de los absolutismos, totalitarismos y autoritarismos, protagonizaron revoluciones políticas de independencia y crearon las formas del gobierno democrático contemporáneo, que hemos heredado y valoramos.

Hoy la cuestión es otra. La democratización de los regímenes políticos y la restauración (plena o progresiva) del Estado de derecho en numerosos países han sido acontecimientos fundadores que han resuelto bien el problema de

la legitimidad de los gobernantes, la legitimidad de su cargo y la legalidad de su actuación, pero no el de su capacidad y eficacia directiva, que es hoy la cuestión que preocupa a los ciudadanos y la que reviste la mayor importancia cognoscitiva para los estudiosos de la política, el gobierno, la administración pública. La capacidad de los gobiernos democráticos para dirigir a sus sociedades, conducir las, coordinarlas, y no sólo su legitimidad, es la cuestión que hoy más importa e inquieta. Saber resolverla es una empresa intelectual y política, crucial para el futuro de las sociedades y para la democracia misma.

Este ensayo aborda específicamente *la cuestión de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos*. En un primer apartado introductorio y de contextualización se expondrá la cuestión de la democracia como gobierno, en qué consiste, cuáles son los componentes, las causas y las características de sus dificultades y deficiencias de gobierno, y para el caso de nuestro país se señalará que las interrogantes y dudas sobre la capacidad directiva del gobierno democrático se deben a las omisiones y defectos de la conceptualización y realización de la transición democrática. A partir del planteamiento de la cuestión se expondrán sucesivamente la perspectiva y el contenido de los dos enfoques dominantes de respuesta: *governabilidad* y *governanza*. El segundo apartado estudiará específicamente el enfoque

de la gobernabilidad, su diagnóstico de la gobernabilidad democrática, sus líneas de respuesta, y se apuntarán sus limitaciones. El tercer apartado expondrá el enfoque de la gobernanza, particularmente el de la nueva gobernanza o gobernanza moderna, definiendo sus componentes, niveles, tipos, dimensiones, retos y riesgos. El cuarto apartado recapitulará brevemente el debate y las respuestas.

La cuestión de la democracia

Después de su impetuoso auge a la vuelta del milenio, derribando los sistemas totalitarios y autoritarios, la democracia no atraviesa hoy por su mejor momento. Es el blanco de interrogantes, dudas y cuestionamientos en diversos tonos y por varios motivos en numerosos países. No se critican ni se ponen en duda sus valores y principios, ni su superioridad humanista y política frente a los demás regímenes, pero crecen las preguntas y dudas sobre su capacidad y autoridad para gobernar a la sociedad actual con sus prácticas tradicionales.¹

¹ El Informe Latinobarómetro 2015 comienza con un dato contundente “los latinoamericanos son los más insatisfechos de la Tierra con su democracia [...] En el año 2015 sólo tres países registran más de la mitad de su población satisfecha con su democracia: Uruguay, Argentina y República Dominicana”. En promedio, de cada 100 sólo 37 latinoamericanos responden estar muy satisfechos o más bien satisfechos con la democracia en sus países. México ocupa el último lugar en el continente en satisfacción ciudadana con la democracia. Sólo 19 de cada 100 ciudadanos mexicanos se sienten satisfechos con el funcionamiento y rendimiento de la democracia.

Los cuestionamientos y dudas expresan el desencanto de muchos grupos y personas ante el funcionamiento que esperaban de la democracia, lo cual por lo menos los desengaña y los ayuda a liberarse de las desmesuradas expectativas que tuvieron al calor de la transición democrática. Manifiestan también la frustración generalizada de varios sectores sociales en numerosos países por el pobre desempeño de los gobiernos democráticos en varios frentes. Les fastidia y hasta exaspera que reproduzcan los vicios públicos arcaicos que sus sociedades arrastran desde siglos y les impacientan sus imprevisiones y vacilaciones frente a los desafíos, riesgos y oportunidades que el mundo económico y social actual genera. Crece el número de los que perciben que la democracia ha perdido capacidad de conducción social, no sabe qué hacer frente a numerosos problemas o hace poco ante ellos. ¿Gobierna el gobierno democrático, en qué, hasta dónde? El poder del pueblo y para el pueblo, que la democracia encarna, parece carecer de poder real: no puede detener la corrupción y la arbitrariedad de numerosos gobernantes y manejar las artimañas cortoplacistas e insustanciales de varios partidos ni poner freno a las transgresiones, la violencia y el crimen de un sinnúmero de personas, ni tampoco responder a las demandas razonables de los ciudadanos y construir entornos sociales de mayor seguridad y calidad de vida. En los hechos el gobierno democrático es un poder disminuido,

“un gobierno débil”, no obstante que se reconozca su superioridad ética, política y jurídica sobre las demás formas de gobierno.

Las críticas y dudas no se centran en la validez política del gobierno democrático, cuyo eje estructurador, racionalmente fundamentado y sólido, son las libertades y derechos de los hombres y ciudadanos, sino en su capacidad directiva, en *la gobernabilidad de la democracia*. La legitimidad del cargo y la legalidad de la actuación de los gobernantes democráticos son indudablemente condiciones necesarias para poder gobernar, para dirigir, ordenar, sancionar; pero el gobernar, además de ser una acción legítima, es y debe ser una actividad performativa de efectuar resultados concretos y, por consiguiente, incluye necesariamente normas técnicas de causalidad, que son diferentes en su estructura y requerimientos cognoscitivos, pero complementarias a las normas axiológicas de la actuación gubernamental. En conclusión, es generalizada la consideración social, racionalmente argumentada o simplemente percibida y sufrida, de que las instituciones y procesos de la democracia plural y abierta resuelven bien el problema de la validez o legitimidad política del gobierno, pero no la cuestión de su eficacia directiva, que es justamente lo que hace que la democracia sea gobierno y gobierne realmente.

La cuestión sobre la gobernabilidad de la democracia surge por diversos motivos y se manifiesta de diversas maneras según la historia y la situación social y política de los países, aunque mundialmente la cuestión se origina a raíz de numerosos factores, algunos de los cuales son endógenos y otros exógenos. Las causas endógenas son específicamente las fallas, deficiencias y vicios que lastran las decisiones y acciones de un buen número de los gobiernos democráticos, recientes y antiguos, aunque en algunos casos son también los defectos de la configuración institucional de algunos regímenes democráticos y de la misma constitución del Estado. Concretamente son las fallas institucionales (ilegalidad, arbitrariedad, opacidad, corrupción, discriminación, división conflictiva de poderes...), las fallas fiscales (estructura impositiva inequitativa, precariedad hacendaria, ineficiente administración tributaria frente a evasiones y elusiones, asignación ineficiente de recursos, endeudamientos de alto riesgo, déficits financieros crecientes que auspician la crisis y la quiebra...), las fallas administrativas (deficiente calidad normativa, estructura de mando y de trabajo confusa y redundante, fragmentación intra e intergubernamental, procesos administrativos costo-ineficientes, servicios de inestable o regular calidad, perfil inapropiado del personal público...), las fallas políticas (relaciones suspicaces, oportunistas o conflictivas del gobierno con las oposiciones, las organizaciones

empresariales y las civiles, discurso de baja credibilidad, deficiente representatividad por distanciamiento o indiferencia respecto de las posiciones justificadas de sus ciudadanos...).

El resultado agregado de las fallas es perjudicial y desastroso, por cuanto daña la efectividad del gobierno, lesiona su reputación directiva, suscita críticas a su desempeño y culmina en el planteamiento radical, sea heurístico o escéptico, que se pregunta si los gobiernos democráticos tienen efectivamente la capacidad de gobernar a sus sociedades y poseen la autoridad política que es su capacidad principal, y si pueden realmente liberarse de sus fallas crónicas para estar en aptitud de gobernar y poder acreditar que son una forma de gobierno superior a las demás formas.

A estas causas internas hay que sumar los factores exógenos, que se ubican fuera del gobierno y del mismo Estado y que son los motores del cambio actual de época, estructura social y orden internacional. Las causas son conocidas: la globalización de la economía con sus efectos en la producción, el comercio y el trabajo; la potencia de las tecnologías de información y comunicación que propician la automatización y digitalización de la producción, la administración y las transacciones económicas, y expanden

la conectividad social que transforma la comunicación, el entretenimiento, el conocimiento del entorno social y las relaciones entre las personas; la autonomización del capital financiero respecto del productivo y sus efectos en la ampliación y agudización de la desigualdad social, el cambio climático que resume como causa y efecto los múltiples problemas ambientales que refieren a la relación existente entre sociedad y naturaleza. A este conjunto de factores externos hay que sumar la crisis financiera global del 2008 y su terrible impacto en la economía real (producción, empleo, ingresos, ahorro...) hasta la fecha, que en algunos países significó la quiebra de su entero sistema financiero, público y privado, aun si no ha derribado las relaciones establecidas entre el Estado y los mercados.

Hay además hechos y tendencias con implicaciones sociales y políticas más profundas, tales como la individualización de la sociedad, que debilita o fractura las identidades y los vínculos sociales, la diferenciación de los sistemas de acción básicos de la vida social y el consecuente descentramiento de la sociedad, la mundialización de las preferencias y los estilos de vida, y la transterritorialidad de los asuntos más importantes de la vida personal y asociada contemporánea por las oportunidades que abren o por los peligros que encierran. Los hechos y tendencias del entorno estatal y gubernamental evidencian que los gobiernos

han perdido autonomía directiva, capacidad rectora, y carecen de los recursos para poder regular y encauzar los movimientos de la transformación mundial y corregir sus desequilibrios, desigualdades y daños.

Las fallas endógenas gubernativas y las causas exógenas han llevado a plantear la cuestión de la capacidad de los gobiernos democráticos en dos modos distintos. Mientras las fallas endógenas centran la cuestión en la *deficiencia e ineficiencia* directiva de los gobiernos democráticos, en razón de sus varios defectos de actuación y desempeño, los factores exógenos centran la cuestión en su *insuficiencia* directiva, en razón de que los gobiernos no poseen las capacidades que se requieren para dar respuesta a la escala y complejidad de los problemas del nuevo tiempo, que son elusivos y resistentes a las decisiones gubernamentales por la multiplicidad de los actores involucrados y la red de relaciones de interdependencia que han establecido.

Ineficiencia e insuficiencia son dos planteamientos diversos, aunque complementarios, y señalan dos tipos de problemas y dos niveles de dificultad de la gobernabilidad democrática. El gobierno democrático está destinado a no ser gobierno o ser mal gobierno o un imposible rector social si es internamente *deficiente* (fallas, defectos y vicios en sus decisiones y actuación) y/o *ineficiente*

(desaprovecha o mal usa las capacidades y recursos que posee) o si es *insuficiente* para hacer frente a la magnitud de la tarea directiva actual, aunque el reconocimiento del gobierno democrático de su insuficiencia de capacidades y recursos lo ha impulsado a idear y ejercer un proceso de gobernar diferente, sustentado en otro tipo de relación con sus ciudadanos, más interdependiente, dialógico y asociado, que no sólo es compatible y conforme con los valores y principios democráticos sino que los ajusta a las condiciones actuales y los hace evolucionar.

La distinción entre las dos clases de problemas directivos es fundamental para un correcto planteamiento de la cuestión y explica por qué aparecieron los dos enfoques teóricos fundamentales, *la gobernabilidad* y *la gobernanza*, que se han elaborado para explicar y resolver las dificultades de los gobiernos democráticos.

En México, como en otros países, las interrogantes y dudas refieren a la deficiencia e ineficiencia que han mostrado nuestros gobiernos democráticos en estos 15 años iniciales y también apuntan a la insuficiencia que manifiestan ante los problemas económicos contemporáneos y la nueva configuración de la sociedad. Sin embargo, la cuestión tiene en el país una singularidad, que tiene que ver con el modo como se concibió y llevó a cabo la transición

democrática, el cual fue un extraordinario movimiento político de trascendencia histórica, pero cuyas omisiones intelectuales y políticas son la causa originaria de los problemas que padece el gobierno democrático del país y que fatiga en encauzar.

Las limitaciones de la transición democrática

La democratización de los regímenes políticos al final del siglo XX fue el movimiento social de respuesta a la crisis fiscal y política en la que se desplomaron los regímenes totalitarios y autoritarios, por causa de sus abusos, sus arbitrariedades y sus nocivos errores de dirección. El juicio social concluyó que los abusos y errores se debían fundamentalmente a que los gobernantes no estaban sujetos a controles ni a sanciones, razón por la cual podían ser arbitrarios, reprimir, encarcelar y asesinar a disidentes y opositores, ser corruptos, ser indiferentes a demandas y aspiraciones sociales justificadas, equivocarse en sus decisiones de política económica y social, sin tener por ello costos políticos que los forzaran a cambiar su patrón de gobierno o a abandonar sus posiciones de mando. Eran gobiernos cuyas acciones no estaban delimitadas por un marco efectivo de los derechos de sus ciudadanos y por leyes aplicables con firmeza que les impidieran cometer arbitrariedades y atropellos. Gobiernos que tampoco eran controlados por los otros poderes del Estado,

impotentes para acotar sus acciones o para enjuiciarlos por sus infracciones, delitos y daños, ni por una opinión pública libre e informada, que señalara y refutara sus vicios y fallas verificables, ni por los partidos políticos con posiciones diferentes ni tampoco por las decisiones de los ciudadanos, dado que no estaban sujetos a la competencia electoral y tenían el poder para manipular con relativa facilidad los procesos y resultados electorales.

La decisión de las sociedades maltratadas por la arbitrariedad y los desaciertos directivos de esa clase de gobiernos, que dominaron en el siglo XX y lo hicieron con promesas y proyectos de justicia, bienestar y desarrollo social, fue la de destituirlos y sustituirlos, pero no por la fuerza de las armas, para no repetir la historia de grupos poderosos que arrebatan el poder público y lo ejercen después en modo discrecional y excluyente según sus ideologías o intereses, sino mediante la fuerza de las libertades de los ciudadanos, por el vigor político de sus numerosas voces y movilizaciones que se generalizaron y afianzaron en la sociedad y avanzaron hasta cambiar el formato del régimen establecido, decidir las nuevas reglas de acceso a las posiciones de gobierno y las reglas del ejercicio del gobierno (sus obligaciones, alcances y limitaciones) y elegir libremente a los gobernantes de su preferencia. Este trascendental cambio político ha sido descrito en

sus varias etapas y ha sido llamado de muchas maneras, “modernización política”, “democratización del régimen” y, recientemente, “transición democrática”.²

El concepto de transición democrática que hicimos nuestro, que nos entusiasmó y movilizó, pero sin percibir las omisiones y deficiencias conceptuales e institucionales de su recepción y uso, es en gran medida la causa original de las fallas del actual gobierno democrático mexicano, que suscita desencantos, dudas, cuestionamientos y escepticismos. Nuestra inconformidad ante un gobierno-sistema político postrevolucionario, rígido, autoritario, inalterado por décadas, que tomó decisiones económicas y sociales funestas, que destruyeron capitales, patrimonios y trabajo calificado, no obstante haya impulsado el desarrollo y la modernización del país, nos condujo a valorar y exigir el régimen democrático, a luchar por su

² El término y el concepto de transición democrática proviene de un libro colectivo de académicos estudiosos de sistemas políticos y regímenes democráticos, coordinados por G. O'Donnell, Ph. Schmitter y L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986. El libro está integrado por cuatro volúmenes; en el segundo volumen se estudian las transiciones en América Latina. Su énfasis se centró en la exposición de las condiciones posibilitadoras de la transición, más que en la configuración del régimen democrático. El título del último volumen es sintomático de la robustez de la teoría de la transición: “Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”. Existe traducción en español, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988.

instauración, a considerar que la democracia no puede ser más que el resultado final del proceso pacífico de dejar atrás el régimen autoritario y transitar a uno democrático, que la transición consiste esencialmente en la alternancia en el poder (en la destitución de unos actores políticos y su sustitución por otros diferentes), y que el proceso electoral, en condiciones de libertad, pluralidad y competencia política, sujeto a leyes y a árbitros imparciales, es el factor clave para realizar la alternancia, llevar a cabo la transición y llegar a la democracia. Así ocurrió. La transición, entendida básica y mayoritariamente como alternancia, fue una teoría política ganadora, que se hizo realidad en México al final del siglo XX.

Sin embargo, hubo un defecto central en la teoría de la transición y en la recepción mexicana de la teoría transicional. Ignoró que el gobierno democrático elegido y alternativo es el gobierno de un Estado de derecho, de una sociedad que se ha dado y tiene una forma estatal de ordenamiento, estructurada por principios, libertades, derechos y obligaciones, que valen y se exigen de igual manera para todos. Se ignoró que la democracia es esencialmente el modo de gobernar que corresponde a una sociedad en forma de Estado de derecho, y que el gobierno democrático puede existir sólo en un Estado de derecho, en su marco de valores, derechos, garantías y leyes. El continente de

la democracia, el Estado de derecho, su establecimiento y efectividad, fue ignorado o insuficientemente tematizado por los políticos e intelectuales sobresalientes de nuestra transición, que estaban concentrados en la alternancia en el gobierno mediante la vía electoral. La prisa transicionista de la alternancia, justificada, recortó el panorama conceptual e institucional de la democracia. La empresa política de transitar del gobierno de personas al gobierno de leyes fue sobrepasada por el empeño en alcanzar la transición de unos gobernantes a otros gobernantes, considerados mejores. El resultado fue que el gobierno de la alternancia, al momento de gobernar a la sociedad, no disponía del sólido marco referencial del imperio de la ley y no dirigía al interior de un Estado de derecho socialmente efectivo, razón por la cual no pudo estar en condiciones de gobernar y de hacerlo en modo democrático. Sin el gobierno de leyes, que garantiza el núcleo fundamental de la sociedad, son insuficientes los otros instrumentos directivos del gobierno, las políticas públicas, los servicios públicos, los programas de subsidios, las reformas para facilitar el crecimiento económico o consolidarlo.

En esta circunstancia de debilidad institucional fue natural y hasta fácil que un buen número de gobernantes de la alternancia (federales, estatales, municipales) reprodujeran los patrones fallidos y rechazados del viejo régimen

autoritario y recayeran en corrupciones, abusos, clientelismos, ocultamiento de información. Ante las impotencias y debilidades de los nuevos gobiernos democráticos, la presión ciudadana y la presión internacional lograron que se promovieran y aprobaran reformas institucionales de naturaleza y propósito democrático (transparencia, rendición de cuentas, anticorrupción, participación ciudadana...), que hubieran sido más productivas antes de la transición y nos habrían ahorrado la confusión y desorden de estos años de conflictos, violencia, crimen y relativa descomposición social.

