

# ESADE

Luis F. Aguilar



# ESADE

Para realizar consultas o solicitar información sobre la Cátedra de LiderazgoS y Gobernanza Democrática, puede dirigirse a:

Pau Mas i Codina

Av. de Pedralbes, 60-62  
08034 Barcelona  
Tel.: + 34 932 806 162  
Fax: + 34 932 048 105  
a/e: [catlideratges@esade.edu](mailto:catlideratges@esade.edu)

## Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones

Cátedra LiderazgoS y Gobernanza Democrática

Sesión académica  
ESADE • Barcelona  
20 de mayo de 2008



Executive Education

**Gobernanza: normalización conceptual  
y nuevas cuestiones**

Transcripción de la sesión académica impartida  
el día 20 de mayo de 2008 en ESADE

Luis F. Aguilar

Lugar de publicación: Barcelona  
Edición: Cátedra LiderazgoS y Gobernanza Democrática  
Año de edición: 2009

En el marco universitario mundial, con frecuencia se da un trato diferencial y específico al estudio de algunos temas que destacan por la importancia de su contenido o por su relevancia pública. En estos casos, una de las opciones preferentes y con mayor prestigio es la creación de una cátedra. Entendemos, pues, que se trata de una unidad académica de excelencia.

La Cátedra LiderazgoS y Gobernanza Democrática de ESADE se propone desarrollar un programa que promueva la profundización de los interrogantes que se plantean en torno de esta temática. La Cátedra tiene la vocación de promover un foro de diálogo permanente entre las organizaciones (empresas, administraciones, ONG) y los actores (empresarios, directivos, representantes políticos, sociales, cívicos, sindicales, etc.) que actualmente asumen, de forma responsable y comprometida, los retos y desafíos que comporta gobernar un mundo a la vez global y local. Asimismo, quiere asumir el reto de estudiar y promover formas innovadoras de liderazgo adecuadas a nuestros entornos complejos.

Son promotores de la Cátedra:





# INTRODUCCIÓN

En los años 90, cuando las reformas financieras y administrativas de la Nueva Gestión Pública estaban en su apogeo o a punto de concluir, apareció en el lenguaje politológico y administrativo el término *g o b e r n a n z a*, un término arcaico recuperado (“acción y efecto de gobernar o gobernarse”, Diccionario RAE) más que un neologismo de origen inglés.<sup>1</sup> El término comenzó a usarse para denotar las nuevas prácticas del gobierno, que incorporaba las acciones de actores privados y sociales a sus actividades de provisión de bienes y servicios. Después de un periodo de recepción polémica del concepto de gobernanza debido en gran medida a su denotación inestable, multívoca, y a la reticencia del medio académico y político a otorgarle validez empírica y/o gubernativa, hemos observado en estos años la normalización de su contenido conceptual y de su uso en el discurso sobre temas de gobierno. En consecuencia, las cuestiones acerca de la gobernanza, que al ini-

cio se referían a una definición coherente de su concepto y/o a la explicación histórico-social de su aparición y/o a la justificación política-administrativa de su necesidad o conveniencia para la gobernanza contemporánea, hoy se han desplazado hacia un nuevo conjunto de cuestiones, que se preguntan sobre su ámbito y nivel de pertinencia cognoscitiva y sobre las condiciones que se requieren para sustentar su validez política y eficacia directiva. Sintomático del nuevo tiempo es que han desaparecido o se han matizado los tonos antiestatales o antigubernamentales que parecieron acompañar el nacimiento del concepto de la gobernanza o que ésta parecía abanderar al valorar los mecanismos de coordinación social de los mercados y de las redes de la sociedad civil y señalar que el gobierno realizaba numerosas funciones públicas en asociación con empresas privadas y organizaciones sociales, abandonando su tradicional modo jerárquico-burocrático.