Un segundo defecto de la transición fue haber otorgado mayor importancia al proceso electoral de los gobernantes que al ejercicio de gobierno de los gobernantes legítimos. Fue una posición lógica, puesto que las elecciones son el proceso fundamental de afirmación de las libertades y los derechos políticos de los ciudadanos y, por ende, son el proceso que hace posible la alternancia, el descarte de los políticos cuestionados y la selección de gobernantes nuevos, con otra trayectoria política, discurso y compromiso cívico. Fue también lógico que la atención de los intelectuales y políticos protagonistas se centrara prioritariamente en idear y consensuar las instituciones jurídicas electorales que aseguraran la legalidad y equidad de la competencia plural, la objetividad y certeza del cómputo y, en el fondo, la

imparcialidad de las autoridades responsables de las elecciones. Una contribución histórica.

En contraste, fueron comparativamente pocos los intelectuales y políticos que prestaron atención a las condiciones y los procesos de gobierno que habrían de seguir los gobernantes democráticos alternativos. No se examinó con el mismo cuidado que se tuvo para el proceso electoral el proceso y la estructura que el gobierno democrático necesita para gobernar eficazmente. La preocupación por asegurar la alternancia del gobernante se sobrepuso a la preocupación por hacer que el gobierno alternativo fuera eficaz y de calidad. Importó el gobernante a elegir más que el proceso de gobernar del gobernante elegido. No se debatieron, propusieron y consensuaron los principios del gobernar democrático, sus reglas de decisión y operación, sus condiciones financieras, administrativas, cognoscitivas, sus formas de relación con los ciudadanos...

Fue natural que después de que ocurrió en el país la alternancia en municipios, entidades federativas y en la Federación hayamos entendido que podíamos cambiar a los gobernantes, pero que el asunto de fondo era el funcionamiento efectivo del Estado, de cuya dirección se hacen cargo los gobernantes alternativos elegidos, y que el Estado de derecho tiene una existencia parcial y hasta

deforme en el país y es una realidad a construir plenamente. El descubrimiento nos ayudó en consecuencia a distinguir finalmente entre el gobierno y el Estado, y a entender que la alternancia era apenas el comienzo de la tarea crucial de construir el Estado de derecho, el imperio de la ley (sin excepciones e impunidad) y la vigencia efectiva del mismo valor, derechos, obligaciones, oportunidades y trato que poseen y merecen todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

En continuidad descubrimos las fallas institucionales, administrativas y fiscales de los gobernantes federales, estatales, municipales que integran y dirigen el Estado. Descubrimos las fallas de nuestro sistema de justicia y de policía, las limitaciones, arbitrariedades, vicios e impericia de numerosos ministerios públicos, jueces y cuerpos policiacos. Descubrimos también la precariedad de la hacienda pública, su limitación de recursos y sus desajustes financieros, que obstaculizan que el gobierno posea los recursos para responder a las demandas justificadas de los ciudadanos y ampliar la cobertura y calidad de los servicios públicos, que son indispensables en una sociedad democrática en la que hay un significativo número de ciudadanos pobres, necesitados de la acción estatal y que muy probablemente optaron por el régimen democrático con la expectativa de

que fuera una solución más consistente para sus problemas y necesidades. Fueron también evidentes las limitaciones informativas y analíticas de numerosas decisiones de políticas públicas y los defectos organizativos y de trato de las entidades de la administración pública con los ciudadanos al momento de prestar los servicios públicos o de atender los trámites que realizan para cumplir sus obligaciones. Descubrimos también con vergüenza los hechos de corrupción que infectan los niveles de la jerarquía del gobierno y notamos la descoordinación operativa entre los gobiernos y entre sus entidades administrativas, que hace que sus acciones sean ineficaces cuando abordan problemas públicos complejos y transterritoriales, como el ambiental, el de la inseguridad y otros. En fin, el gobierno democrático parece no distinguirse de la actuación de los gobiernos del pasado, y la ciudadanía recién estrenada parece reproducir la misma historia de indiferencia cívica, irresponsabilidad e irrespeto, y son numerosos los ciudadanos que, aprovechando el aflojamiento de los controles del viejo régimen, optan por la transgresión y la violencia.

El señalamiento de los problemas de la democracia es una actitud responsable intelectual y cívicamente, pero en el entendido de que los problemas deben ser resueltos y no sólo denunciados. Por consiguiente, el malestar ante las

fallas del gobierno democrático, que algunos medios y personajes elevan a niveles dramáticos y calamitosos, requiere ser analizado, explicado y evaluado con cuidado racional, a menos que se acepte que las emociones son juicios concluyentes y representan la referencia resolutoria de las cuestiones que nos planteamos sobre nuestra vida personal, sobre la sociedad, sobre el Estado y, en este caso, sobre la democracia. Procede entonces estructurar conceptualmente la cuestión sobre la democracia, saber con precisión en qué consiste, qué es lo que se cuestiona específicamente de la democracia, así como enumerar las dimensiones y componentes de la cuestión, describirlos con claridad, depurarlos (registrar si son realidades comprobables o son invenciones, peroratas, invectivas) y proceder a explicarlos, a identificar las causas que los provocan y la magnitud de sus efectos indeseados, para señalar finalmente las respuestas posibles y adecuadas a los problemas que nos hemos planteado sobre la democracia y nos preocupan.

Dos han sido las líneas de respuesta a la cuestión de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos: *la gobernabilidad y la gobernanza*. Ambas tienen como objeto de conocimiento el proceso de gobernar, ambas se interesan en identificar las situaciones que dificultan

o impiden la acción directiva del gobierno democrático y, con base en el conocimiento, proponen medidas para mejorar su efectividad y calidad institucional. Pero los dos enfoques son diferentes en sus análisis, explicaciones y en su propuesta de solución.

El planteamiento y la respuesta de la gobernabilidad

Gobernabilidad e ingobernabilidad son términos que nos son familiares y que utilizamos para denotar y calificar la relación que existe o que probablemente existirá entre la acción del gobierno y específicas situaciones sociales. Existen situaciones sociales estables y beneficiosas, presentes o futuras, que consideramos han sido, son y podrán ser resultado de las acciones del gobierno, por cuanto acreditan empíricamente ser idóneas para generarlas y hacerlas duraderas. En contraste, existen situaciones sociales divisivas, conflictivas, nocivas, presentes o futuras, que consideramos que la acción gubernamental no ha podido o no podrá modificar, ya que sus acciones no muestran ser eficaces para desactivarlas y tampoco podrán serlo en el futuro previsible. Las primeras situaciones son gobernables, en el sentido de que el gobierno tiene la capacidad de gobernarlas, regularlas, encauzarlas, mientras las segundas muestran ser ingobernables, por

cuanto resisten a las acciones, las contrarrestan o rebasan sus capacidades.

Gobernabilidad e ingobernabilidad son dos conceptos que tienen una *denotación bilateral*, pueden denotar un atributo de la acción de gobernar del gobierno democrático o un atributo de la sociedad democrática. Gobernabilidad denota respectivamente la probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad y, en correspondencia, la probabilidad de que la sociedad en general o en específicas situaciones y asuntos esté siendo gobernada o vaya a serlo en el futuro. En sentido opuesto, ingobernabilidad denota la probabilidad de que el gobierno no gobierne a su sociedad y, en correspondencia, la probabilidad de que la sociedad en general o en algunas de sus situaciones y asuntos no esté siendo gobernada o no vaya a serlo en el futuro. Ambas refieren, en suma, a la probabilidad o a la improbabilidad de que los gobiernos gobiernen la sociedad o específicas situaciones de la vida social.

Los dos escenarios pueden tener sus causas en la sociedad o en el gobierno. Es empíricamente conocido que hay sociedades ingobernables por sus fallas, incapacidades, extravíos y vicios, aunque los gobiernos sean legalmente rigurosos y tengan voluntad, capacidad y seriedad y emprendan con prudencia o con arrojo todas las

acciones posibles para controlar los problemas y daños que causan. Viceversa, hay sociedades solidarias, disciplinadas, competentes, productivas, que siguen funcionando, producen, son competitivas y se autorregulan a pesar de que no tengan gobierno por un largo periodo o a pesar de las fallas, incapacidades e irresponsabilidades de los gobiernos en turno y a pesar de los daños y costos que les ocasionan las decisiones gubernamentales equivocadas o arbitrarias.

Las causas que desde la sociedad originan y hacen crecer las probabilidades del desgobierno son la indisposición de grupos, personas y localidades a obedecer leyes, a respetar los derechos de los demás socios, a cuidar los intereses y bienes públicos, a organizarse y solidarizarse, a desarrollar sus capacidades productivas y cognitivas, a responsabilizarse de sus cuestiones privadas, a su anomia e incivilidad, etcétera. Por otro lado, desde el ámbito gubernamental, las arbitrariedades, corrupción, incapacidades, incompetencias, ineficiencias e inacción de los gobiernos son las causas que propician desgobierno y provocan recesión económica, desigualdad, anomia, conflicto y violencia social.

En contraste, los escenarios de gobernabilidad, desde la realidad social, se sustentan en su observancia de las

normas y disposición cívica, en sus vínculos sociales, agrupamientos solidarios y cooperativos, en su disciplina y autorregulación, en sus capacidades productivas, capital intelectual y capital social, y, desde la realidad gubernamental, se sustentan en la legalidad de la actuación de los gobiernos, en su comprobado respeto a los derechos y libertades, imparcialidad e igualdad de trato, cuidado de los recursos públicos, decisiones apropiadas de políticas públicas, cobertura y calidad de los servicios públicos.

La probabilidad de una buena navegación o la deriva de la sociedad es finalmente el resultado de las relaciones que logran construir y establecer sus capitanes al timón y la tripulación, dicho metafóricamente. Como lo respaldan numerosas evidencias, las causas sociales y gubernamentales no operan en modo separado, no son ajenas e independientes entre sí. Existe interdependencia entre la actuación gubernamental y la social. Muchos comportamientos gubernamentales son determinados por las prácticas sociales y quedan capturados por los usos y costumbres, los conceptos y las expectativas de la sociedad sobre las atribuciones, obligaciones y alcances del gobierno, así como las prácticas políticas de la sociedad y sus conceptos y expectativas acerca de la política y del gobierno están determinados por el estilo de gobernar de los gobiernos, por su proceder administrativo y político,

por el contenido de su discurso, por sus prácticas, por la idea que los gobernantes tienen de los ciudadanos y la forma como establecen sus relaciones con ellos.

Gobernabilidad e ingobernabilidad tienen una denotación *general*, cuando refieren respectivamente a la probabilidad de que las acciones del gobierno tengan como efecto una razonable conducción y ordenamiento de la sociedad en su conjunto o, en sentido contrario, una conducción deficiente y errónea, con el resultado de que se tendrán respectivamente efectos de estabilidad o de conflicto, de prosperidad o de estancamiento, de orden o de descomposición social. Pero tienen también una denotación *específica* cuando refieren a problemas sociales específicos o particulares (ambientales, de salud, de seguridad, de educación, laborales...) que el gobierno atiende y cuyas acciones tienen el efecto de gobernarlos, regularlos, controlarlos o, en sentido contrario, que el gobierno atiende, pero sin que sus acciones tengan efecto y sean más bien inapropiadas, no modifiquen sus aspectos negativos, no controlen el problema y tal vez lo agraven y extiendan. Problemas de gobierno en situaciones y asuntos específicos no implican problemas generales de gobierno de la sociedad, aunque puedan agregarse, acumularse, conjuntarse y dar origen eventualmente a una crisis de gobernabilidad general de la sociedad.

Gobernabilidad e ingobernabilidad son asimismo dos conceptos *ordinales*, por cuanto refieren a situaciones existentes o probables de gobierno, que tienen diversos grados o niveles. La gobernabilidad puede significar un específico nivel de solución de las situaciones sociales problemáticas, que puede ser un nivel avanzado, cercano a su control y solución, o uno razonablemente satisfactorio o uno básico y muy limitado. Los niveles de la ingobernabilidad pueden referirse a una situación social de problemas, conflictos y daños que siguen presentes en igual grado o que se han agravado, que no han recibido más que soluciones parciales e insatisfactorias o, más grave, que se encuentran en una situación crítica, en la que el gobierno no puede prácticamente hacer nada y ha agotado sus instrumentos y recursos.

Los problemas de gobernabilidad no tienen por qué entenderse dramáticamente como crisis de gobernabilidad o de franca ingobernabilidad. Los asuntos, que son ingobernables o de difícil gobernabilidad en una circunstancia o tiempo determinado, pueden volverse posteriormente gobernables a consecuencia de nuevas políticas, regulaciones, conocimientos, ajustes, acuerdos, inversiones, o a consecuencia de un cambio de las posiciones y conductas de los que se sentían perjudicados por el problema y se movilizaron para reclamar la intervención gubernamental.

No debe ser considerada inusual, excepcional, alarmante, la existencia de situaciones sociales problemáticas complicadas y graves, que acarreen cuestionamientos, querellas y movilizaciones contra el gobierno. Para atender estas situaciones negativas que se presentarán siempre en la historia de la sociedad humana y que son su "estado natural" se creó el Estado ordenador y civilizatorio y se crearon los agentes encargados del gobierno del Estado. En las situaciones problemáticas de la sociedad, ocasionadas por daños, injusticias, discriminaciones, transgresiones y violencia, los ciudadanos esperan y confían en que el gobierno posea la autoridad y los recursos y habilidades para gobernar los problemas, estabilizarlos y remover o controlar sus causas y daños. Lo que resulta inusual, excepcional, es que el gobierno sea impotente, incompetente, no decida las acciones correctas, carezca de autoridad o de habilidades y recursos para lidiar con los problemas y no logre poner orden, dar respuesta y delimitar el conflicto. La situación llega a ser una situación crítica y alarmante sólo cuando la dificultad gubernamental para regular, poner orden, dar respuestas razonables a las demandas se repite en numerosos problemas, se extiende en el tiempo, y su impotencia o incompetencia se vuelve algo normal, usual, por lo cual se incrementa el cuestionamiento, la decepción y la desconfianza social en el gobierno.

Lo que importa cognoscitivamente es saber cuál es o cuáles son las causas que hacen posible o imposible gobernar la realidad social o que la sociedad sea gobernada, y averiguar si se ubican al interior del gobierno, en su organización, normas, procesos y recursos, o si se ubican en el terreno de la sociedad, en sus comportamientos, predisposiciones, relaciones, o si, de manera más preocupante, es el resultado agregado de una falla estructural u operativa del mismo sistema social (político, económico y civil), que expresa y compendia las fallas del gobierno, las fallas del mercado, las fallas de la sociedad civil y las fallas gubernamentales y sociales de información y conocimiento.

Las explicaciones de la (in)governabilidad

El libro señero que por primera vez planteó la cuestión y abrió el debate fue *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, publicado en 1975 y escrito por Michel Crozier, Sam Huntington y Joji Watanuki.³ El libro fue un sacudimiento político e intelectual y representó un punto de inflexión en el estudio de la democracia, al señalar y argumentar la

³ Los tres autores, un europeo, un norteamericano y un japonés, fueron ciudadanos e intelectuales de los países de la Comisión Trilateral, que en los años setenta era una entidad internacional que reunía a los países industriales más avanzados y los económicamente más innovadores y prósperos con el fin de anticipar problemas y presentar respuestas.

probabilidad y hasta inminencia de la crisis de la democracia en las naciones económicamente más avanzadas del mundo, la cual podría ocurrir justamente en el momento en que la confrontación política entre el orden comunista y el orden liberal-democrático había alcanzado sus niveles más altos. La probabilidad de la crisis democrática era una advertencia precautoria sobre el riesgo de su derrota histórica frente a los socialismos y comunismos autoritarios y al mismo tiempo una invitación a reflexionar sobre las fallas de los gobiernos y las sociedades democráticas e iniciar reformas de fondo. El libro motivó un nuevo tema y enfoque en la ciencia política y generó una amplia producción intelectual de comentarios críticos o favorables hasta la fecha.

La originalidad del libro consiste en no haber ubicado la crisis probable de la democracia en el Estado (de derecho), cuyo ordenamiento normativo se considera racionalmente fundado, garantiza las libertades y derechos del hombre y del ciudadano y asegura que valgan de igual manera para todos los miembros de la sociedad estatal, y en no haberla ubicado tampoco en la economía de mercado, cuyo aporte a la riqueza social está probado por la competencia, la innovación y la racionalidad del consumidor, y cuyas fallas y eventuales abusos están regulados y son sancionados por el Estado social. La crisis se ubica en el gobierno, en el proceso de gobernar del gobierno y, precisamente, en la

manera como el gobierno adopta y lleva a cabo sus decisiones directivas y en los instrumentos que emplea, cuya idoneidad y capacidad o, al contrario, su inconveniencia e ineptitud determinan si el gobierno democrático puede gobernar a la sociedad democrática de las economías avanzadas o no podrá hacerlo, aunque quiera. En correspondencia con el planteamiento, fue lógico que los autores crearan el lenguaje binario de *la gobernabilidad* y *la ingobernabilidad*, que fueron el eje del estudio, un par de términos y conceptos que no tenían antecedentes en la ciencia política, y en buena lógica declararon que la probabilidad de gobernar, la gobernabilidad, o la improbabilidad de gobernar, la ingobernabilidad, depende básicamente del proceso de gobernar, de sus propiedades, atributos, instrumentos, acciones, actores.

La premisa del libro es “el pesimismo actual sobre la democracia”. La sociedad es escéptica del gobierno democrático, de sus políticas y programas económicos y sociales, que no arrojan los resultados esperados, pero el escepticismo se extiende también, en algunas sociedades, a las instituciones que enmarcan y orientan las acciones directivas del gobierno, cuando las leyes, normas y reglamentos que enmarcan el ejercicio de gobierno son inapropiados, obsoletos, de baja calidad.

La pregunta es directa: “¿La democracia política, así como existe ahora, es una forma viable de gobierno para los países industrializados? [...] ¿Pueden estos países seguir funcionando al final del siglo XX con las formas de democracia política que se desarrollaron durante el tercer cuarto del siglo?”. El pesimismo es imputado a la conjunción de tres factores: a) las variaciones políticas y económicas del entorno mundial de las democracias (entre las que se subraya la inflación y estanflación, que eran la gran preocupación en los años setenta); b) los cambios y tendencias de la sociedad actual (entre los que se señala “la cultura adversa” de intelectuales y otros sectores sociales a la democracia por su corrupción, materialismo e ineficiencia); y c) las características del proceso de gobernar del gobierno democrático, marcado por la centralización y opacidad de sus decisiones, la burocratización, la repetición de los mismos instrumentos directivos (centrados en el gasto público, la imposición fiscal, la actuación burocrática), la permisividad ante cualquier demanda social y, más a fondo, la creciente deslegitimación social de la autoridad política y de otras autoridades sociales, el deterioro de los medios tradicionales de control de la sociedad, y particularmente “una sobrecarga de demandas al gobierno que rebasan su capacidad de respuesta”.

“El dilema central de la gobernabilidad de la democracia es que crecen las demandas al gobierno democrático y la capacidad de gobierno está estancada”. “Los problemas actuales parecen anunciar el colapso de los procesos democráticos o, por lo menos, anuncian su incapacidad para responder a los retos del tiempo moderno”. “El funcionamiento del gobierno democrático no es en forma de un equilibrio autosustentable y de autocorrección, sino puede funcionar en un modo que origina fuerzas y tendencias que pueden ocasionar su derrumbe” (pp. 2, 8, 9, 11). “La causa del malestar actual es la disminución de los recursos materiales y de la autoridad política que son condiciones necesarias para que los gobiernos puedan responder a las demandas y necesidades” (p. 169). La conclusión es que “hay carencia de recursos y carencia de autoridad” (p. 170), en el entendido de que la autoridad del gobernante es el recurso principal de la conducción de la sociedad.⁴

El centro del diagnóstico es *la sobrecarga (“overload”) del proceso directivo del gobierno democrático y su pérdida*

⁴ El concepto de autoridad política incluye más que la posición o titularidad legítima del cargo e implica el discurso y la actuación del gobernante, algo cercano a lo que solemos llamar autoridad intelectual y moral o, en lenguaje actual, liderazgo. Aunque es recurrente en el libro el tema de la autoridad política, los autores no ofrecieron un concepto robusto y preciso, aun si señalaron recurrentemente que en las sociedades democráticas del fin de siglo era observable una declinación de la autoridad política, de su efectividad y respetabilidad.

de autoridad política. Existen desequilibrios episódicos entre la demanda social y la oferta de la autoridad gubernamental en específicos asuntos y tiempos, pero en caso de que estos episodios se generalicen y prolonguen pueden terminar en un desequilibrio estructural que perfila crisis.

La sobrecarga del gobierno es específicamente una sobrecarga de demandas y de participantes, cuyo efecto es la escala y complejidad de los problemas públicos, que hace que su manejo sea más complicado y costoso para los gobiernos hasta el punto de que pueden llegar a ser inmanejables con las capacidades que poseen para regularlos, controlarlos, encontrarles una solución suficientemente satisfactoria. La pérdida de autoridad política, por su lado, es en parte imputable al gobierno, por la deficiencia e ineffectividad de sus respuestas a las variadas y numerosas demandas sociales, pero en parte es imputable a la sociedad misma, por cuanto la estructura y cultura de la actual sociedad democrática (independiente, individualizada, igualitaria, diferenciada, pluralista, abierta, demandante, episódicamente participativa...) ha ocasionado que los ciudadanos hayan modificado su idea y valoración de la autoridad política, delimitándola, y hayan modificado sus expectativas sobre el rol del gobierno, agrandándolo, al mismo tiempo que se han ido desresponsabilizando de atender sus asuntos privados.

La disminución de la autoridad y de los recursos del gobierno, que la sobrecarga expresa y agrava, pone al borde de la crisis a la democracia de los Estados sociales. La crisis se considera probable y acaso cercana por dos razones fundamentales: por la estructura y dinámica de las sociedades democráticas y por la naturaleza material y utilitaria de los bienes y servicios de los derechos sociales y de la demanda social.⁵

La autoridad del gobierno democrático tiende a erosionarse por las pautas de comportamiento de la sociedad democrática actual. Según los autores, los comportamientos problemáticos son la autorreferencia conductual de

⁵ Sin entrar en detalle, el Estado social tiene una doble naturaleza. Por un lado, es Estado de derecho, que garantiza libertades y derechos de los ciudadanos, incluyendo los derechos sociales, y por el otro es Estado fiscal, que necesita ingresos abundantes para poder afrontar el gasto que conlleva la producción, adquisición y distribución de los bienes y servicios materiales que implica el cumplimiento de los derechos sociales. Por consiguiente, el Estado social asegura *valores inmateriales* como los derechos, libertades y garantías individuales y provee *bienes y servicios materiales* de utilidad para personas y grupos, que satisfacen sus necesidades y aspiraciones. En parte es Estado ordenador normativo y en parte es una poderosa corporación económica. La crisis de gobernabilidad de las democracias de los Estados sociales puede ocurrir en las dos dimensiones, que están interrelacionadas. Podrá ser una crisis institucional y política, por incumplimiento de los derechos de los derechos sociales, el cual se relacionará directamente con la crisis de las finanzas públicas o la defectuosa administración pública por la deficiencia e ineficiencia del gasto público.

sus miembros, su indiferencia y desapego a numerosos asuntos públicos, la desarticulación de sus intereses, las confrontaciones derivadas de su pluralismo político e intelectual, sus demandas y exigencias sin consideración del interés público, su consumismo oportunista de los bienes y servicios públicos, sus negociaciones con los gobernantes sustentadas en intimidaciones más que en razones, su irresponsabilidad cívica en muchos asuntos, sus resistencias y cuestionamientos a las decisiones directivas que consideran cognoscitivamente inapropiadas o les afectan, son factores todos que acotan la capacidad directiva de los gobiernos democráticos en diversos modos y grados y dificultan su ejercicio.

Por otro lado, la demanda de bienes y servicios, que los derechos sociales implican y que por su naturaleza son bienes y servicios materiales de utilidad para los ciudadanos (salud, educación, vivienda, infraestructura, alimentación, seguridad social, aumento salarial, acceso al crédito, movilidad...), para ser satisfecha, obliga al gobierno a disponer de los recursos económicos suficientes para producirlos, adquirirlos y distribuirlos, y cuando no los posee en la cantidad requerida, lo obliga a entrar en el circuito de la economía del mercado, con sus fluctuaciones, y a exigirse una gestión financiera cuidadosa.

Si la composición y dinámica de las sociedades democráticas de los Estados sociales limita la autoridad política de los gobernantes, al supeditarlos a la participación ciudadana independiente y a sus cuestionamientos, opiniones y propuestas (diversificadas, cambiantes y de variable calidad informativa y compromiso público), la naturaleza material y utilitaria de los bienes y servicios de las políticas sociales consume los recursos económicos del Estado y, en el caso de que los recursos públicos sean insuficientes, obliga a los gobiernos a sujetarse a la dinámica de precios y valores de los mercados mediante endeudamiento. Por consiguiente, la crisis de gobernabilidad de la democracia se perfila siempre que la política y las finanzas públicas no logren equilibrar y estabilizar la relación entre la demanda social y la respuesta gubernamental, y se avecina por dos caminos, que son interdependientes, el de la política y el de las finanzas públicas. En los hechos, la crisis financiera ha sido resultado de las decisiones que se tomaron para evitar la crisis política y ésta se ahondó por la crisis financiera.

La crisis política se perfila cuando los gobiernos pierden la aprobación y confianza social por no poder dar respuestas satisfactorias al número y tipo de las demandas de la sociedad. Para evitarla, los gobiernos tienen que incrementar el gasto público y tomar decisiones financieras de riesgo,

que se vuelven o pueden volverse progresivamente inmanejables y llegar a la frontera de la insolvencia de la hacienda pública, que ocasiona graves daños y costos a patrimonios y empresas y hace imposible que el gobierno, por carecer de los recursos económicos, pueda ofrecer los bienes y servicios públicos necesarios a sus ciudadanos o tenga que ofrecerlos por debajo de los estándares históricos de cobertura y calidad. En esa situación límite la crisis fiscal da un vuelco y se transforma naturalmente en crisis política porque personas, familias, empresas, organizaciones sociales se inconforman, cuestionan y rechazan al gobierno por los costos y daños económicos que les ha ocasionado la quiebra hacendaria y, más a fondo, porque el deterioro o la suspensión de los bienes y servicios de bienestar y seguridad social significa *ipso facto* deslegitimación política, ya que la tarea pública del gobierno democrático del Estado social no se reduce a garantizar la justicia legal y seguridad jurídica de sus ciudadanos y preservar sus derechos y libertades, sino incluye el compromiso de asegurar la provisión suficiente de los bienes y servicios materiales que son esenciales para que los derechos sociales sean reales y que constituyan el estándar de la legitimidad de los gobiernos de los Estados sociales. Fallar en este segundo punto significa el desplome de la legitimidad del gobierno social, que es tan o más desastroso que el desplome de la hacienda pública.

En resumen, la crisis de gobernabilidad de la democracia de los Estados sociales de los países industrializados avanzados (y también de las sociedades en vías de desarrollo) es probable y ha sucedido, *a*) por la tendencia del gobierno democrático de los Estados sociales a la precariedad de sus recursos económicos y crisis financiera, que le hace difícil o imposible gobernar los diversos asuntos del crecimiento económico y proveer a los ciudadanos con los bienes y servicios materiales que esperan y exigen en mérito de sus derechos sociales; y *b*) porque su crisis política, en razón del incumplimiento de los principios y objetivos materiales de los derechos sociales, les hace perder legitimidad y autoridad política y dejan de ser considerados dirigentes sociales responsables y confiables.

Las respuestas y reformas para asegurar la gobernabilidad

El diagnóstico determinó las propuestas para prevenir la crisis de la gobernabilidad de las democracias o para superarla una vez que ocurre, como en el caso de México (1982, 1995). El eje de la solución consiste en dos actividades interdependientes: *disminuir la demanda social e incrementar la capacidad gubernamental*. Es una respuesta en dos dimensiones, que refiere tanto a los defectos de las sociedades democráticas, que hay que controlar y reordenar, como a las limitaciones del gobierno que hay

que superar. Particularmente consiste en otorgar al gobierno democrático las capacidades directivas de las que carece, en consolidar y eficientar las capacidades que posee, cuyo desaprovechamiento y mal uso reduce y debilita la capacidad directiva, y/o en devolverle las capacidades que ha perdido por las fallas, defectos, errores y vicios de su estilo de gobernar.⁶ Dicho desde otro lenguaje, se trata de un ajuste, financiero y político, entre la demanda social y la capacidad gubernamental de oferta, lo que obliga a incrementar la capacidad financiera y la autoridad política de los gobiernos democráticos y a controlar al mismo tiempo el flujo de las demandas y expectativas de la sociedad, cuya satisfacción depende únicamente de la acción y gasto del gobierno, a redimensionarlas y depurarlas y crear modelos alternativos de relación entre el gobierno

⁶ En numerosos escritos de intelectuales y políticos latinoamericanos la tarea de aumentar la capacidad directiva gubernamental consiste no sólo en otorgar a los gobiernos democráticos recientes las capacidades que no poseen y requieren, sino en devolverles las capacidades que perdieron en los años ochenta y noventa en ocasión del consenso neoliberal mundial, que hicieron suyo por convicción o por fuerza. Es de añadir que las recomendaciones y propuestas de algunos autores llegan a otorgar y devolver a los gobiernos democráticos latinoamericanos tal número de capacidades que se recae en los patrones dirigistas, intervencionistas, sobrerreguladores y subsidiadores del pasado de los regímenes autoritarios. Es una propuesta debatible por su aire antimercado y antilibertades civiles e intelectuales, que condenaría a los dirigentes democráticos al aislamiento del orden económico internacional y debilitaría más que fortalecería su proceso de gobernar por la oposición que despertaría nacional e internacionalmente.

y la sociedad (menos gubernamentalista, paternalista, dependiente...), sin renunciar o debilitar la obligación de satisfacer las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos.

Para fortalecer las capacidades directivas del gobierno y así prevenir o superar las situaciones de ingobernabilidad se han realizado en los últimos 30 o 40 años reformas *en la dimensión institucional, política, financiera, administrativa*, que han alcanzado diversos niveles y logros, según las circunstancias políticas de las naciones. En la dimensión institucional se exigieron y realizaron reformas políticas de corrección y mejora del proceso electoral, del sistema de partidos, de la división de poderes y reformas del sistema de gobierno (parlamentario, presidencial, unitario, federal) y del ejercicio de gobierno (transparencia, rendición de cuentas, igualdad de trato), que delimitaron con mayor precisión los alcances del gobierno, sus atribuciones y facultades, su ámbito de intervención (en la economía, particularmente), reforzaron las normas y procedimientos anticorrupción y definieron con mayor precisión lo que ha de ser considerado correctamente asunto o problema público merecedor de la intervención gubernamental, frenando la fácil transformación de problemas particulares en asuntos de interés público, frecuentemente con oportunismos e intenciones desestabilizadoras. En conexión,

más allá del poder ejecutivo, se reformó el sistema y el proceso judicial, así como se normaron de manera más estricta y precisa las prácticas de los cuerpos policíacos, conforme a los imperativos de los derechos humanos. Se establecieron también las instituciones de la participación ciudadana, señalando sus normas, ámbito de acción y responsabilidades o corresponsabilidades, y se diseñaron y aprobaron las instituciones de la sociedad civil a fin de fomentar su activación y articulación y fomentar los vínculos de solidaridad, mutualidad, cooperación y confianza al interior de la sociedad.

En la dimensión financiera, en conformidad con la política de ajuste, se realizaron reformas fiscales para incrementar la recaudación (aumento del número de los contribuyentes y de las materias impositivas, introducción de nuevos impuestos, administración recaudatoria eficiente, progresividad fiscal...) y reformas de la estructura presupuestal, con mejoras exigentes en la estimación y justificación del gasto y del proceso de asignación de recursos, así como normas más drásticas de transparencia y auditoría del gasto, con el propósito de exigir y asegurar una mayor eficiencia e impacto social de las políticas y programas, así como para controlar la corrupción. Se realizaron desregulaciones de los mercados financieros, productivos, laborales y de la propiedad del suelo; se autorizó la privatización de

empresas públicas innecesarias y financieramente débiles, así como la provisión de bienes y servicios mediante actores privados o sociales (“externalización”, “terciarización”) y, muy recientemente, se autorizaron formas de asociación público-privada y gubernamental-social para atender asuntos públicos que son de importancia vital para el futuro de la sociedad y que el gobierno no puede atender con sus propios recursos. En varios países se introdujo el principio de *subsidiaridad* para ordenar la relación del gobierno con aquellas empresas privadas, organizaciones sociales, comunidades locales, que acreditan capacidad de autorregulación, autodesarrollo y responsabilidad social. El saneamiento de la hacienda pública y el incremento de sus recursos han sido condiciones fundamentales para restablecer la capacidad financiera del gobierno, la cual es la condición básica de la gobernabilidad en las democracias sociales, que hoy no son optativas.

En la dimensión administrativa, en coordinación con el ajuste financiero, se procedió a redimensionar el tamaño del aparato gubernamental, colmado de entidades administrativas, programas, servicios, niveles jerárquicos, personal, y se reformó su normatividad, estructura, procesos y gerencia. La Nueva Gestión Pública fue el movimiento impulsor. Dos fueron los criterios básicos de la reforma administrativa, el costo-eficiencia en la provisión de los bienes

y servicios públicos y la mejora de su calidad, entendiendo la calidad como el conjunto de propiedades o atributos que los bienes y servicios públicos deben tener a fin de corresponder a las expectativas de los ciudadanos y generarles utilidades y beneficios. Para evitar errores y costos innecesarios, se exigió además racionalizar el proceso decisorio de los gobiernos mediante el análisis de política pública, y se buscó asegurar la legalidad de las acciones de los administradores y su igualdad de trato con los demandantes de bienes y servicios, combatiendo hechos de discriminación y exclusión. Todas estas y otras medidas, como la introducción del gobierno digital y la profesionalización de las burocracias, tuvieron como objetivo intermedio disminuir los costos de una pesada administración pública, incrementar su efectividad, reconstruir la integridad y la motivación de su personal y asegurar la provisión de servicios de calidad, con el objetivo final de incrementar la capacidad directiva y la autoridad política.⁷

Una línea importante de respuesta a los problemas y la crisis de gobernabilidad de las democracias ha sido el *consenso neoliberal* mundial, que para su presentación

⁷ Para un desarrollo de las reformas administrativas recientes remito a mi libro *Gobernanza y Gestión Pública* (varias ediciones), México, Fondo de Cultura Económica.

y justificación encontró un buen argumento en la tesis insistente del libro sobre “la carencia de recursos y de autoridad política” de los gobiernos democráticos. La situación peligrosa de ingobernabilidad por sobrecarga ha sido el resultado inesperado del concepto socializado a lo largo del siglo XX sobre los derechos sociales, según el cual el destinatario de los derechos sociales de los ciudadanos y el responsable de su cumplimiento es el Estado y concretamente el gobierno mediante la provisión directa de bienes, servicios y fondos. Este concepto de la responsabilidad gubernamental exclusiva ha de ser reelaborado, porque es inviable e incumplible en el arreglo fiscal y administrativo que es propio del régimen liberal-democrático. La propuesta neoliberal fue aceptada con relativa facilidad en los países con problemas o crisis fiscales, porque argumentó persuasivamente que los recursos sociales del mercado y los de la sociedad civil, que estaban disponibles en la sociedad pero controlados por los gobiernos democráticos sociales (y sofocados por el autoritarismo de los gobiernos desarrolladores), podían contribuir a sacar al gobierno democrático de su hundimiento financiero y restaurar su capacidad directiva y autoridad.

Si la cuestión consiste en la sobrecarga de demandas, a las que el gobierno no puede estructuralmente atender

por la precariedad de sus recursos financieros y autoridad política, es posible lograr la descarga, el equilibrio y la estabilidad de la demanda social si además del ajuste financiero en el plano de la hacienda pública se lleva a cabo un ajuste mayor y más decisivo en el plano de la economía política. Este ajuste más profundo significa modificar las relaciones establecidas entre las regulaciones del Estado y las libertades de los mercados, así como entre las regulaciones del Estado y las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil. La presunción del consenso neoliberal, que ha sido dominante en las últimas décadas, es que el descenso de la actividad gubernamental será compensado suficientemente por las actividades competitivas de los mercados y por las actividades cooperativas y solidarias de las organizaciones de la sociedad civil (pero también de la sociedad religiosa): por las libertades económicas y civiles, por las transacciones económicas utilitaristas y por los vínculos éticos y afectivos de las organizaciones sociales, comenzando por las redes familiares.

Desregular y rerregular con mayor inteligencia los mercados financieros, productivos, comerciales, laborales, tendrá el efecto de que los mercados generarán más empleos, ingresos y bienes y ofrecerán servicios con mejor relación calidad-precio que los que por décadas el gobierno buscó

producir él mismo mediante regulaciones detalladas y gasto público masivo en diversas formas (subsidios, créditos, exenciones, etcétera). Desregular y propiciar asimismo las actividades sociales de las organizaciones civiles y comunitarias propiciará las actividades de ayuda, organización, capacitación y protección de poblaciones vulnerables, sin tener que implicar los gastos, reglamentaciones y requisitos de las entidades de la administración pública con sus habituales deficiencias e ineficiencias. Éste fue el supuesto de la reorganización reciente de la economía política, que fue aceptado por los gobiernos emproblemados de gana o por fuerza y que llegó a alcanzar radicalismos conceptuales imprácticos e ideologizados cuando se buscó justificar un Estado mínimo y gendarme en razón de la productividad, suficiencia y autorregulación de los mercados y de la sociedad civil.