Mi trabajo sobre la gobernanza se ha enmarcado más bien en las cuestiones de su inicio, en tanto me ha interesado producir una denotación clara y precisa de su concepto, identificar los factores que explican por qué los gobiernos han terminado por realizar buen número de sus funciones públicas en modo de gobernanza, así como he tratado de argumentar su validez gubernativa en el contexto de países como los latinoamericanos (y seguramente los de la UE ampliada), en los que la idea de la conducción de la sociedad como obra única, principal o dominante del gobierno suele ser la posición académica y políticamente correcta, a pesar de los límites directivos notorios de sus gobiernos en campos decisivos para su desarrollo y convivencia.<sup>2</sup> Recientemente he comenzado a avanzar hacia cuestiones relacionadas con la fundamentación de la validez política y técnica de la gobernanza y he tomado distancia de la reiteración discursiva de que la gobernanza es o ha de ser el modo de gobernar contemporáneo y que toma la forma de asociaciones público-privadas, redes, consorcios, externalizaciones de servicios públicos.... En esta nueva exploración, trato de procesar los problemas de la gobernanza desde un proyecto cognoscitivo personal incierto que apunta a encontrar las piezas que pudieran servir para construir una teoría del gobierno (del gobernar) y que, para ello, identifique y ordene las interdependencias e intersecciones de los teoremas, modelos y tecnologías que sobre el gobierno han producido las teorías constitucionales e institucionales, así como las teorías de finanzas públicas, política pública, administración pública y de la política misma, a fin de integrar sus resultados analíticos en un concepto de síntesis por lo menos, si no en una teoría. ¿Algo cognoscitivamente posible? Sin embargo, la cuestión y el objeto de una teoría del gobierno, no obstante su propósito integrador, no se inspira y menos glosa los supuestos del enfoque de “gobierno conjunto” (“joined-up government”, JUP) o de “gobierno integrado” (“whole-of-government”, WOG).<sup>3</sup>

En mi intervención pondré a su consideración los siguientes puntos: 1) la problemática teórica y práctica de la que forma parte el enfoque de gobernanza y que representa su universo de sentido. 2) la formación del concepto de Gobernanza 3) la estandarización de los componentes centrales del concepto de Gobernanza. Concluiré listando 4) algunas cuestiones nuevas que desplazan el interés cognoscitivo hacia la identificación y conocimiento de las propiedades que debe poseer el proceso de Gobernanza, a fin de que tenga validez política y técnica, sea socialmente aceptable y tenga impacto social.



# EL CAMPO COGNOSCITIVO DE LA GOBERNANZA



1.1. En primer lugar, Gobernanza pertenece a un campo cognoscitivo circunscrito, no obstante su amplitud, que es el campo relativo al gobierno, específicamente al gobernar del gobierno y, por ende, forma parte del universo de preguntas y respuestas que la actividad del gobernar y sus resultados implica. La confusión sobre la ubicación teórica de la Gobernanza –a cuál universo de objetos o problemas de conocimiento remite y responde– ha sido una de las causas que originaron la plurivocidad de su denotación inicial y, en consecuencia, suscitaron la sospecha acerca de su pertinencia conceptual y utilidad práctica.<sup>4</sup> El gobernar del gobierno, en el sentido de actividad de dirección de la sociedad, es el universo de referencia del concepto Gobernanza, que se presenta como una opción de gobernar. Esto significa que el gobernar del gobierno ha dejado de ser un proceso directivo indiscutido en su validez política y eficacia social, y se ha vuelto un problema cognoscitivo, en tanto

se indaga sobre sus reglas, actividades, actores, instrumental y resultados. El término Gobernanza aparece y cobra sentido cognoscitivo sólo a partir del momento en que sucede *la problematización del gobernar*, su problematización cognoscitiva, la cual suele ser provocada por causas reales, como han sido los errores directivos del gobierno que ocasionaron en numerosos países crisis fiscales económicamente desastrosas o las ineficiencias y defectos de los servicios públicos, pero puede resultar también de la dinámica del conocimiento mismo que impulsa a investigar aquellas realidades que son de interés cognoscitivo porque se desconocen sus propiedades, causas y efectos o porque se considera deficiente el conocimiento que se tiene actualmente de ellas.<sup>5</sup>