Después de estos años de reformas continuas en diversos campos nos ha quedado claro el agotamiento financiero y político del estatismo, a pesar de sus propósitos nobles de justicia y seguridad social, y hemos observado el respiro que el consenso neoliberal ha dado a los gobiernos democráticos para sanear las finanzas públicas, reactivar el crecimiento mediante economía abierta a pesar de las contingencias de los ciclos económicos, expandir

la cobertura de los bienes y servicios públicos y mejorar su calidad. Hemos cuestionado también los radicalismos ideologizados y destemplados del Estado mínimo y sabemos los límites de una "gobernanza por el mercado" que supuestamente haría más gobernable a la sociedad democrática, que se sustenta en la tradicional "gobernanza por el gobierno".

Estas experiencias a la vuelta del milenio enmarcan el debate político e intelectual sobre el nuevo camino a seguir por sociedad y gobierno en las próximas décadas. Se trata de un debate crucial, polarizado con frecuencia entre posiciones escépticas sobre la viabilidad y conveniencia de regresar a un estatismo y protagonismo gubernamental, que conllevaría más problemas que respuestas, y posiciones escépticas sobre la viabilidad y conveniencia del consenso neoliberal que no conducirá a futuros de prosperidad e igualdad si no se regulan de modo inteligente y firme los mercados, que en su configuración global actual, dominada financieramente, han causado situaciones más crudas y extensas de desigualdad, empobrecimiento e inseguridad que, paradójicamente, obligará a los ciudadanos a sobrecargar con nuevas demandas al gobierno y presionará su legitimidad y autoridad, perfilando una crisis financiera y política de mayor envergadura.

Las críticas al enfoque de la (in)governabilidad

Las críticas al enfoque de la (in)governabilidad han sido varias, pero dos son las fundamentales. La primera disiente del énfasis en afirmar que la solución a los problemas y crisis de gobernabilidad consiste en dotar al gobierno democrático con las capacidades que requiere para ser gobierno, ser rector, dirigir. La crítica señala correctamente que las capacidades no son más que potencialidades de acción y que para "actualizarse", para volverse concretas, reales, con desarrollos, efectos e impactos reales, requieren volverse acciones, ser acciones, que son las que hacen efectivas a las potencialidades y muestran lo que realmente pueden hacer y lograr socialmente. Las acciones del gobierno son fundamentales para que las capacidades que el gobierno posee o pueda llegar a poseer sean capacidades reales, operativas, efectivas, hechos sociales. Extraña entonces que el enfoque no mencione y destaque la importancia de las decisiones y acciones gubernativas ni advierta que el proceso de gobernar, aun si dotado con todas las capacidades, puede aprovecharlas a cabalidad o puede desperdiciarlas, desaprovecharlas y subutilizarlas, como sucede con frecuencia.

En razón de que las acciones son las que llevan a la realidad las capacidades y las hacen efectivas, se ha cuestionado lógicamente que exista una relación directa entre

la capacidad directiva y la eficacia directiva. Un mayor número de capacidades en posesión del gobierno no es equivalente a una mayor eficacia directiva. La capacidad de gobernar llega a ser realidad mediante la acción de gobernar, mediante "la gobernanza", que está compuesta por las acciones analíticas y de cálculo que sustentan las decisiones directivas del gobierno, por las acciones administrativas que se llevan a cabo para implementar las decisiones y por las actividades políticas de interlocución del gobierno con los actores sociales para acordar y realizar los objetivos de la sociedad. En suma, el gobernar real es el elemento decisivo para que las capacidades sean realidades y no sólo potencialidades, posibilidades, diseños mentales institucionales, financieros, administrativos.

La segunda crítica se enfoca en la premisa gubernamental(ista) del enfoque, en la propensión a considerar que el director de la sociedad es el gobierno, al que hay que llenar con capacidades que abarquen todos los ámbitos de la sociedad y con el máximo nivel posible de recursos normativos, coactivos, financieros, organizativos, a fin de que esté en aptitud de conducir plenamente a su sociedad y resolver sus problemas. Dos son las preocupaciones que suscita la respuesta. La primera, de índole general, tiene que ver con las dudas que suscita la idea heredada de las teorías fundadoras del Estado moderno, que para afirmar

y justificar la fundación y soberanía del Estado idearon y propagaron una visión antisocial, que se mantiene hasta la fecha. Y la segunda, de índole particular, tiene que ver con la compatibilidad de una idea exclusivamente gubernamentalista o exclusivamente gubernamental con los valores y principios de un régimen democrático.

Políticamente, desde la fundación del Estado moderno, hemos sido socializados con la presunción de que la sociedad no posee, o no en el nivel requerido, las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y autoproducción, y que es esencialmente una realidad ingobernable, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad, el engaño y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda existir y sostenerse debe organizarse en forma de Estado (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos necesarios para pacificarla, ordenarla y coordinarla. La concepción negativa de la sociedad, que significa que es intrínsecamente dependiente del gobierno para poder ser sociedad, se agudiza cuando en la cultura política de un país, como el nuestro, la empresa privada y los mercados son vistos como factores que no son relevantes para la producción y distribución de la riqueza, sino como causas de explotación, empobrecimiento, desigualdad y con

frecuencia entidades oportunistamente dependientes y rentistas de los recursos estatales. O cuando las organizaciones de la sociedad civil, con vocación cívica, productiva (economía social) o solidaria son vistas como inexistentes, escasas, desarticuladas, inconsistentes, de limitado alcance e impacto y con frecuencia oportunistamente demandantes de recursos estatales.

Esta concepción heredada va reelaborada realistamente. No es generalizable ni evidente la afirmación de una sociedad intrínsecamente destinada al desorden, la transgresión, el engaño y el conflicto, que no es más que problema y carece de capacidades de solución. Indudablemente hay sectores sociales anómicos, antisociales, que atropellan en forma sostenida y deliberada libertades, derechos, patrimonios, vidas, pero también hay sectores sociales ciudadanos, obedientes a la ley, respetuosos de libertades y derechos de los demás, contribuyentes fiscales, cuidadosos del bien e interés público, capaces, productivos, informados, conocedores, creativos, autorregulados. Es insostenible una idea de sociedad ingobernable y sólo gobernable mediante el gobierno soberano en todos los asuntos, así como lo es una idea de dirección o gobierno que se practica sólo mediante el mando y control, la disuasión y el alineamiento. En resumen, el enfoque de gobernabilidad no cambia el modo y patrón tradicional de gobierno de la sociedad,

que no reconoce los valores y las capacidades existentes en las sociedades y que da por hecho que la sociedad económica y civil, por su desorden y conflictividad estructural, debe ser sólo objeto y destinatario del gobierno y de la administración pública, pero de ningún modo sujeto participante de las decisiones directivas. Una presunción difícil de sostener en lo general en las sociedades actuales.

La segunda crítica nos advierte que son numerosas las propuestas que, al exigir se otorguen y devuelvan capacidades al gobierno para reconstruir la gobernabilidad democrática, comparten acriticamente una idea de dirección de la sociedad, centrada en una agencia directiva superior, universal y unilateral, que dirige según un modelo jerárquico, de arriba abajo, en todos los asuntos públicos. Hay que preguntarse y cuestionar si tal idea de gobierno y del gobernar sea compatible y conforme con el gobierno democrático, que esencialmente es limitado por leyes y por otros poderes, "gobierno abierto", sostenido por ciudadanos libres con derechos garantizados, que participan en el modo como han de resolverse los problemas sociales, etcétera. No se trata de otorgar y devolver al gobierno capacidades que incrementen sus facultades, sus poderes, pero que no son susceptibles de validarse democráticamente y de ser eficaces en una sociedad democrática. Las capacidades que no sean validables

democráticamente no son ni deben ser las capacidades de un gobierno democrático, son inservibles, y su eventual uso agudizará la ingobernabilidad.

El problema de la gobernabilidad de las democracias se disuelve y no se resuelve si la propuesta de solución del problema abandona explícita o implícitamente los principios y la estructura del gobierno democrático. En la cuestión sobre la gobernabilidad democrática el eje no es la gobernabilidad en general, que con tal de asegurarse puede llevar de regreso a gobiernos autoritarios y totalitarios, sino precisamente la gobernabilidad democrática, que debe ser diagnosticada, corregida, fortalecida y asegurada conforme a sus valores y principios organizativos.

El planteamiento y la respuesta de la gobernanza

La gobernanza, en el sentido general y básico de proceso de gobernar o acción de gobernar, es un término y concepto que adquirió importancia en breve tiempo por el hecho de que, a raíz de la democratización de los regímenes autoritarios, el problema central y preocupante en términos teóricos y políticos dejó de ser el gobernante, cuya legitimidad fue razonablemente resuelta por las instituciones del régimen democrático, y se desplazó hacia el proceso de gobernar del gobernante legítimo, hacia la democracia como forma de gobierno que acredita ser realmente eficaz al tratar los asuntos inquietantes de una sociedad. Sólo si se entiende la razón del desplazamiento del gobernante a la gobernanza, se entiende por qué la propuesta de gobernar en modo de gobernanza o de nueva gobernanza no es una moda mundial pasajera. La cuestión sobre la democracia, que es esencialmente *forma de gobierno*, consiste en argumentar y probar que puede

ser realmente gobierno, gobierno efectivo de la sociedad contemporánea.

Los planteamientos de las últimas décadas del siglo pasado sobre la capacidad directiva del gobierno democrático se centraron en su *ineficacia*, que debilitaba su autoridad política, y/o en su *ineficiencia*, que agudizaba la precariedad y desorden financiero del gobierno. El telón de fondo del planteamiento y diagnóstico del problema fue la sobrecarga de la demanda social, combinada con la escasez de recursos y el decaimiento de la autoridad política. Por consiguiente, la ingobernabilidad de la democracia se imputó específicamente a la deficiencia en eficacia y eficiencia de las decisiones y acciones de los gobernantes. No se cuestionó el presupuesto de la capacidad de gobernar de los gobiernos democráticos y, en consecuencia, no se aceptó que la ingobernabilidad fuera una condición estructural del régimen democrático y se le consideró más bien una situación episódica, coyuntural, superable, a condición de que la deficiencia gubernamental se corrigiera y superara. En este escenario intelectual y político fue lógico que el ajuste financiero, la liberación de los mercados y la Nueva Gestión Pública (un concepto gerencial de la administración pública burocrática) fueran las respuestas de mayor aceptación, por cuanto atacaban de lleno el problema de la

ineficacia e ineficiencia gubernamental sin dudar o cuestionar que el gobierno tiene la capacidad de gobernar.

La cuestión acerca de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos se extiende y refina con la aparición de un nuevo elemento, inusual en los planteamientos pasados, pero evidente en las condiciones actuales de la sociedad nacional e internacional. El nuevo elemento es la *insuficiencia* de las capacidades y recursos de los gobiernos democráticos para poder ser directores, rectores, coordinadores de sus sociedades, particularmente de las sociedades actuales con un nuevo formato. Después de años de reformas en la estructura, normatividad, hacienda y administración del gobierno, que han contribuido a mejorar la eficiencia y eficacia del desempeño gubernamental, el asunto de fondo de la gobernabilidad democrática se relaciona ahora más con la insuficiencia del gobierno que con su deficiencia en eficiencia y eficacia. *La cuestión de la gobernabilidad se desplaza de la ineficiencia a la insuficiencia.* Y la gobernanza es el concepto/enfoque que se plantea la cuestión de la insuficiencia y le da respuesta.

El concepto y planteamiento de la insuficiencia directiva tiene un sentido preciso que es necesario acotar para

evitar malos entendidos. No significa de ninguna manera presuponer una inherente incapacidad directiva de los gobiernos, su imposibilidad directiva, pero sí denota que la dirección de la sociedad no puede efectuarse ni ser eficaz sólo mediante la acción exclusiva o unilateral del gobierno, sólo con el empleo de sus propias facultades, poderes, atributos, equipos, recursos, porque éstos no bastan para gobernar los problemas públicos actuales que son de mayor complejidad y escala ni bastan para responder a las expectativas sociales en un nivel razonable. Más que declarar la inviabilidad gubernativa del gobierno democrático, la insuficiencia ha impulsado otro concepto, proceso, modo y rol de gobernar del gobierno democrático y ha revalorizado la importancia y necesidad de la acción del gobierno, que en las últimas décadas había sido arrinconado e inhibido por la idea neoliberal de que los mercados gobiernan mejor los asuntos económicos y sociales que los gobiernos. Gobernanza es *un concepto postgubernamental* del gobernar, no uno antigubernamental.

El enfoque de la gobernabilidad ha sido el supuesto de que *un gobierno capaz es suficiente* para dirigir por sí mismo a la sociedad, conducirla, coordinarla y, por ende, fue lógico considerar que la dotación o devolución de capacidades al gobierno democrático es la condición necesaria

y suficiente para poder gobernar. Sin embargo, son numerosos los hechos que han llevado a cuestionar que exista una equivalencia entre la capacidad y la eficacia del gobierno y a descubrir asimismo que, en mucho, la ineficacia del gobierno se debe actualmente a su insuficiencia, por lo que no se puede afirmar tampoco, con plena seguridad, que exista una equivalencia entre la capacidad y la suficiencia del gobierno. El incremento de las capacidades del gobierno no comporta sin más la capacidad de dirigir completamente y en modo suficiente la dinámica de la sociedad.

Crecen las preguntas y dudas acerca de si un gobierno legítimo, institucional, capaz, competente, financieramente sano, costo-eficiente, abierto, sea directivamente suficiente para conducir su sociedad hacia los futuros exigibles y preferidos de convivencia y para coordinar la multiplicidad y escala de sus transacciones e interacciones en un mundo contemporáneo que ha devenido complejo en dinámica, relaciones y problemas por la globalización económica, las tecnologías de información y cálculo, la conectividad, la economía del conocimiento, la independencia e interdependencia de los actores sociales, la transterritorialidad de los asuntos públicos cruciales, o por la resistencia de sectores de ciudadanos a dejar que el gobierno sea quien

decida por sí mismo la agenda y las acciones que tienen que ver con los asuntos y los futuros de sus vidas, sobre los que tienen apreciable información, conocimiento, interés y compromiso moral o político.

El enfoque y concepto de la gobernanza se presenta como la respuesta a esta cuestión nueva de la insuficiencia directiva del gobierno, en tanto afirma que, si bien es necesario otorgar o devolver al gobierno las capacidades que necesita para superar sus deficiencias y estar en condiciones de conducir y coordinar a sus sociedades, lo que fundamentalmente se requiere hoy es más bien *un nuevo proceso de gobernar*, dar forma a una nueva conducción y coordinación de la sociedad, dado que el gobierno por sí solo, con sus capacidades, facultades y recursos, ya no puede definir la agenda de la sociedad y menos realizarla, y dado que su patrón directivo unilateral, vertical, jerárquico, de mando es improductivo y hasta inviable para abordar numerosos asuntos públicos de la compleja sociedad contemporánea, particularmente los asuntos económicos. ¿Cuál es la forma que el proceso de gobernar debe tomar en condiciones de insuficiencia de poderes, atribuciones, capacidades y recursos en el actual entorno económico, tecnológico, cognoscitivo, social, internacional?

Para evitar malos entendidos o confusiones, que probablemente darían pie a objeciones, conviene dejar en claro desde el comienzo que es común en la literatura especializada el uso de los términos de *gobernanza* o *nueva gobernanza* como sinónimos, lo cual tiene una explicación. En los primeros estudios, gobernanza tuvo un sentido distintivo, que revalorizaba el proceso de gobernar y lo distinguía del sujeto o la instancia gobernante, y/o tuvo un sentido crítico al proceso de gobernar de formato exclusivamente gubernamental y denotó un proceso de gobernar alternativo, decidido y ejecutado por varias formas y grados de interlocución, colaboración y asociación del actor gubernamental con actores sociales. A esta situación obedece la afirmación contundente de que ocurría “el cambio del gobierno a la gobernanza”. En los estudios posteriores, sin contradicción con los estudios iniciales, gobernanza comenzó a denotar más bien uno de los tipos del gobernar, el alternativo, que comienza a afirmarse en el momento actual, y que fue denominado justamente “nueva gobernanza”, el cual mantuvo la denotación distintiva y crítica al proceso de gobernar de formato exclusivamente gubernamental y expresó cabalmente el gobernar alternativo de colaboración y asociación gubernamental-social o público-privada.

El concepto de gobernanza

Gobernanza⁸ es un término y concepto que reaparece en los años noventa, revivido por organismos internacionales, aunque en un modo más nominal que conceptual y con un tono más bien prescriptivo. El Banco Mundial, en su reporte de 1989 “El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo”, revivió el término al hablar de “una mejor gobernanza”, de un mejor proceso de gobernar, en lugar de hablar de un mejor gobierno (como agente o institución). Más tarde fue el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la organización

⁸ Gobernanza no es la traducción simple del término *Governance* de la lengua inglesa, hoy lengua franca. En varias versiones del Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española (RAE) se señalaba que era un término antiguo, utilizado para denotar “la acción y efecto de gobernar o gobernarse”, término aplicable a una persona, una organización o a la sociedad toda. A partir del año 2001, de manera sorpresiva pero fundamentalmente correcta, la 22ª edición del Diccionario de la RAE añade una segunda denotación 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”, denotación que de algún modo recoge los componentes básicos de la definición internacional que comenzaba entonces a normalizarse. Es de añadir que *gobernanza* y *gobernación* son sinónimos y pueden utilizarse con el mismo significado, puesto que los sufijos *anza* y *ación*, en español, se emplean para sustantivar los verbos activos y sus efectos. El término gobernanza ha terminado por volverse el usual, en parte porque es lingüísticamente afín al utilizado en la comunidad internacional y en parte porque gobernación tiende a tener una denotación circunscrita a las actividades de seguridad interna y estabilidad política a cargo de las secretarías o ministerios de gobernación o, peor aún, porque remite a experiencias represivas de los pasados gobiernos autoritarios.

que en 1997, en el tema del desarrollo humano sustentable, ofreció una definición del término, básicamente correcta, y no una prescripción gubernativa, debido en gran medida a que incorporó la producción académica.⁹ En el plano estrictamente analítico, teórico, el libro coordinado por Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (1993), en el que participaron politólogos, sociólogos, analistas de políticas y administradores públicos europeos, ha sido el estudio pionero, que ha señalado las nuevas condiciones sociopolíticas en las que el gobierno actúa y los problemas que enfrenta el gobernar moderno, y ha elaborado un concepto lógica

⁹ Su cuaderno *Conceptualising Governance* (1997) definió la gobernanza como “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa con el fin de dirigir los asuntos de una nación. Es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y procesan sus diferencias. Aunque la gobernanza abarca todas las instituciones y organizaciones de la sociedad, desde la familia al Estado, la definición destaca tres importantes ámbitos de la gobernanza que contribuyen directamente al desarrollo humano sustentable, que son el Estado (instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado” (p. 9). Más recientemente, el PNUD (*Governance Indicators: User's Guide*, 2004, 2007) afirma que “la gobernanza es el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de los cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro del Estado y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos. Comprende los mecanismos y procesos destinados a que los ciudadanos y grupos articulen sus intereses, arbitren sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones legales”.

y heurísticamente robusto de gobernar, perfilando sus características idóneas u obligadas en la sociedad contemporánea. El libro ha sido el impulso para una abundante producción de libros y artículos sobre el tema, con mayor o menor rigor y corrección conceptual.

Inicialmente el concepto fue *un concepto descriptivo*, que relataba el nuevo modo de gobernar que practicaban los gobiernos por varias razones: por la escasez de sus recursos (particularmente en las situaciones de postcrisis fiscal), por sus problemas de autoridad política e intelectual en una sociedad democrática plural, independiente, demandante y al mismo tiempo suspicaz y escéptica de la efectividad del gobierno, y más a fondo por las transformaciones de la sociedad económica, política y civil, ocurridas a la vuelta del milenio. El contenido del concepto refería el hecho observable de que los gobiernos al abordar determinados problemas públicos y ofrecer los servicios públicos decidían sus objetivos y llevaban a cabo sus acciones de manera asociada con varios sectores y grupos sociales, que participaban con su información y análisis en la definición de la agenda gubernamental y de los problemas, en la deliberación de las decisiones y también en la ejecución de las acciones decididas, y cuya participación era aceptada por ser considerada indispensable o conveniente para que las acciones gubernamentales sean socialmente aceptadas,

dispongan de los recursos para producir los resultados sociales deseados y hacerlo con costo-eficiencia.

El concepto describía el hecho de que tomaba forma y se iba generalizando un proceso de gobierno en forma "bidireccional" (Koimann), que se elabora y ejecuta en dos direcciones (del gobierno a la sociedad y de la sociedad al gobierno), y en el que el gobernante y su equipo administrativo no eran ya el único actor ni tampoco el predominante. El concepto, con base en la evidencia de lo que acontecía, describe: a) que el gobierno no decide ya por sí mismo la agenda pública, sino que incorpora las demandas, los problemas, los planteamientos y las propuestas de sus ciudadanos, de los que necesita su consenso y respaldo para validar la pertinencia de la agenda; b) que tampoco define por él mismo los problemas públicos ni define los objetivos y las acciones de las políticas públicas y programas, sino que la definición incluye la información, los análisis, los cálculos y las propuestas de actores sociales organizados, tal vez poderosos e influyentes, que tienen información y conocimiento acerca de la composición y las causas de numerosos problemas públicos y/o acerca de las situaciones preferidas a alcanzar y que, si son dejados de lado, cuestionan con información, evidencias, modelos causales, cálculos y argumentos las decisiones gubernamentales; y c) qué tanto menos puede el gobierno por

sí mismo con sus atribuciones, recursos y burocracia llevar a cabo las acciones decididas e implementarlas con eficiencia y eficacia, pues la solución razonable de los problemas críticos y el logro de los objetivos sociales importantes requieren más recursos que los gubernamentales y el involucramiento de más actores que sólo el personal público.

El concepto inicial de gobernanza pública o de nueva gobernanza pública describía sin mayores pretensiones el hecho de que en la conducción y coordinación de varios asuntos públicos se había comenzado a transitar de un "centro" de gobierno a un "sistema" de gobierno, de un estilo gubernamental a uno postgubernamental de gobernar y, en frase recapituladora, sucedía "un tránsito del gobierno a la gobernanza": *A shift from Government to Governance*, expresión contundente cuyo sentido fundamental engloba tanto la afirmación de que hay un cambio del gobernante al proceso de gobernar y un cambio del proceso de gobernar exclusivamente gubernamental con estilo jerárquico hacia un proceso de gobernar definido y ejecutado conjuntamente por gobierno y sociedad en diversos modos y grados.

El concepto descriptivo es valioso y de utilidad cognoscitiva pues contiene el relato de numerosas situaciones sociales y comportamientos gubernamentales, que van

desde la seguridad pública y la protección de los derechos humanos hasta los servicios de educación y salud, el cuidado ambiental, la creación de infraestructura, el desarrollo económico, y en los que es evidente que el gobierno ha dejado de dirigir y administrar él solo y por separado y lo hace a través de varias formas y niveles de trabajo conjunto con los actores económicos, civiles, intelectuales, sociales de su ciudadanía y de actores que cada vez más son extranjeros y de organismos internacionales. Sin embargo, un concepto alcanza la plenitud cuando pasa de la descripción, aun si informada, cuidadosa y completa, a un concepto teórico, que se construye y valida cuando el hecho descrito por el concepto (en nuestro caso el nuevo modo de gobernar) forma parte de un enunciado causal y, por tanto, es definido como "efecto de" o "causa de" otros hechos sociales.

La gobernanza, la nueva gobernanza, llega a ser concepto teórico, cuando hace posible formular enunciados causales que, por un lado, formulan los factores que explican por qué el viejo modo de gobernar se volvió deficiente e insuficiente y entró en decadencia, y por qué el nuevo modo de gobernar ha aparecido, se afianza en las sociedades y está llamado a mantenerse y reproducirse mientras esos factores sigan activos; y cuando hace posible formular enunciados causales que, por otro lado, señalan los efectos que

ese modo de gobernar nuevo produce en los diversos ámbitos de la sociedad, en la economía, en el desarrollo, en las condiciones de vida de personas y grupos. Por el lado de las causas, el concepto teórico de gobernanza enuncia los hechos que causan su aparición y afirmación como nuevo proceso de gobernar y, en contraste, los hechos que han causado la insuficiencia e ineffectividad directiva del viejo modo gubernamentalista de gobernar, que ocasiona el decaimiento del gobierno democrático. Por el lado de los efectos, enuncia los hechos sociales que son consecuencias del nuevo proceso directivo y que permiten conocer y evaluar la capacidad y efectividad del nuevo proceso de gobernar, saber si realmente contribuye a la gobernabilidad democrática y en qué grado, o si sus resultados no son mejores a los de la gobernanza tradicional o son inferiores.

En el planteamiento causal, la insuficiencia del gobernar tradicional y su evolución hacia la nueva gobernanza es efecto de la transformación que ha experimentado la sociedad en las últimas décadas por la democratización de los regímenes autoritarios, por la expansión y valoración social del conocimiento científico y tecnológico como la referencia del pensar, por la globalización, la conectividad, la revolución tecnológica de la información, realidades todas que han modificado la economía, la comunicación

social, la estructura y gestión de las organizaciones, los roles sociales, el modo de pensar y valorarse de las personas... Estos hechos y tendencias han generado a su vez nuevas imágenes, relatos y expectativas sobre la vida social, la política, el papel del gobierno, y han originado nuevos problemas sociales con una composición y etiología que escapa al instrumental directivo empleado por los gobiernos pasados.

En suma, el concepto de gobernanza se valida teóricamente al presentar el nuevo modo postgubernamental de gobernar como el efecto de la transformación en curso de la estructura y funcionamiento social y como el modo de gobernar que acredita eficacia en las condiciones actuales y reconstruye la capacidad directiva debilitada de los gobiernos democráticos. Por el lado de las causas, la gobernanza es la afirmación o la hipótesis de que la configuración y dinámica de la economía y la sociedad actual, producto de transformaciones estructurales, ocasiona la pérdida relativa de la soberanía, autonomía, centralidad, control, suficiencia directiva del gobierno (términos usados en la literatura) y genera la aparición de un modo de gobernar alternativo. Por el lado de los efectos, es la hipótesis o la afirmación de que la dirección social eficaz en las condiciones actuales es la de un modo de gobernar

del gobierno en interdependencia con los actores sociales, una dirigencia asociada, “en red”, un pluricentrismo directivo.

Por gobernanza pública, que es diferente de la corporativa,¹⁰ se debe entender *la acción o el proceso de gobernar*, el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen, por un lado, sus valores fundantes, su proyecto, sus prioridades, su agenda, sus futuros, su rumbo, que dan sentido de dirección a la sociedad y significado y valor a la vida asociada, y, por el otro, definen la forma de organización social (distribución de la autoridad, división del trabajo, relaciones de comunicación e intercambio...) y las acciones

¹⁰ La gobernanza pública se distingue de la gobernanza corporativa por sus fines, normas, atribuciones, agentes, prácticas, recursos, no obstante que el término de gobernanza haya sido reactivado y empleado inicialmente en el sector privado. “*gobernanza corporativa*” o “*gobierno corporativo*” denotó la alta dirección de las corporaciones o empresas privadas, sus atribuciones, principios, normas, estándares, órganos y agentes de dirección. El sector privado fue el primero en plantearse la cuestión del gobierno, gobernanza o alta dirección corporativa por la separación que existe entre propiedad y dirección (entre propietarios y directivos) en las empresas privadas importantes y por el hecho de que los problemas de pérdidas y quiebras fueron atribuidos a las decisiones erróneas de los altos directivos o ejecutivos, que en su proceso decisional carecían de normas y controles (por accionistas, propietarios, expertos independientes, interesados en el desempeño empresarial) y, por ende, podían con facilidad relativa ser discrecionales, alterar estados contables y financieros, manipular la información del desempeño empresarial, cometer errores directivos y también caer en hechos de corrupción de vario tipo y envergadura, que dañaban las utilidades de los propietarios, el posicionamiento de la firma en el mercado, la confianza de los clientes y proveedores y la reputación social de la corporación.

que se consideran idóneas y eficaces para realizar los valores, fines y proyectos elegidos y remover los problemas obstructivos, así como los recursos que se necesitan para ejecutar las acciones decididas, las normas de desempeño que se seguirán para que las acciones se ejecuten según los procesos y fines estipulados, se complementen y sean congruentes entre sí, y las normas de interlocución, interacción e intercambio entre los miembros de la sociedad para mantener la cohesión, la cooperación, y aportar estabilidad y desarrollo a la sociedad. Adicionalmente la gobernanza implica la actividad de coordinación de las múltiples actividades que múltiples actores emprenden para realizar los fines particulares de su interés y los fines sociales generales.

La gobernanza incluye, en consecuencia, tres actividades directivas esenciales: la actividad de definir y decidir los valores y los fines (estructurales y coyunturales) de la vida asociada; la actividad de definir y decidir los medios conducentes (organización, acciones, normas, recursos) para realizar los valores y alcanzar los fines; y la tercera actividad es la de coordinar las múltiples acciones que, en el marco de los valores y fines acordados, deciden llevar a cabo los actores con el propósito de realizar sus objetivos personales, grupales o generales. Es entonces *conducción*

y *coordinación* de la sociedad, tanto en los asuntos de interés general o en específicos asuntos.¹¹

La gobernanza es un proceso de acción *intencional*, orientado a la definición de los valores, fines y objetivos de la sociedad, y es un proceso *causal*, que define, decide y lleva a cabo las acciones que se consideran procedentes y eficaces para asegurar la realización de los valores y producir los fines y objetivos decididos. En consecuencia, no es un proceso discrecional, aleatorio, sino uno que está estructurado *por las instituciones y por el conocimiento*.

¹¹ Las dos decisiones, la relacionada con los valores y fines y con las formas de organización, acciones y recursos implican varias actividades políticas de intermediación de intereses entre los participantes (grupos y sectores sociales) o de agregación-integración de preferencias. En algunos casos el gobierno puede tener mayor autonomía respecto de los actores sociales participantes y desempeñar un papel de coordinación del diálogo y la negociación, conciliando y arbitrando, mientras en otros casos las actividades de intermediación e integración de intereses pueden desarrollarse en un nivel de paridad relativa entre los actores sociales y entre éstos y el gobierno, lo que lleva a diálogos y negociaciones diferentes en duración y tensión y muy probablemente arrojará resultados incrementales más que innovadores. Sin embargo, a diferencia de las posiciones más socorridas del “pluralismo”, “neocorporatismo” y “redes de política”, el proceso de gobernanza no se reduce a la actividad política de intermediación de intereses, sino se extiende al campo financiero, tecnológico, organizativo y gerencial, puesto que se dialoga también sobre el modo como la política o el proyecto público será llevado a efecto y, por ende, sobre los recursos que invertirán los diversos participantes y sobre las actividades que llevarán a cabo en razón de sus capacidades y competencias. Esto implica otro tipo de diálogo y negociación, en el que cobran mayor peso el conocimiento, el análisis, los argumentos, las evidencias y los cálculos.

El sistema social de valores, los principios constitucionales, las tradiciones, las leyes, la cultura política y social socializada, que se plasman en específicas instituciones, sustentan la intencionalidad de la gobernanza y constituyen la referencia que prescribe o prohíbe determinados objetivos, futuros y determinadas acciones o instrumentos y, por consiguiente, determina la validez, la aceptación social de las acciones decididas por el gobierno y/o por el gobierno con la sociedad. Por otro lado, el sistema social de conocimiento e información, las bases de datos, los modelos causales (de las ciencias naturales y sociales), las tecnologías, los procedimientos gerenciales sustentan la causalidad de la gobernanza y constituyen la referencia que determina la viabilidad, eficacia, efectividad de las acciones decididas por el gobierno y/o por el gobierno con la sociedad. En suma, el componente valorativo-institucional determina la validez política de la decisión de gobierno y el componente científico-técnico determina su eficacia social real.

Ámbitos, órdenes, tipos y dimensiones de la gobernanza

La gobernanza pública no tiene sólo dos componentes esenciales, el institucional y el científico-técnico, sino también dos ámbitos o alcances. Puede significar y ser la gobernanza general de la sociedad, la conducción y coordinación del universo de las acciones que tienen lugar en

el sistema social y lo constituyen y dinamizan, o puede significar y ser la gobernanza específica de los varios asuntos, circunstancias o problemas de una sociedad, que normalmente son asuntos relacionados con el aseguramiento del respeto de los valores sociales fundantes, los derechos humanos, civiles, políticos, sociales de los ciudadanos, o asuntos relacionados con el manejo de los problemas de salud, educación, vivienda, infraestructura, ambiente, que experimentan los miembros de la sociedad. Se puede hablar entonces correctamente de gobernanza de la sociedad, que es la dimensión más abarcante e incluyente y refiere al cuidado de la convivencia y la supervivencia de la sociedad en su conjunto, y de gobernanza económica, educativa, ambiental, migratoria, urbana... que refiere a los asuntos que son de interés general, pero delimitados por la naturaleza particular de la cuestión, la población destinataria y el tipo de acción que se emprende.

La actividad directiva general y las actividades específicas o particulares pueden articularse, coordinarse y complementarse, dando origen a formas coherentes e integradas de gobierno que incrementan su efectividad y extienden los beneficios de sus efectos, pero pueden también operar con un enfoque particularista y realizarse de manera desarticulada y descoordinada, con la consecuencia de que la

gobernanza pierde calidad y efectividad por la dispersión y fragmentación de sus acciones. En repetidas ocasiones y asuntos es observable la coordinación o descoordinación, el acoplamiento o el desacoplamiento, la integración o la disociación de las acciones de gobierno en asuntos públicos que para ser resueltos o por lo menos atendidos satisfactoriamente requieren un abordaje integrado y coordinado entre las acciones de las numerosas entidades de la administración pública.

Por ejemplo, las grandes políticas de protección y promoción de derechos humanos no son tomadas en cuenta a la hora en que se deciden las políticas de salud o las de migración o las laborales, así como el principio general del desarrollo sustentable no es considerado una referencia de la política energética, turística, agropecuaria. La probabilidad de desgobierno por una gobernanza desarticulada e inconsistente es el resultado no querido de numerosas decisiones gubernativas que, por su número y diversidad, se elaboran, toman y ejecutan de manera particularista e inconexa y que propician la incoherencia en la dirección de la sociedad. De aquí surge la insistencia en “la transversalidad” de específicos valores y problemas públicos a lo largo y ancho del conjunto de las entidades gubernamentales y que deberán ser tomados en cuenta en el diseño y la

operación de las múltiples políticas públicas y programas del gobierno. Se insiste asimismo en la necesidad de establecer prácticas e instituciones de gobernanza intergubernamental y supragubernamental a fin de dar respuesta a varios asuntos públicos complejos y transterritoriales, que son intratables para los gobiernos particulares que actúan por separado y no registran aún su insuficiencia.

Para señalar la interdependencia y coordinación posible y exigible entre el proceso de la gobernanza general y la gobernanza específica, así como entre los diferentes procesos de las entidades que atienden los diversos asuntos particulares de interés social, se ha desagregado el concepto en órdenes o niveles de gobernanza, denominados *micro, meso y metagobernanza*.

El orden micro de la gobernanza es el de las decisiones y acciones del gobierno, orientadas a solucionar los problemas públicos particulares que afectan a personas, sectores y localidades. Concretamente se trata de políticas, programas, servicios, que se deciden y ejecutan en respuesta a las demandas particulares de poblaciones-objetivo particulares. En este primer orden de la gobernanza el centro de atención es *el proceso* mediante el cual se atienden los problemas y lo que importa es investigar, establecer

y validar la corrección e idoneidad causal del proceso: sus objetivos, normas, acciones, actores, recursos, instrumentos, tiempos, estándares e indicadores de logro. El orden meso de la gobernanza es el de la *estructura* institucional del proceso directivo, la cual enmarca y regula a través de sus normas el proceso decisional y operativo de gobernar, prohibiendo o permitiendo, impidiendo o facilitando determinadas acciones, con el efecto de que las instituciones contribuyen a asegurar e incrementar la capacidad directiva del gobierno democrático o a restringirla y obstaculizarla. En este orden el centro del interés gubernamental y cognoscitivo es conocer y evaluar si y hasta qué nivel la estructura institucional del proceso es apropiada e idónea para que los gobiernos puedan resolver problemas, responder a necesidades y alcanzar las metas que importan a la sociedad. Es conocido que existen múltiples regulaciones legales, reglamentos administrativos y reglas de operación que bloquean la selección de acciones que serían más idóneas y eficaces para gobernar y resolver los problemas públicos, razón por la cual se exigen mejoras regulatorias y se realizan reformas constitucionales y legales a fin de ensanchar las opciones de los gobiernos y superar las situaciones críticas en las que es notoria, desesperante y cuestionada la impotencia, la deficiencia o la insuficiencia directiva del gobierno.

El tercer orden o nivel, el de la metagobernanza, consiste en *los principios, normas y concepciones* que definen la razón de ser del gobierno y de la gobernanza, su sentido social, su valor y validez, su deber-ser, lo que el gobierno debe ser y hacer; en consecuencia, establecen los criterios y estándares para evaluar si y en qué grado el gobierno realmente gobierna como se exige y espera, y si su gobernar es realmente directivo, rector, conductor y coordinador de la sociedad.