En el caso de la Gobernanza los dos motivos se han aunado, pues el gobernar practicado por el gobierno ha ocasionado graves problemas a sus

sociedades y además se ha vuelto objeto de conocimiento de varios enfoques teóricos (elección racional, elección pública, neoinstitucionalismos...) y de disciplinas particulares como la política pública, las finanzas públicas, la administración pública. Si el gobernar no se vuelve problema, el concepto alternativo de gobierno que la Gobernanza representa no tiene motivos para surgir o es irrelevante cognoscitivamente, una suerte de curiosidad especulativa de un investigador singular.

La problematización acerca del gobernar del gobierno y de su capacidad directiva es reciente. En el siglo XX, por décadas, la cuestión de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos de los estados sociales fue inexistente o se consideró fundamentalmente resuelta, tal como lo acreditaban sus resultados de crecimiento económico constante, empleo, bienestar, movilidad y universalización de la seguridad social. Las cuestiones acerca del gobernar del gobierno eran sólo instrumentales, referidas a los instrumentos fiscales de ingreso y gasto, las políticas públicas, los arreglos administrativos, las prácticas de coordinación política intergubernamental y las prácticas de coordinación de las autoridades con los sectores sociales fundamentales o los partidos políticos... Pero a partir de la segunda mitad de los años 70, en Europa como en otros países, se hicieron presentes situaciones económicas problemáticas, acompañadas de movilizaciones políticas y cuestionamientos intelectuales, que llevaron a preguntarse sobre las causas del disminuido desempeño directivo del gobierno en el terreno del desarrollo y del bienestar social, sobre el grado de eficacia que tenían sus instrumentos y sus modos de relacionarse con la sociedad y, más a fondo, sobre la capacidad directiva del gobierno democrático. Por ejemplo, la *Steuerungsfrage* de la academia alemana de los 70, la cuestión sobre la dirección de la sociedad, fue en gran medida producto de la preocupación ciudadana e intelectual ante el hecho de que los gobiernos europeos de los estados sociales (socialdemócratas, laboristas, demócratacristianos...), que habían representado

por medio siglo la respuesta exitosa a los problemas del crecimiento y bienestar de la sociedad industrial, se había convertido en problema, debido al deterioro observable de la efectividad de su instrumental directivo (planificación) y sus prácticas de conducción (el neocorporatismo, por ejemplo),<sup>6</sup> deterioro que algunos autores comenzaron a imputar a transformaciones económicas y sociales de fondo y en curso.

El espíritu del tiempo fue recapitulado por el libro *The Crisis of Democracy* (Crozier, Huntington, Watanuki), 1975, en el que el gobierno democrático de los estados sociales fue presentado por primera vez como problema debido a su pauta de conducción social (desequilibrio / “sobrecarga” no manejable entre la demanda social y la oferta gubernamental) y como problema que podía evolucionar en crisis de gobierno. Por consiguiente, por primera vez, apareció desafiante en el discurso politológico la pregunta sobre la ‘governabilidad de las democracias’, sobre cuáles condiciones favorecen la probabilidad / capacidad gubernativa de las democracias, la gobernabilidad, y cuáles la destinan a la ingovernabilidad, a dejar de gobernar y ser factor de desgobierno. Por primera vez se enunció la probabilidad de que los gobiernos democráticos no gobernarán, no tuvieran la capacidad de gobernar. La crisis fiscal de los estados sociales democráticos (y/o la crisis fiscal-política de los estados sociales autoritarios) representó el cumplimiento del vaticinio de la ingovernabilidad y fue la ocasión para que sectores de la sociedad descubrieran que el gobierno puede ser también factor de desgobierno, de daños y costes sociales y no sólo de beneficios, de modo que no toda actividad del gobierno, por ser del gobierno y por tener un propósito directivo, es efectivamente directiva, gubernativa, arroja resultados sociales de valor.