La metagobernanza remite a las visiones, valoraciones y expectativas sobre el gobierno que las culturas, ideologías y doctrinas políticas plasman y en las que los miembros de la sociedad han sido socializados. La metagobernanza va más allá del proceso y de la estructura gubernativa del gobierno y remite lógica y axiológicamente a la arquitectura valorativa de los principios y normas que ordenan la sociedad y la resguardan, remite al Estado. En nuestro tiempo el referente son los principios y normas de nuestro orden social, en forma de Estado de derecho, que reconocen y garantizan libertades, derechos y obligaciones a todo el universo de sus ciudadanos y que valen de igual manera para todos sin excepción y exclusión. La razón de ser, el sentido y el deber-ser de la gobernanza democrática es la de involucrarse plenamente en asegurar el ejercicio

efectivo de los derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos, y esta tarea representa el criterio para juzgar la capacidad, calidad y efectividad de la estructura y procesos de gobierno, que hacen socialmente efectivos los derechos, libertades y obligaciones y materializan su cumplimiento.

Se debe añadir que la metagobernanza, además de las normas axiológicas, incluye también las normas de la producción, validación y aplicación del conocimiento, de las que depende su eficacia y eficiencia. La epistemología, metodología y tecnología del conocimiento y los modelos causales probados son el firmamento de la gobernanza y determinan la validez técnica de sus decisiones directivas, su efectividad posible, y en este sentido definen su sentido y deber ser como agente de la conducción y coordinación de la sociedad. Se requiere el sistema de conocimiento y no sólo el valorativo, porque el gobernar no es una actividad discursiva sino performativa, una acción que tiene efectos y arroja resultados de mayor o menor beneficio social. Así como el gobierno que actúa fuera o en contra de la normatividad del derecho no es gobierno, por contradecir y traicionar los valores fundantes de la convivencia social, tampoco es gobierno si actúa por fuera o en contra de las normas lógicas, metodológicas y tecnológicas del

conocimiento y decide sin información, análisis, cálculo de costos y consecuencias, motivado más bien por ocurrencias, emociones, prejuicios, dogmas, ensoñaciones...¹²

La gobernanza ha cambiado a lo largo de la historia social y ha asumido diversas formas de conducción y coordinación, por lo que son varios los *tipos* de gobernanza, los cuales dependen en última instancia de las relaciones establecidas y aceptadas entre los actores gubernamentales y los actores sociales y, más específicamente, depende del rol y peso que el gobierno o que la sociedad (empresas, organizaciones civiles, religiones, centros de conocimiento) tienen al definir y decidir la intencionalidad y causalidad del proceso de gobernar, es decir, al definir y decidir sus instrumentos, recursos, normas, acciones, actores, tiempos

¹² Un ejemplo elemental de la forma como pueden articularse y coordinarse los tres órdenes constitutivos de la gobernanza puede ser el que ocurre cuando la gobernanza ambiental micro decide acciones consideradas idóneas causalmente para atender la deforestación de un bosque particular o contener las amenazas a la biodiversidad de un área natural específica, y estas acciones son permitidas o prescritas por el nivel meso de las instituciones ambientales existentes (leyes, reglamentos, procedimientos) y de instituciones relacionadas, como las de propiedad de la tierra, las laborales y de seguridad social. La metagobernanza ambiental que enmarca las instituciones y los procesos y que ofrece elementos fundamentales para conocer y juzgar la corrección y validez de las instituciones y los procesos y exigir la existencia y calidad del gobernar ambiental es el derecho humano y social a disponer de un ambiente sustentable y/o el principio jurídico y cognoscitivo del desarrollo sustentable, fundamentado y probado.

que se consideran necesarios e idóneos para realizar los varios objetivos de resolver problemas, atender necesidades, responder a demandas, asegurar los valores, derechos y libertades, efectuar las preferencias que socialmente importan.

Las relaciones entre gobierno y sociedad y la influencia mayor o menor del gobierno o de los sectores sociales en las decisiones directivas han sido y siguen siendo diversas, según la historia y las circunstancias de una sociedad, que han sido moldeadas por el poder, la propiedad, el conocimiento, el *ethos* social, los vínculos familiares y las identidades étnicas, así como por los desafíos y las amenazas que plantean otras sociedades. No en todas las sociedades los actores sociales tienen la disposición, capacidad, conocimiento, organización, recursos, civilidad, autorregulación para decidir el ordenamiento y la dirección de su vida en común, para elaborar y consensuar valores, objetivos, normas, acciones y hacerlos vigentes y efectivos en la vida real, particularmente cuando sus comportamientos habituales causan desorden, incomunicación, conflicto, violencia, declinación económica y empobrecimiento, deserción... Frente al peligro de la descomposición de la sociedad es natural establecer una instancia general de gobierno y dotarlo con capacidades y poderes para que sea el protagonista de la conducción y coordinación

de la sociedad, goce de amplia autonomía directiva y subordine a sus decisiones a los grupos y actores sociales a través de varias medidas, desde las coactivas hasta las de asistencia, formación y fomento. Este perfil de sociedades del pasado y aun del presente en algunas localidades y sectores ha ido cambiando a lo largo del siglo XX, justamente por las acciones de pacificación, ordenamiento y desarrollo de capacidades que los gobiernos llevaron a cabo.

Es evidente, sin embargo, que en las últimas décadas las corporaciones económicas, las organizaciones civiles, los centros de conocimiento poseen mayor capacidad financiera y productiva, mayor capacidad cívica y de solidaridad social y mayor competencia informativa, científica y tecnológica. Por la magnitud y variedad de sus capacidades, la sociedad económica y civil ha adquirido mayor influencia en el proceso de gobernar, participa en la definición de la agenda de gobierno, contribuye a que se tomen decisiones más apropiadas y eficientes de políticas, leyes, inversiones, gastos, servicios, y cuestiona las decisiones gubernamentales por sus defectos legales, informativos, cognoscitivos u operativos. Tenemos entonces tipos de gobernar, que son más estructurados por el gobierno o por los planteamientos y propuestas de la sociedad. En la literatura, siguiendo a Jan Kooimann, se mencionan recurrentemente tres tipos puros, *la gobernanza por gobierno*,

por autogobierno y por cogobierno, que cuando se abordan en el mundo real asuntos sociales específicos o los de interés general se combinan y dan origen a “tipos mixtos” o “modos mixtos” de gobernar.¹³

El concepto de gobernanza incluye también varias *dimensiones*, que podemos resumir en tres: a) la dimensión suprema de la dirección de la sociedad, que refiere a la gobernanza de la sociedad en general o de específicos asuntos de su interés, a cargo de la agencia reconocida y legítima de gobierno (personal o colegiada); b) la dimensión intermedia, que consiste en el proceso mediante el cual el agente responsable del gobierno, el poder ejecutivo

¹³ Puede hablarse de tres *tipos* generales de gobernanza: a) *la gobernanza por el gobierno o jerárquica*, en la que el gobierno es el actor que de manera predominante define el sentido de dirección de la sociedad y lo ejecuta, dada la incapacidad, precariedad, desorden o desidia de la sociedad; b) *la gobernanza por autogobierno*, que es la forma de conducirse de la sociedad por ella misma, ya que acredita tener capacidad, organización, entendimiento, autorregulación y se hace cargo de sus asuntos y de la solución de sus necesidades, problemas y conflictos; c) *la gobernanza por cogobierno*, que es crecientemente el modo de gobernarse la sociedad contemporánea en numerosos asuntos públicos, por la capacidad, los recursos e independencia de actores sociales numerosos y fundamentales para el futuro de la sociedad. Un tipo de gobernanza, afín al de autogobierno y cogobierno, es el de *la gobernanza por subsidiaridad*, que es la forma de gobernar en la que el gobierno respeta el autogobierno de la sociedad (en general o en sectores y localidades particulares), cuando ésta acredita capacidad y responsabilidad y no ocasiona problemas en el entorno social mayor, pero que interviene en apoyo, complementación y corrección cuando la sociedad cae en incapacidades, irregularidades, y genera externalidades de daños y costos a otras sociedades, sectores o localidades.

(presidente, primer ministro), dirige al conjunto del sector público o de la administración pública. Se trata de un proceso de dirección que es clave puesto que la dirección de la sociedad se efectúa a través de las operaciones de las entidades administrativas, que se hacen cargo de la regulación, supervisión, producción de bienes, provisión de servicios, creación de capacidades, tutela de derechos, autorizaciones varias, etcétera; c) la dimensión particular de la gobernanza, que consiste en el proceso mediante el cual la autoridad responsable (secretarios, ministros, directores generales...) de particulares entidades administrativas (ministerios, secretarías, institutos...) las dirige y coordina con el fin de que desarrollen de manera eficaz y eficiente la producción y provisión de específicos bienes y servicios públicos, que la legislación les prescribe y que se relacionan con particulares objetivos públicos y demandas sociales (salud, ambiente, educación, movilidad, seguridad, etcétera). Estos dos últimos niveles o dimensiones deben o pueden ser llamados "*El gobierno del gobierno*", la conducción del gobierno de su aparato administrativo, aunque en el lenguaje internacional comienza a ser llamado "gobernanza corporativa pública" o "gobernanza corporativa del sector público".¹⁴

¹⁴ Para profundizar en este tema nuevo de estudio, remito a un libro de mi autoría, *El gobierno del gobierno*, México, INAP, 2014.

La nueva gobernanza

El término gobernanza comenzó a emplearse porque el proceso de gobernar es hoy de mayor importancia que el gobernante, que la titularidad legítima de su cargo, y porque el proceso de gobernar, si es definido, decidido y ejecutado sólo por el gobernante y mediante modos y medios jerárquicos, se ha mostrado deficiente, ineficiente e insuficiente en numerosos asuntos públicos.

Para identificar las causas de las deficiencias e insuficiencias de los gobernantes, la investigación se enfocó inicialmente en el análisis del desempeño del gobierno y se estudiaron sus normas, estructura organizativa, procesos decisionales y operativos, el manejo de las cuentas financieras, sus prácticas y relaciones políticas, a fin de entender las causas de sus fallas directivas, que provocaban decepción y desconfianza social. Sin embargo, los avances y resultados de la investigación, para encontrar explicaciones más robustas, obligaron a salir del entorno gubernamental y estudiar el entorno económico-social del gobierno, pues muchos de los atolladeros directivos del gobierno tenían que ver con las transformaciones sociales que habían ocurrido al final del siglo pasado y que habían impactado la estructura y dinámica de la economía, el conocimiento, el arreglo de las relaciones sociales, las

relaciones del gobierno con los ciudadanos y el modo de gobernar. La conclusión de la investigación fue conocer y justificar que el cambio en el proceso de gobernar se explicaba por las transformaciones sociales en curso y no sólo por defectos y fallas gubernativas.

Las transformaciones sociales fueron consideradas en parte efecto de innovaciones tecnológicas y económicas, y en parte efecto de la evolución de los modos de pensar y juzgar de las personas, que incluyen la manera como entienden su existencia social, rol, derechos y obligaciones, su manera de entender el Estado, la política y el gobierno, y su valoración de la actualidad y validez de las normas establecidas de interacción social. En gran medida, globalización, conectividad, una sociedad individualizada, independiente e interdependiente, cognoscitiva y productivamente competente, desigual, trans-territorialmente vinculada, y una sociedad democrática de amplias libertades de acción, plural, abierta, participativa, son considerados los elementos constitutivos del entorno social del gobierno y los factores causales que generan los problemas sociales que el gobierno debe atender y que, por su composición, operación, escala y por sus causas, son de mayor complejidad en su tratamiento. La transformación del sistema social constituye la referencia de base para afirmar que la gobernanza tradicional, "antigua", exclusiva

o predominantemente gubernamental, se ha debilitado y ha tenido que transitar hacia una gobernanza “nueva” con otras prácticas e instrumentos más coordinados y asociados con el actuar social. En resumen, el cambio de la vieja a la nueva gobernanza se explica por el cambio ocurrido en la estructura y funcionamiento de la sociedad en estas últimas décadas y, por consiguiente, la teoría de la gobernanza se sustenta siempre en una teoría sociológica del sistema social contemporáneo.¹⁵

El común denominador de todas las descripciones y explicaciones de la sociedad contemporánea es la *complejidad* de su estructura y funcionamiento, que se atribuye a la *interdependencia* de recursos entre los actores (políticos, económicos e intelectuales, locales, nacionales, internacionales) que, aun si independientes y poseedores de poder, riqueza, conocimiento y otras capacidades, saben que se necesitan y dependen los unos de los otros, por carecer cada uno de los recursos que les son indispensables para realizar sus fines particulares o los fines sociales

¹⁵ Por ejemplo, Jan Kooiman basa su concepción de la gobernanza moderna en la “dinámica, complejidad y diversidad” de la sociedad actual, algo que afirma de manera constante, aunque la gobernanza nueva puede sustentarse en teorías sociológicas más avanzadas y robustas, como la de Niklas Luhmann que señala la diferenciación funcional de la sociedad actual, su descentramiento, y la interdependencia contingente que opera entre los subsistemas que integran el sistema social.

generales, razón por la cual tejen entre ellos múltiples relaciones de intercambio de recursos o de asociación cooperativa para mutuo beneficio, que toman la forma de interlocuciones, negociaciones, transacciones, acuerdos cooperativos, asociaciones, contratos, redes.

La complejidad de la sociedad no es el resultado de la pluralidad de sus actores y de sus acciones, no se debe al número y diferencia de sus actores, acciones y referencias valorativas y cognoscitivas, sino es el resultado del *número, tipo, dinámica y variabilidad de las relaciones* que los actores establecen entre ellos, y se debe a la trama de las relaciones de diverso tipo y duración que los actores tejen entre ellos para realizar los objetivos de su interés. Con el fin de realizar sus proyectos, intereses, finalidades, los actores establecen o buscan establecer relaciones de dominación de unos sobre otros (y de subordinación de unos a otros), o relaciones de competencia entre unos y otros, o relaciones de interdependencia recíproca al reconocer que carecen de los recursos que poseen los otros y que les son necesarios para realizar sus proyectos y objetivos. Tener poder, lograr la ventaja competitiva o intercambiar mutuamente los recursos que uno no tiene y el otro posee son el propósito y la realidad del universo de las relaciones sociales que constituyen una sociedad y la dinamizan. Las relaciones

de dominación, competencia e interdependencia, según los propósitos que persiguen los actores, pueden a su vez relacionarse entre sí y articularse en diversos modos y grados o desarrollarse de manera desvinculada, por su cuenta. Más aún, las relaciones de poder y las competitivas terminan por ser relaciones de interdependencia, porque los actores terminan reconociendo que para implantar su poder o ganar la ventaja competitiva necesitan sistemática o temporalmente los recursos que otros poseen y que no los entregarán a menos que se creen intercambios o cooperaciones de beneficio mutuo.

La complejidad depende asimismo de la variabilidad de las relaciones. Los actores, por su reflexividad analítica y auto-crítica, al evaluar los procesos, normas y resultados de las relaciones en las que están involucrados, pueden decidir darles estabilidad, normalizarlas, mantenerlas, en razón de los beneficios o utilidades que aportan, o pueden modificar el arreglo de las relaciones establecidas, cambiando su modo de conducta en los intercambios y respondiendo de diferente manera a las posiciones de sus contrapartes y, más a fondo, pueden cuestionar y desvalorizar las reglas vigentes de la interacción y exigir el cambio de reglas, invocando los criterios valorativos de su aprecio o criterios oportunistas.

El entramado de las interdependencias (interlocuciones, intercambios, transacciones, asociaciones, colaboraciones), que los actores sociales han construido, que se extienden por todos los terrenos de la vida social y que son cambiantes, es la real causa de la complejidad de la sociedad. La causalidad es lógicamente multifactorial, pero lo multifactorial no es la agregación o la suma de las acciones singulares de muchos actores, sino su entrelazamiento, pues los factores causales no son las acciones singulares sino las relaciones y las redes de relaciones que los actores establecen y que definen sus acciones o, dicho de otro modo, son las acciones que los actores, de acuerdo a sus objetivos y proyectos, llevan a cabo en el marco de las relaciones que han establecido y requieren. En resumen, la complejidad de la sociedad es efecto de la complejidad causal de las múltiples relaciones de los actores y de los múltiples enlaces entre las relaciones. Es el efecto de la *multi e intercausalidad* de las relaciones sociales en juego y en movimiento.

La dinámica del entramado causal y sus efectos sociales, en razón del número, extensión, diversidad, entrelazamiento y variabilidad de las relaciones, superan obviamente el conocimiento, control y dirección de un único actor, aun del más poderoso e informado, sea público o privado. Ningún actor está por encima de la sociedad en conocimiento

y poder. Ninguno tiene ni puede tener una visión panorámica exhaustiva del universo de las relaciones sociales, de sus cadenas causales y efectos, ni tampoco puede tener todo el poder, de modo que las pueda controlar, regular y conducir. La razón es que ningún actor, público o privado, puede ser externo y superior al entramado de las relaciones sociales en juego, sino que está en él implicado, de él forma parte y tiene que formar parte debido a la insuficiencia de sus capacidades y recursos (cognoscitivos, financieros, organizativos, tecnológicos, prescriptivos...) y, por ende, a su dependencia de los conocimientos, recursos, poderes y capacidades de los demás actores, para que sus acciones puedan realizar los objetivos de su interés o de su obligación. La idea del gobierno como un dios laico, pero dotado con los atributos religiosos de omnisciencia, omnipotencia y providencia, es algo irreal, aun si es parte del imaginario social, y rendir culto a esa idea es destinarse a la decadencia.

En consecuencia, todo específico problema público a resolver o todo específico objetivo de interés público a producir es el efecto de un conjunto o complejo causal, integrado por relaciones sociales, algunas de las cuales se enlazan y eslabonan y otras se desarrollan en modo aislado. El complejo causal es imposible de ser conocido en su diferenciada totalidad por ningún actor y, específicamente, por

el gobierno, de modo que hay que simplificarlo conceptualmente y mediante hipótesis causales lúcidas, que seleccionan un específico grupo de factores a los que atribuyen determinados efectos, que equivalen a los efectos deseados. La operación de construcción de la hipótesis requiere más conocimiento que el que el gobierno pudiera tener y exige incorporar el conocimiento de los actores sociales expertos en el asunto por sus investigaciones realizadas. Es asimismo necesario alcanzar acuerdos básicos con los actores políticos, económicos y sociales acerca de la corrección de la hipótesis, acerca de la idoneidad causal de las acciones, contempladas por la hipótesis, para resolver el problema o realizar el objetivo. Y además es necesario disponer de recursos económicos, tecnológicos, productivos y organizativos adicionales a los que el gobierno tiene para estar en condiciones de resolver realmente el problema y realizar efectivamente el objetivo buscado, lo cual exige de nuevo relacionarse con los que poseen los recursos relevantes y reconocer la dependencia de ellos.