Las crisis fiscales y políticas con su cauda de consecuencias económicas y sociales nocivas fueron la oportunidad para problematizar la identificación que por décadas disciplinas y ciudadanos



habían establecido entre la actividad *del* gobierno (la que realiza el gobierno para fines de dirección de la sociedad) y la actividad *de* gobierno o actividad directiva de la sociedad. A partir de entonces pudo distinguirse conceptualmente entre el actuar del gobierno y la actividad de gobernar, es decir, pudo pensarse que la dirección de la sociedad es o puede ser un proceso diverso a las acciones que realiza el gobierno y sus burocracias. En consecuencia, fue posible y justificado hacerse preguntas acerca de las condiciones que hacen posible que el gobernar del gobierno sea una actividad con eficacia directiva y, más a fondo y en modo heterodoxo, preguntarse si las condiciones de posibilidad directiva se encuentran sólo al interior del gobierno, en el ámbito de los poderes, recursos y actividades que posee, o si para conducir a la sociedad hacia futuros de valía se requieran además las capacidades y actividades de la sociedad económica y civil, con la pregunta adicional acerca de los efectos que esta nueva o eventual situación de dirección de la sociedad ocasiona en el gobierno y en las relaciones entre el gobierno y la sociedad organizada.<sup>7</sup>

Resultado directo de la problematización del gobierno ha sido el acuñamiento del término de Gobernanza, a pesar de su carácter arcaico o su aire de neologismo raro, con el cual se denota una actividad de gobernar, directiva, que es diferente al gobierno como sujeto-institución pública y diferente a la mera acción de gobernar del gobierno que, no por ser la acción de un sujeto de autoridad políticamente legítimo, es sin más por sus resultados una actividad directiva o una actividad directiva eficiente y puede en cambio producir decisiones erróneas que ocasionan daños y costes (incluidos los costes de oportunidad), tal como lo evidencian situaciones sociales traumáticas. En este sentido, Gobernanza denota o tiende a ser usada en el discurso para denotar el conjunto de las actividades que se llevan a cabo con el propósito de dirigir a la sociedad, que incluyen la acción del gobierno pero no se

reducen sólo a ella sino que implican la acción de actores económicos y sociales.<sup>8</sup> *Gobernanza es un concepto postgubernamental de gobernar.*

**1.2.** En segundo lugar, la cuestión relativa al proceso de gobernar *supone resuelta la cuestión sobre la calidad del gobernante, sobre la legitimidad de su cargo y la legalidad de su actuación.* Es obvio que el gobierno se vuelve automáticamente incapaz de conducir a su sociedad si ésta no le concede autoridad o superioridad de mando, por lo que no existe entonces la disposición social a obedecer, a ser dirigida por ese gobierno particular. El proceso de gobernar puede convertirse en foco cognoscitivo y práctico relevante sólo a condición de que los eventuales defectos graves o los problemas críticos de gobierno no sean imputables a la irregularidad institucional del gobernante y a su descalificación social como autoridad pública, sino a su actividad misma o pauta de gobernar. Porque el gobernante posee validez institucional (legitimidad conforme a legalidad), la pregunta puede desplazarse justificadamente hacia la validez directiva de su gobernar, hacia los componentes informativos, cognoscitivos, políticos, reglamentarios, financieros, tecnológicos y gerenciales que su gobernar requiere para ser directivamente exitoso. Gobernanza expresa entonces *el desplazamiento de la cuestión política del Sujeto de gobierno hacia el proceso de gobernar.*<sup>9</sup> Y, en corolario, Gobernanza es un concepto que tiene sentido, viabilidad y productividad heurística y práctica sólo en las condiciones de los gobiernos democráticos de estados de derecho, subordinados al imperio de la ley y dependientes de la confianza ciudadana.

**1.3.** Gobernanza implica en tercer lugar que ha quedado resuelta la cuestión (no importa aquí con referencia a cuáles teorías analíticas o prescriptivas, modernas o contemporáneas, filosóficas o científicas) de que la acción colectiva de la sociedad para su convivencia y supervivencia *requiere la existencia y actividad de un sujeto / instan-*

*cia de gobierno general,* independientemente de que el sujeto sea colegiado o personal y sin suponer que la afirmación de una instancia directiva sea equivalente a afirmar que es un “Centro” que domina todo el campo social y al que siguen subordinadamente todos los componentes de ese campo social, como si fueran partes de una unidad funcional o de un sistema orgánico. Es decir, el concepto de Gobernanza tiene sentido una vez que se ha resuelto la cuestión de la existencia social de una instancia de gobierno, en el entendido de que Gobernanza se refiere a la actividad directiva / gubernativa del gobernante más que al gobernante.

Se siguen entonces dos corolarios: a) que la opción de “*governance without government*”, entendida como la posibilidad de que un conjunto de actores ‘racionales’ produzca y observe normas sin necesidad de una autoridad superior para hacerlas cumplir, es una opción de organización social pensable, deseable, y acaso observable en ámbitos de relaciones sociales particulares y hasta de ciertas redes de política pública, pero no en la escala o nivel de los intercambios o intercomunicaciones que estructuran la vida social y fundamentan la supervivencia y la calidad de la convivencia (los intercambios de mercado, por ejemplo, que requieren instituciones y jerarquías para operar en modo eficiente). Gobernanza implica gobierno o, dicho de otro modo, la Gobernanza con gobierno es algo propio de la Gobernanza pública; y b) que tiene sentido aún de hablar de dirección de la sociedad, puesto que la vida en sociedad es una actividad intencional que construye y proyecta sus futuros sociales, los cuales serán producto de decisiones y acciones deliberadas de sus miembros y no resultados de ajustes impersonales entre sus ámbitos o subsistemas de vida cuyas interdependencias sobredeterminan las actividades humanas. La sociedad tiene dirección, es una realidad con sentido, que los actores humanos construimos y llevamos a efecto. Hay historia social y no sólo sistema social.

**1.4.** En cuarto lugar, al referirse al proceso de gobernar, Gobernanza incluye preguntas acerca de sus sujetos, principios, reglas, instrumentos, patrones de operación, alcances... pero todas éstas son planteadas desde la perspectiva de la cuestión mayor sobre los efectos o resultados sociales del gobernar, es decir, desde la pregunta acerca de si su actuar es efectivamente directivo y, por ende, desde la pregunta sobre *la capacidad / eficacia directiva del gobernar del gobierno* y, en derivación sobre las condiciones que hacen posible gobiernos eficaces, gobiernos directivos.

Como ya he mencionado, la Gobernanza implica la aceptación de los valores e instituciones del gobierno democrático, pero la cuestión específica de la Gobernanza no gira en torno de la validez de los valores e instituciones de la democracia sino en torno de cuáles son las condiciones y prácticas que hacen posible que el gobierno democrático acredite capacidad / eficacia directiva de sus sociedades (por lo menos superior capacidad directiva respecto de los regímenes autoritarios), lo cual significa sin duda que el gobierno ha de ser capaz de preservar y vigorizar los valores políticos de las democracias, pero también que las reglas y prácticas del arreglo democrático favorecen un proceso de solución de problemas y de ampliación de las oportunidades de vida de su sociedad. Dicho de otro modo, Gobernanza es una respuesta a la pregunta acerca de la democracia no tanto como forma de gobierno sino como capacidad de gobierno.