Debido a la complejidad causal de la solución del problema y de la producción del objetivo, el gobierno no tiene otro camino más que sumar su información, conocimiento y recursos a la información, conocimiento y recursos de otros actores, económicos, intelectuales, políticos, civiles, religiosos locales, nacionales, internacionales, mediante diálogo,

negociación, concertación, a fin de mejorar el conocimiento que tiene de la composición y causalidad del problema a resolver y del objetivo a alcanzar, asimismo le exigirá acordar las formas de interlocución y colaboración con ellos para acercarse a la solución del problema y la producción del objetivo, definiendo y acordando normas, estándares y prácticas de los intercambios y la colaboración.¹⁶

¹⁶ Un ejemplo de este entramado de multi e intercausalidad social puede ser el *empleo*, entre otros asuntos públicos, como salud, educación, ambiente. Una hipótesis sobre los factores que resolverían el problema del desempleo o que facilitarían el empleo incluiría la siguiente lista de factores y de relaciones entre los factores, que pueden operar en modo coordinado o en modo inconexo. La generación de empleo por una firma en una localidad depende de una decisión que se define, por el lado económico, a partir de las relaciones de la firma con sus competidores en su segmento del mercado, con las políticas financieras de los fondos y bancas de inversión, con la bolsa de valores, con los centros de innovación y desarrollo de productos y procesos, con el tipo y calidad de los proveedores, con la estimación de los potenciales consumidores, en medio de negociaciones y transacciones... Por el lado político, se define a partir de las relaciones de la firma con el Estado y los gobiernos, con sus regulaciones en varios campos (financieras, comerciales, laborales, ambientales, de seguridad social, etcétera), con el tipo de sus imposiciones e incentivos fiscales, con el tipo y calidad de la infraestructura existente y los servicios públicos, la seguridad jurídica, la calidad administrativa, la seguridad pública, que implican relaciones varias, así como por las relaciones que tienen los gobiernos con sus opositores y con otros gobiernos... Por el lado social, se define a partir de la existencia de capital humano con los atributos apropiados para el empleo, lo que depende de la relación entre trabajo, educación y universidad, de la existencia de programas públicos o privados de capacitación con instrumentos facilitadores y de la relación entre los candidatos y los actores de la capacitación, etcétera. Pretender que el gobierno conozca y controle todo este entramado de relaciones es insustentable.

En estas condiciones, que son las condiciones actuales en numerosos asuntos, particularmente en los relacionados con crecimiento económico, desarrollo social, cuidado ambiental, la gobernanza viable y eficaz de los asuntos públicos no podrá más que asumir la forma de un proceso de gobierno relacional, basado en la interlocución, la negociación, el acuerdo, la colaboración, la asociación del gobernante con los sectores ciudadanos interesados que poseen ideas, propuestas, experiencias, capacidades, recursos y que pueden estar más allá de la demarcación territorial de las entidades federativas y los Estados nacionales.¹⁷ Es evidente que en la situación contemporánea, frente a la complejidad de la causalidad de los problemas o de los objetivos públicos, el gobierno está limitado en autoridad y recursos para atender numerosos asuntos (económicos, ambientales, sociales...), pues no posee, o no las posee en el grado requerido, las capacidades cognoscitivas, financieras, tecnológicas, organizativas, políticas, de confiabilidad moral... que se necesitan para resolverlos. Necesita de las capacidades que los sectores privados y sociales independientes poseen, pero de las que no puede

¹⁷ Aunque este modo de gobernar existía ya en el pasado en el tratamiento de específicos asuntos públicos, cuya solución involucraba los activos de determinados sectores económicos o sociales (empresas, sindicatos, organizaciones, universidades), ahora se ha generalizado en asuntos y se extiende a más conjuntos de población, se “institucionaliza” como norma o práctica.

disponer mediante los medios tradicionales de mando y alineamiento (o con los medios peores de la intimidación y la expropiación), sino que está llamado a establecer con ellos relaciones de interdependencia que por su naturaleza son horizontales y hasta paritarias, implican diálogo, persuasión, negociación y acuerdo a fin de tomar decisiones directivas apropiadas.

El resultado final es que en numerosos países y en numerosos asuntos públicos toma forma y se consolida una nueva relación entre gobierno y sociedad, una nueva forma de gobernar cuya principal característica consiste en que los gobiernos cada vez más *dependen de* otros gobiernos y de otras organizaciones tanto del sector privado como de la sociedad civil, nacionales o multinacionales, para poder cumplir sus funciones públicas y realizar los objetivos sociales de interés común. En suma, en el mundo contemporáneo, se desarrolla *una gobernanza en modo de interdependencia, interlocución, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre el sector público y el privado, entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, que toma las formas concretas de asociaciones, partenariados, redes, consorcios, consejos*.¹⁸

¹⁸ La gobernanza, al ser una actividad directiva en la que participan varios o numerosos actores públicos, privados y sociales, nacionales y extranjeros, no podrá acreditar ser

Son numerosas las evidencias de que este modo de gobernar se consolida de diversas maneras en numerosos asuntos de importancia pública. No hay duda de que los gobiernos mantienen altas sus reservas de poder y autonomía decisional en aquellas condiciones sociales en las que las relaciones de la sociedad con el gobierno son de dependencia por su incapacidad, precariedad, desorganización y pasividad. En contraste, en el contexto de localidades y sectores sociales, organizados, desarrollados, competentes en sus áreas de actividad, atentos a los asuntos públicos de su interés y políticamente independientes, los

un modo productivo y útil de gobernar a menos que se cumplan tres condiciones: la adhesión a un sistema común de valores o principios; el reconocimiento de la interdependencia y de la necesidad de cooperación o asociación; la existencia de una relación positiva entre los costos y los beneficios de participar y cooperar. Es decir, la gobernanza nueva podrá afirmarse a condición de que los actores participantes:

- a) compartan un sistema de valores y normas fundamentales, que aprecian como obligatorias y dignas de ser respetadas en sus actividades;
- b) consideren que los problemas que se desean resolver o los objetivos que se desean realizar requieren acción conjunta, cooperación, pues no se pueden resolver ni alcanzar sólo con base en los recursos propios, es decir, mediante poder y mando sobre los demás o mediante transacciones de mercado, en tanto son numerosos los asuntos privados y sobre todo los públicos que no encuentran solución satisfactoria mediante el uso del poder de las jerarquías o a través de los intercambios utilitaristas de los mercados;
- c) consideren asimismo que los beneficios que arrojará la cooperación serán superiores en algún grado a los costos varios de transacción que implica cooperar y que se relacionan con los costos de informarse sobre el perfil del socio y su confiabilidad, y los costos de la negociación de las posiciones, la implementación de los acuerdos y el manejo de circunstancias imprevistas.

gobiernos se ven obligados a dialogar y consensuar con los actores sociales la agenda pública y el plan de gobierno, las iniciativas de reformas y leyes, la elaboración de las políticas públicas, la calidad y cobertura de los servicios, y se ven obligados a operar conjuntamente con los ciudadanos, sumando recursos, a fin de implementarlas satisfactoriamente. En caso de no hacerlo y recaer en sus viejos tics de autonomía decisional unilateral, los gobiernos provocan críticas, rechazos, conflictos, que crecen y se transforman en problemas de mayor gravedad que provocan inestabilidad. En México y en otros países es evidente la crispación y disrupción social cuando los gobiernos democráticos se resisten a que los ciudadanos ejerzan cabalmente sus derechos públicos y decidan tener voz y participar e involucrarse con el gobierno en la atención de los asuntos que son de su interés vital. Rectoría del Estado no es equivalente a rectoría del gobierno en solitario y mediante instrumentos autoritarios de autoridad.

Sin embargo, es de señalar y subrayar que la condición esencial que hace posible el nuevo modo de gobernar consiste en que la sociedad acredite tener realmente las capacidades y la disposición para poder ser un socio genuino y confiable del gobierno y respetable para el conjunto de la sociedad o de las poblaciones interesadas en

un específico asunto. La sociedad ha de poseer en un nivel desarrollado capacidades y recursos de vario tipo, desde recursos financieros, productivos y físicos, hasta capital humano e intelectual y capital social y cívico, para poder acreditar que puede ser un socio legítimo del gobierno, confiable, respetable, productivo, cívicamente responsable, y mostrar que la participación democrática no va entendida sólo del lado de la demanda de bienes, servicios y oportunidades, sino del lado de la oferta, de la oferta de recursos, conocimientos, capacidades, autoridad intelectual y moral, tiempo de los ciudadanos. Si una sociedad es, en cambio, institucionalmente débil (indisposición a seguir leyes, irrespeto a los derechos de los demás conciudadanos, transgresión y criminalidad, indiferencia a los asuntos de interés público), socialmente fragmentada y marcada por la discriminación y la exclusión, conflictiva, económicamente frágil (en finanzas, en firmas productivas, en trabajo calificado, en profesionales, en relaciones comerciales, en infraestructura), el escenario probable de gobierno es el de la vieja gobernanza jerárquico-burocrática, unilateral y vertical. La interlocución y las redes de cooperación, coproducción, corresponsabilidad público-privada, gubernamental-social, se torna difícil en condiciones de una sociedad transgresora, desorganizada, dividida, precaria, públicamente indiferente.

Algunos autores, sea con rigor conceptual o en modo más bien metafórico, han llamado a este nuevo estilo y patrón de gobernar “gobernanza por redes”, que recoge y eleva conceptos anteriormente desarrollados en la disciplina del análisis de políticas públicas, como “redes de políticas”, “redes de asuntos públicos”, “subsistemas y comunidades de políticas”, que describían y explicaban la formulación y la implementación de las políticas como producto de las redes establecidas de relaciones entre las burocracias del ejecutivo, comisiones legislativas, intelectuales y organizaciones sociales, que en determinados campos definían y decidían agenda, problemas públicos, contenido de las políticas, programas de su implementación y los estándares e indicadores de la evaluación.

Por gobernanza por red o en red se entiende en sentido propio: “patrones estables de relaciones sociales entre actores que son interdependientes, que se agrupan alrededor de un problema o un programa de políticas y/o un conjunto de recursos, y que surgen, se mantienen y cambian a través de una serie de interacciones” (Klijn, Koppenjan, 2015, p. 21).

Gobernanza refiere a redes interorganizacionales y autoorganizadas [...] Sus características son: 1) Interdependencia

entre las organizaciones. Gobernanza es algo más amplio que gobierno y abarca a actores no estatales [...] 2) Interacciones permanentes entre los miembros de la red, debido a la necesidad de intercambiar recursos y de negociar los propósitos comunes. 3) Las interacciones se basan en la confianza y son reguladas por reglas del juego que han sido negociadas y acordadas por los miembros de la red. 4) Existe en grado significativo autonomía respecto del Estado (Rhodes, 1997, p. 53).

Las características distintivas de *la gobernanza por red* son: a) la composición plural de los actores participantes, que suelen ser públicos, privados, sociales, intelectuales, locales o nacionales e internacionales, religiosos o laicos; b) la interdependencia entre los actores para poder realizar los objetivos de interés público; c) la definición de las formas y los niveles de cooperación y corresponsabilidad que la interdependencia conlleva y requiere; d) el compromiso de los actores de compartir los recursos, costos y riesgos que implica la realización de los objetivos de interés general o particular; e) las normas de interacción que los actores miembros de la red seguirán en el diálogo, la negociación y el acuerdo sobre las decisiones a tomar; f) las normas que seguirán en la toma de decisiones y en las acciones que ejecutarán las decisiones.

Las redes son diversas según el número y perfil de sus miembros, según los objetivos que se valoran y buscan realizar, según su entorno social, que puede ser amigable y estable o cambiante y hostil, y según las reglas que han acordado seguir en las decisiones de dirección y gestión de la red (decisiones colegiadas por unanimidad, por mayoría calificada o simple; por un dirigente central al que se le empodera con la capacidad de decisión por su autoridad intelectual y moral en el trabajo de la red, etc.) y las normas para validar la calidad institucional y técnica de las decisiones que se tomen para dirigir la red o para realizar los objetivos que son la razón de ser de la red y le importan.

A lo largo del proceso decisorio en modo de nueva gobernanza el gobierno mantiene su rol directivo en todos los asuntos públicos, aunque lo ejerce mediante interlocución y asociación con los actores extragubernamentales. En la práctica su rol directivo consiste en convocar a los actores interesados en solucionar determinados problemas públicos o realizar determinados objetivos públicos, explicarles la importancia de su involucramiento y motivarlos, acercar sus posiciones y propuestas de cómo hacer las cosas, conciliar diferencias, impulsar acuerdos, dar seguimiento a los acuerdos y, sobre todo, asegurar que la

decisión colegiada de múltiples actores preserve su *naturaleza pública*, es decir, respete los valores y principios del régimen democrático y sea fiel al interés público, al beneficio general.

El rol directivo del gobierno no desaparece, pues el gobernante democrático es la autoridad legítima de la asociación política y con base en su autoridad política es el único actor que formalmente define, valida y ejecuta lo que se considera norma pública, política pública, interés público, aunque el rol directivo lo ejerza en modo diverso al tradicional jerárquico-burocrático, *mediante coordinación y ya no subordinación*, por cuanto ya no puede subordinar, someter, alinear a los sectores ciudadanos, en razón de su independencia y valía y en razón de las interdependencias que debe mantener con ellos para poder realizar los objetivos públicos.

Este nuevo proceso de gobernar exige nuevas instituciones, nuevas relaciones del gobierno con la sociedad, un gobierno abierto a la participación ciudadana en la elaboración y decisión de las políticas públicas, e implica en el plano administrativo nuevas formas de organización y operación y nuevas formas de dirección de las entidades administrativas por parte de los altos ejecutivos públicos. Gobiernos y administradores, acostumbrados por décadas

al arreglo jerárquico-burocrático, a la baja independencia política y reducida capacidad de los ciudadanos y a su desarticulada participación en los asuntos públicos, que hacía posible que los gobiernos protagonizaran con gran autonomía las decisiones públicas, hasta ser con frecuencia unilaterales, están ahora destinados a cambiar sus prácticas, relacionamientos y su misma manera de entender el proceso de gobierno y los procesos administrativos, que cada vez más son penetrados por la sociedad en su definición, decisión, ejecución, presupuestación, evaluación, fiscalización.

Las autoridades públicas deberán crear instituciones y establecer prácticas y procedimientos que reconozcan y regulen el proceso decisorio de la política pública como un proceso de coproducción de la autoridad pública y del público ciudadano, así como los administradores públicos deberán aceptar que en numerosos asuntos *in crescendo* sus acciones son ahora llevadas a cabo en interlocución y colaboración con los actores ciudadanos (con la obvia división del trabajo y las responsabilidades). Se afirma entonces, actualmente, un concepto postgubernamental de la gobernanza pública, que se había ido perfilando desde décadas atrás con la democratización de los regímenes, la crisis gubernativa de los Estados sociales y las transformaciones del sistema de sociedad.

Los problemas y riesgos de la nueva gobernanza

Dos son los problemas que irresueltos harían que la nueva gobernanza caiga en problemas de gobernabilidad, pierda autoridad y la confianza social, y provoque desgobierno. Por la pluralidad de los actores participantes en las decisiones directivas con diversos intereses y diversos niveles de poder, conocimiento, solvencia y organización, hay dos problemas, uno de carácter valorativo-institucional, relativo a la naturaleza pública de las decisiones directivas asociadas, y otro de carácter gerencial, relativo a la conducción y gestión del proceso mediante el cual se toman las decisiones directivas asociadas.

Irresuelto el primer problema, la nueva gobernanza será ilegítima y causa de desgobierno, y si el segundo problema tampoco es bien resuelto, será caótica la adopción de las decisiones directivas y caerá seguramente en parálisis directivas. La cuestión consiste en cómo tomar decisiones directivas y en cómo asegurar su naturaleza pública. Si la gobernanza tradicional, a cargo del poder ejecutivo unipersonal, fatiga en tomar decisiones y algunas de sus decisiones son de dudoso propósito público, es más probable que la decisión multiactor, en la que participan autoridades y ciudadanos, corra el riesgo de parálisis o confusión decisional y el riesgo de que se cuelen visiones e intereses particularistas, que disten del beneficio general

y bien común o lo contradigan. Sin embargo, este par de problemas no son argumentos para sustentar y aceptar el supuesto de que la nueva gobernanza, simplemente por llevarse a cabo mediante interlocución y asociación del gobierno con ciudadanos provenientes del sector privado y social, esté estructuralmente condenada a distorsionar el fin público del gobernar. Desautorizar la participación de los ciudadanos del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, atribuyéndoles una inherente perversión del interés público, es un enunciado ideológico o politizado más que empírico.

La distorsión pública de las decisiones directivas es una probabilidad por la presencia de actores ciudadanos que, no obstante que tengan derecho a opinar y participar en los asuntos públicos, pueden no estar interesados genuinamente en el interés público y no estar dispuestos a respetar los valores que la decisión pública comporta, como la observancia de la ley pública, el respeto a las opiniones y propuestas de los otros ciudadanos participantes con el mismo derecho, el oponerse a todo tipo de acción que bloquee el acceso de los grupos ciudadanos a la deliberación pública, la veracidad de las afirmaciones que formulan sobre los problemas públicos y las propuestas de solución, etcétera. Aunque no es imposible la captura del gobierno por parte de grupos poderosos e influyentes en varios

asuntos sociales, es improbable que esta situación ocurra en las sociedades contemporáneas de independencias e interdependencias y que el gobierno se vuelva un actor subordinado a esos grupos, puesto que otros grupos ciudadanos participantes lo detectarán y lo denunciarán, restaurando el equilibrio. De todos modos, aun sin llegar a la captura del gobierno y a convertirlo en agente de clases, élites o de poderes fácticos, la pluralidad de actores participantes con diversos niveles de conocimiento, poder y organización pueden alcanzar influencias determinantes en el proceso decisorio y excluir las posiciones de otros participantes, sesgando la decisión hacia sus intereses, que pudieran no ser estrictamente públicos. Ante estos riesgos, la importancia del rol del gobierno como autoridad pública legítima es fundamental.

El contenido de las decisiones directivas, que son el contenido de los planes, las políticas públicas, los servicios públicos, las inversiones públicas... es coproducido por los actores gubernamentales y sociales, pero el carácter público del contenido de la decisión, la calidad de que las acciones decididas sean de valor público, hasta el punto de llegar a ser vinculantes, no es una coproducción, una coautoría, sino es atribución y facultad exclusiva del gobierno, que es la autoridad pública legítima. La materia de la ley pública, de la política pública, del servicio público,

está llamada a ser en las actuales circunstancias el resultado del trabajo conjunto de gobierno y sociedad con los aportes de sus conocimientos, propuestas, recursos, pero la forma que hace que esas materias sean públicas, posean valor público y tengan validez pública es resultado exclusivo de la decisión del gobierno.