# LA FORMACIÓN DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA

En varios trabajos el concepto de Gobernanza es presentado como el producto de las investigaciones académicas realizadas acerca de las transformaciones estructurales y operativas que experimentaron los estados sociales en las últimas décadas del siglo XX. El concepto de Gobernanza sería específicamente el producto de una historia intelectual de investigación, animada e influida por las tesis de la elección racional y la elección pública y por las del (neo)institucionalismo y del nuevo gerencialismo público, que fueron dominantes en las disciplinas de ciencia política, política pública y gestión pública al final del siglo pasado y representaron la referencia para explicar los comportamientos y las deficiencias de las burocracias públicas, así como para fundamentar las reformas de la estructura normativa del estado, del proceso de gobierno y de la administración.<sup>10</sup> Indudablemente Gobernanza es un concepto producido por investigadores a mitad de los años 90, pero el motor de su interés cognoscitivo en el tema y los referentes del contenido conceptual de la Gobernanza fueron los cambios endógenos de la estructura y operación del gobierno, para corregir sus ineficiencias directivas y reconstruir la confianza social en sus capacidades, así como los cambios exógenos mayores ocurridos en la estructura económica y social contemporánea, que reducían el ámbito de control del gobierno. Hay una circularidad entre la historia intelectual y la historia gubernamental. Mientras la primera describe y explica el recorrido político y administrativo del gobierno en las últimas décadas, la segunda ofrece las claves para entender por que la academia produjo el concepto de Gobernanza y por qué la Gobernanza ha alcanzado rápidamente significación cognoscitiva en las disciplinas y en el lenguaje politológico ilustrado.

En el momento de su aparición Gobernanza fue básicamente un *concepto descriptivo*. El concepto describe que en numerosos países, a partir de los años 80 y 90, a raíz de las reformas financieras y administrativas obligadas de los estados sociales

para prevenir o superar su crisis fiscal y administrativa, el gobierno ha dejado de ser el único actor que con sus burocracias lleva a cabo las políticas públicas y provee los servicios públicos y, en cambio, realiza ahora sus tareas públicas mediante varias formas de colaboración y asociación con actores privados y sociales. O bien describe el hecho de que el gobierno ha aceptado que las organizaciones privadas y sociales se hagan cargo de la ejecución de ciertas políticas y servicios, sin intervenir en modo directo en su operación, aun si en estos casos el gobierno suele establecer las normas y estándares de operación, da seguimiento a las operaciones, probablemente las financia, y evalúa sus resultados.<sup>11</sup> La descripción expone el hecho de que las organizaciones privadas junto con autoridades y funcionarios públicos participan de diversas formas en la identificación de los asuntos de interés público, en la elaboración y decisión de las políticas públicas (de educación, salud, urbanos, ambientales, de infraestructuras...) y en su implementación desarrollando conjuntamente actividades y aportando recursos propios.

El concepto de Gobernanza, dicho de otra manera, enuncia que el papel directivo del gobierno ha cambiado, en tanto es observable que el gobierno ya no decide de forma autónoma las políticas ni impone sus objetivos y actividades a las organizaciones económicas, sociales y ciudadanas, las cuales por su parte muestran que han abandonado su subordinación o ausentismo y tienen ahora un papel más influyente en la definición de las políticas públicas y servicios públicos y participan sistemáticamente en su implementación, evaluación y mejora. Las definiciones destacan además las formas de diálogo y negociación que practican los actores públicos y privados para ajustar sus intereses, conciliar sus diferencias y llegar a los acuerdos básicos que servirán de marco de referencia para elaborar las políticas y los procesos de servicio. En este enfoque descriptivo, gobernanza es un término acuñado o recuperado de modo deliberado para dar enten-



der y resaltar que la dirección de la sociedad o el gobierno de la sociedad incluye ahora más actores que el gobierno e implica más actividades que las gubernamentales.