En el proceso decisorio de nueva gobernanza el gobierno no es una instancia más, una entre las otras, puesto que su contribución única y superior es dar forma de validez y autoridad pública al contenido que resultó de la deliberación asociada con actores de la sociedad económica y civil. El gobierno ha dejado de ser el único o el más importante productor del contenido de las decisiones directivas de gobierno, pero es el único en la validación del contenido. En esto consiste su aporte principal y esencial para que la gobernanza pública pueda existir y sea política e institucionalmente legítima. Sin la aprobación gubernamental del contenido coproducido de la decisión directiva, ésta sería sólo una opción de gobierno, concebible, posible, pero no una actividad de dirección que la sociedad pudiera aceptar explícitamente como pública, legítima y vinculante. El gobierno no es sólo una de las causas eficientes de la gobernanza ni sólo una de sus causas materiales (de la materia o contenido de la decisión), sino su causa formal. Esto es decisivo tanto para la vieja como para la nueva gobernanza

y en esto consiste esencialmente el rol del gobernante y su responsabilidad pública.

Gerencialmente hay otro problema que refiere al modo de conducir y coordinar el proceso mediante el cual la pluralidad de actores, gubernamentales y sociales, llevan a cabo la deliberación y adoptan la decisión de lo que hay que hacer frente a problemas públicos y oportunidades sociales. Pluralidad significa diferencias de referencias valorativas, información, conocimiento, intereses, enfoques, compromisos a lo largo del diálogo deliberativo, el cual comportará seguramente preguntas y respuestas, posiciones y contraposiciones, dudas y aclaraciones, propuestas y contrapropuestas que seguramente alcanzarán tonos polémicos, sobre todo si hay mentiras, abusos verbales, ocultamiento informativo, argucias argumentativas, simulaciones de arreglo. La interlocución gobierno-sociedad enfrentará dificultades y complicaciones en el terreno informativo y cognoscitivo del diálogo, que implica específicas actitudes y conductas entre los interlocutores, y en el campo político de visiones e intereses diferentes. Cómo conducir esa pluralidad a posiciones compartidas, cómo conducir la construcción de posiciones comunes o mayoritarias, mediante el diálogo, la negociación y la concertación es una cuestión clave para que la gobernanza mediante interlocución y acuerdo conjunto no termine en

un diálogo de sordos, un campo de batalla, un juego de estrategias de engaño, que paralizan la decisión o terminan en una decisión contrahecha.

A pesar de su importancia para la gobernanza, no tenemos conocimiento suficiente acerca del modo como ocurre la interlocución y negociación que practican los actores gubernamentales y sociales durante el proceso deliberativo en el que construyen el contenido de la decisión directiva y lo validan, el modo como perfilan y fraguan sus acuerdos. Ignoramos las reglas que siguen o están dispuestos a seguir durante el proceso, así como ignoramos cuáles son las reglas que tienen mayor probabilidad de ser aceptadas por los participantes, o las que con mayor frecuencia y facilidad los participantes acuerdan o respetan sin problemas. No hemos identificado cuáles son las reglas o pautas que posibilitan y facilitan la coordinación y el acuerdo entre los actores (¿la confianza, la simetría en la interlocución, el liderazgo de un actor?) o cuáles son las normas que los participantes han aceptado en sus numerosas experiencias de interlocución para resolver problemas y encauzar las aspiraciones sociales. Tampoco hemos aún identificado cuáles son las normas o condiciones de interlocución e interacción que se han considerado o consideran inaceptables, sea por razones políticas, dado que excluyen a determinadas posiciones y actores, o por razones analíticas, dado que

dan entrada a posiciones que no respetan criterios de racionalidad en la presentación y argumentación de las posiciones ni criterios de trato civilizado. La situación es preocupante porque hay un exceso de teorías más o menos robustas sobre democracia participativa y democracia deliberativa, pero sin señalamientos sobre sus instituciones y prácticas que representarían aportes de gran importancia para la nueva gobernanza.

El desconocimiento sobre el modo como los actores gubernamentales y sociales llegan a acordar las decisiones directivas se debe en gran medida a su opacidad. Las acciones del proceso deliberativo y decisorio, el perfil de los actores participantes, las reglas que siguen en la presentación y discusión de sus posiciones y en la concertación son desconocidas por el público ciudadano, no se transparentan. Tampoco los coautores de la decisión rinden cuentas sobre la calidad institucional y técnica de las decisiones que tomaron y por qué descartaron otras pensables y acaso hasta mejores. Para ordenar, regular y transparentar las decisiones directivas en modo de nueva gobernanza pueden ser de utilidad las teorías de comunicación social y política, las teorías y técnicas de la negociación y, más a fondo, las éticas discursivas de la comunicación cuyos principios son fundamentales a fin de que la deliberación gubernamental-social no sea una colección de intentos fallidos

por malos entendidos, intolerancias, retóricas engañosas y mala fe con la intención de hacer daño a la contraparte del diálogo. Más temprano que tarde se idearán, elaborarán y aprobarán las instituciones que dirigirán y regularán el proceso de deliberación de las decisiones directivas a medida que se asiente y generalice la nueva gobernanza. Así como el gobierno jerárquico ha creado y acreditado a lo largo de tres siglos sus instituciones, aunque faltan aún algunas, así también la nueva gobernanza democrática deberá crear sus instituciones propias para afirmarse y acreditarse.

Se señalan aquí algunas consideraciones y propuestas en modo genérico. Reconociendo el principio del derecho de los ciudadanos a elegir a los gobernantes y su derecho a participar en las decisiones públicas de los gobernantes, y reconociendo la importancia de regular el derecho a participar en las decisiones directivas, tal como se hizo para el proceso electoral, el primer capítulo institucional tiene que ver precisamente con la participación o “democracia participativa”, que, por cierto, es complementaria y no adversa a la representativa. Este primer capítulo institucional incluye por lo menos los siguientes temas: la definición del conjunto de las decisiones directivas del gobierno que son susceptibles de participación ciudadana; la regulación del acceso de los ciudadanos a la participación, formulando los requisitos y combatiendo la desigualdad de

acceso entre sectores sociales, etnias, localidades; las atribuciones y las facultades de los ciudadanos en cuáles operaciones directivas y en cuáles asuntos públicos específicos; la definición del carácter vinculante o consultivo de los resultados de la participación ciudadana en cuáles operaciones directivas (planes, políticas, presupuestos, servicios, fiscalización...) y en cuáles asuntos públicos.

El segundo capítulo refiere a la participación en la deliberación decisional, a la “democracia deliberativa”, y tiene que ver con las reglas que los participantes deberán seguir durante el proceso de deliberación de las opciones de decisión y en el acuerdo final acerca de la decisión a tomar. Este segundo capítulo incluye por lo menos los siguientes temas: los criterios a seguir por los participantes en el proceso deliberativo y decisional y que no pueden ser más que los de la *racionalidad discursiva* o dialógica, que exigen información objetiva, argumentación valorativa y empírica, cálculo de consecuencias y costos de la acción, disposición a la crítica y autocorrección, paridad y civilidad en la interlocución, así como debe formular los principios, normas y estándares a seguir para validar la calidad institucional y técnica de las decisiones tomadas, su idoneidad causal y su validez axiológica. Un tercer capítulo concierne a los principios y normas de transparencia del proceso decisional, que deben manifestar a la ciudadanía

el asunto público en cuestión, el número y perfil de los participantes, la dinámica de la deliberación, el contenido de la decisión, y que deben rendir cuentas sobre las razones por las que se adoptó una decisión y se descartaron otras opciones y por las que se decidió un específico programa de implementación y se establecieron específicos estándares e indicadores para la evaluación de su desempeño e impacto.

| **Consideraciones finales**

Por diversos motivos, la inconformidad con el desempeño directivo de sus gobiernos es una posición generalizada entre los ciudadanos de numerosos países, que se manifiesta en interrogantes, dudas y escepticismos sobre la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos y se expresa con actitudes que van desde la indiferencia y el hastío hasta la crítica y la crispación. Hoy la cuestión de mayor preocupación es la gobernabilidad de las democracias, que se imputa a la capacidad de coordinación y dirección social de los gobiernos. La política y la inteligencia de los últimos 40 años se ha concentrado en plantear y resolver esta cuestión, ha formulado diversas explicaciones y ha ofrecido varias respuestas, teóricas, institucionales y políticas. Pareciera que la democracia, que fue la respuesta convincente al desastre político del fin de siglo pasado, es hoy el problema.

La incapacidad e ineficacia directiva de los gobiernos se imputa a cinco factores, *las cinco íes: ilegitimidad, impotencia, incompetencia, ineficiencia, insuficiencia*, que tienen diversas manifestaciones. La ilegitimidad del gobierno es indudablemente la causa principal de la ineficacia e ingobernabilidad, que se presenta cuando por un sinnúmero de irregularidades y abusos la sociedad no otorga a los gobernantes el derecho a gobernar ni se considera obligada a obedecerlos. La impotencia tiene lugar cuando el gobierno legítimo en funciones carece de las capacidades y los recursos para estar en aptitud de dirigir a sus sociedades. La incompetencia es la situación en la que los gobiernos desaprovechan o mal utilizan las capacidades y recursos que poseen, por lo que su dirección de la sociedad es deficiente y con frecuencia ruinosa. Ineficiencia refiere al hecho de que los gobiernos pueden ofrecer resultados sociales aceptables, pero que son producidos con un uso desmedido de sus escasos recursos disponibles, que le cierra la posibilidad de atender otros asuntos de importancia. Finalmente, la insuficiencia, que es característica de la situación actual, consiste en que el gobierno carece de los recursos o no los posee en el nivel necesario para estar en condiciones de dirigir, resolver problemas, crear futuro.

Como otros países, México ha emprendido reformas para controlar y revertir las deficiencias e insuficiencias de

conducción y coordinación gubernamental. Transición democrática, instauración del imperio de la ley, reformas fiscales y presupuestales para ajustar las finanzas públicas, redimensionamiento y reforma administrativa para fines de eficiencia y calidad, análisis de políticas públicas para contribuir a decisiones institucional y causalmente idóneas, formas alternativas de gobernanza han sido las respuestas en los últimos 40 años. Aunque se critique que han sido reformas fraccionadas en vez de integradas, centradas en el gobierno más que en las relaciones del gobierno con la sociedad, de naturaleza técnica más que dialógica, es innegable que las reformas realizadas han cambiado en gran medida el rostro y comportamiento del gobierno, mejorando la calidad institucional y eficacia social de sus decisiones y acciones directivas, y han inaugurado una nueva historia gubernamental y gubernativa, no obstante siga pendiente una agenda de reformas y cambios, que incumben e involucran no sólo al gobierno sino a la misma sociedad, cuyas conductas y relaciones se colocan con frecuencia en los terrenos de la transgresión y la incuria pública.

Una vez que el establecimiento del gobierno democrático y la restauración del gobierno de leyes han resuelto en principio la cuestión de la legitimidad política del gobernante, fue lógico que la cuestión sobre la capacidad

directiva de los gobiernos se modificara y tuviera lugar “el cambio del gobernante a la gobernanza”. El cambio ha tenido política y académicamente dos tiempos. En el primer tiempo se buscó resolver las deficiencias (impotencia e incompetencia) e ineficiencias del gobierno y en el segundo tiempo se analizaron y trataron de resolver sus insuficiencias. Para asegurar la eficacia directiva de los gobiernos, se consideró fundamental que las decisiones y acciones fueran correctas en su dimensión institucional y en su dimensión tecnoadministrativa. Para superar su insuficiencia se consideró fundamental una nueva gobernanza, un nuevo modo de gobernar, diferente al gobernar exclusivamente gubernamental, jerárquico y unilateral.

La historia de nuestra generación, que vivió por décadas una gobernanza por el gobierno y da ahora los primeros pasos en el camino de una gobernanza en modo dialógico y colaborativo, nos ha enseñado lecciones importantes, pero es de destacar una que es fundamental y que concierne al concepto de gobierno en el que hemos sido socializados a lo largo del siglo y que ha tenido el efecto imprevisto y negativo de depositar exclusivamente la tarea de la conducción de la sociedad en el agente gubernamental y considerar que el gobierno es el único responsable del control y la conducción de los avatares sociales y, en correspondencia, considerar que la sociedad, la ciudadanía,

es sólo objeto de la dirección gubernamental, pero no un sujeto con el derecho de participar en la definición de la orientación y el instrumental de la dirección de la sociedad o, con otra variante, considerar que los actores sociales debemos responsabilizarnos de nuestros asuntos privados, particulares, pero no de los asuntos de interés público, que son monopolio de la autoridad pública y de ningún modo nuestro asunto. Ésta ha sido la ortodoxia política de nuestra socialización, que se debe comenzar a revisar y revertir.

Lo que hemos redescubierto en estos años, a partir de las fallas endógenas del gobierno y de las transformaciones económicas y sociales en curso, exógenas al gobierno, es que la dirección de la sociedad (en su triple sentido de definición del proyecto y rumbo de la sociedad, definición de la organización, las acciones y los recursos para realizarlo y la coordinación de la pluralidad de las acciones de los actores) no puede ser ya tarea exclusiva del gobierno, puesto que el gobierno, aunque de buena fe lo quiera, ya no puede definir y tanto menos realizar los objetivos sociales sólo con sus ideas, facultades y recursos sin necesidad del consenso de los actores sociales y sin necesidad de su colaboración y corresponsabilidad. La complejidad de los asuntos públicos actuales es ingobernable mediante un único actor y rebasa sus capacidades, conocimientos y poderes.

En sentido contrario a la gobernanza gubernamental(ista) protagónica y jerárquica de sociedades dependientes, en la que fuimos socializados, la nueva gobernanza comienza a ser una actividad de la sociedad en su conjunto, con roles diferenciados, en la que toman parte, se involucran y se responsabilizan el actor gubernamental y los actores sociales. El gobierno, en tanto autoridad pública legítima, mantiene la preeminencia de su rol directivo en el proceso decisorio y en la coordinación de los actores sociales, pero tanto el proceso deliberativo y decisorial como el de la implementación de las decisiones está habitado por más actores que los gubernamentales y pone en juego más recursos que los gubernamentales. Es un hecho evidente y nuevo que avanza y se consolida.

La nueva gobernanza es la forma de gobernar del gobierno democrático, que desde su origen incluyó y valoró tanto el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones de interés público mediante el diálogo como su compromiso con la realización de las decisiones públicas. Cerrar la brecha actual que se ha ensanchado entre los ciudadanos y los gobernantes, ocasionada por la autonomización de los gobernantes respecto de la vida social y por su pretensión de una sociedad sometida a su mando, es la condición básica para reconstruir la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos y para reconstruir su autoridad política, que es

fundamentalmente autoridad representativa. Teóricamente se fundamenta afirmar que la representatividad política del gobierno democrático alcanza su realización plena en la democracia participativa y deliberativa.

Crear las instituciones deliberativas y participativas que sustentan la nueva gobernanza de los gobiernos democráticos es un primer paso absolutamente necesario, para que el nuevo modo de dirigir no sea simplemente resultado de prácticas entre determinados gobiernos y ciudadanos, camine sin una ruta y sea eventualmente revertido, y también con el fin de que no cualquier forma de participación de los ciudadanos tenga que ser considerada legítima y de interés y beneficio público. La nueva gobernanza, por el hecho de incluir autores gubernamentales y sociales en las decisiones y en su implementación, no es sin más válida y no está exenta de fallas institucionales y de equivocaciones cognoscitivas. Habrá que cuidarla y consolidarla con las instituciones apropiadas y con los sistemas informativos y cognoscitivos idóneos a fin de que el nuevo proceso de gobernar acredite capacidad de gobierno y no conduzca a situaciones críticas de ingobernabilidad, que incrementen la desconfianza, la división y la deserción social y destinen a la decadencia. Sin escaparse del realismo de la rudeza, las limitaciones y las contingencias de la vida en sociedad puede ser un proyecto viable y no utopía soñadora dar

forma a un proceso de gobernar como la tarea directiva conjunta de sociedad política, civil y económica, que supera dialécticamente la actual polarización entre gobierno y sociedad, y genera las condiciones para un futuro de mayor calidad y desarrollo humano.

Referencias bibliográficas

Aguilar, Luis F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____, *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann, 2009. Se encuentra en la compilación *Gobierno y Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

_____, *El gobierno del gobierno*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2014.

Bevir, Mark, *Encyclopedia of Governance*, 2 vols., Londres, Sage, 2007.

Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to*

the Trilateral Commission, Nueva York, New York University Press, 1975.

Klijn, Erik H. y Joop Koppenjan, *Governance Networks in the Public Sector*, Londres y Nueva York, Routledge, 2015.

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

Osborne, Stephen P. (ed.), *The New Public Governance?*, Londres y Nueva York, Routledge, 2010.

Pierre, Jon *et al.*, *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

_____ y B. Guy Peters, *The New Governance: States, Markets, and Networks*, Nueva York, MacMillan, 2000.

PNUD, *Reconceptualising Governance*, Nueva York, United Nations Development Programme, 1997.

Porras, Francisco (coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales en México*, México, Instituto Mora, 2012.

Prats, Joan, "De la burocracia al *management* y del *management* a la gobernanza", en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 3, 2004.

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

Sorensen, Eva y Jacob Torfing (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave, Nueva York, Macmillan, 2007.

| Sobre el autor

Luis F. Aguilar Villanueva es doctor en Filosofía con especialidad en Filosofía Política. Realizó estudios de posgrado en la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma y en la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tubinga, Alemania. Ha sido profesor investigador en la Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Se le considera pionero en el estudio de las políticas públicas en México y en el mundo académico de lengua española. Ha presidido el Comité de Expertos de la Organización de las Naciones Unidas en Administración Pública. Fundador y director del Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno de la Universidad de Guadalajara, es coordinador de la Red de Políticas Públicas de esa casa de estudios e investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores. El Instituto Nacional

de Administración Pública lo distinguió como doctor *honoris causa*. El gobierno de la Ciudad de México otorga la Medalla Luis F. Aguilar Villanueva de la Escuela de Administración Pública como reconocimiento al mérito y el desempeño en el servicio público.

Entre sus publicaciones se encuentran: *Gobernanza y gestión pública*; *Gobierno y administración pública*; *Política pública* (comp.); *Política y racionalidad administrativa*; *Hacia una disciplina de las políticas públicas*; cuatro volúmenes de *Antologías sobre Políticas Públicas*, y numerosos artículos sobre el tema de políticas públicas.

25

Democracia, gobernabilidad y gobernanza

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Adobe Acumin Pro, Slate Pro, Meta Pro y Seravek; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

25

 **CONFERENCIAS
MAGISTRALES**



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE

 **INE**
Instituto Nacional Electoral