Algunos autores, con el propósito de justificar el nuevo modo directivo y hacerlo aceptable, deslizan la descripción hacia *interpretaciones / explicaciones* de los cambios en curso, señalando que debido a múltiples factores los gobiernos han perdido su tradicional autonomía en la conducción de los asuntos sociales o han perdido el control de la política pública y, en consecuencia, comparten ahora información, análisis, recursos y poder con actores extragubernamentales (y hasta extraterritoriales) al momento de decidir y efectuar las decisiones de política y de servicios. Los actores extragubernamentales son descritos a su vez como poseedores de capacidades y recursos que son clave para la realización de la política, ade-

más de independientes, autónomos, competentes y autoorganizados, de modo que en determinados casos pueden eludir o resistir a las prescripciones gubernamentales que consideran impertinentes desde sus propios criterios cognoscitivos, políticos, económicos. En suma, en numerosos asuntos públicos se observa que el gobierno, el sector privado y la sociedad civil comparten autoridad y responsabilidad. Por último, varios autores señalan que el tono antigubernamental de las primeras reformas neoliberales bajo el principio de la marketization de la acción pública ha dado paso a actitudes menos maniqueas y ha reconstruido la confianza social en las capacidades y responsabilidad del gobierno, tal como lo muestran las prácticas de la Gobernanza que se caracterizan por conjuntar los recursos sociales fundamentales del poder público, la productividad de las organizaciones económicas y los lazos afectivos y morales de los grupos de la sociedad civil.



La nueva situación directiva se describe como un paso de las formas directas de gobierno hacia las “formas indirectas” (o “mediante terceros”) o de “gobierno a distancia”, dado que los gobiernos se han vuelto “timoneles más que remadores”, formuladores, decisores y financiadores de las políticas más que sus ejecutores u operadores directos, aunque acuerden con éstos los estándares de desempeño y evalúen los productos y resultados de sus acciones. Se la describe también como un cambio del modo jerárquico de gobernar mediante mando y control de las organizaciones económicas y sociales hacia uno más descentralizado, horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo, consensual, en forma de red y hasta paritario con las organizaciones sociales. En resumen, Gobernanza representa las formas de un gobernar nuevo, descentralizado, asociado, con la consecuencia de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen asociadamente el

mayor número de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos, determinando la división del trabajo o de tareas que tendrá lugar entre el sector público y el privado al momento de llevarlos a cabo, así como la cantidad y tipo del aporte de recursos de cada uno de los sectores y la distribución de la autoridad y la responsabilidad durante el proceso de ejecución.

El fervor de la primera elaboración del concepto descriptivo de Gobernanza, compuesto por juicios de hecho, propició en algunos autores su deslizamiento hacia un *concepto normativo*, compuesto por juicios de valor, que declaraba que el modo de gobernar “compartido, participativo, interdependiente, relacional, horizontal, por redes, en asociación, público-privado, gubernamental-social, indirecto o mediante terceros” (adjetivaciones descriptivas) era la opción de gobierno apropiada, eficaz, responsable, que debía seguirse en las condicio-

nes de las sociedades contemporáneas. Por ende, Gobernanza llegó prematura o inquietantemente a presentarse por algunos autores y por varios documentos de los organismos internacionales como equivalente a “buen gobierno” o, por lo menos, a “las mejores prácticas de gobierno” que debían ser emuladas por los gobiernos de los países.

El salto valorativo – prescriptivo ocasionó que la recepción del concepto fuera polémica y defensiva. La resistencia se debió principalmente a razones políticas defensivas, pero también hubo razones teóricas, provenientes de dudas o cuestionamientos de las ciencias jurídicas, políticas o administrativas. Por un lado, las tradicionales inscripciones estatistas o gubernamentales de numerosos intelectuales, autoridades y funcionarios hacían inaceptable una conducción de la sociedad en la que el poder público compartiera la decisión y ejecución de las actividades públicas con las organizaciones sociales, hecho que en su opinión tenía como efecto institucional debilitar el valor, sentido y la responsabilidad de la autoridad pública. En este enfoque, la Gobernanza fue considerada más bien un concepto ideológico, sustanciado por posiciones neoliberales de estado mínimo y por los supuestos privatistas de que los mercados representan un mecanismo descentralizado de autogobierno social de superior eficacia, sin la necesidad de una instancia autoritativa de gobierno. Muchos promotores del concepto de Gobernanza dieron además pie a estas consideraciones polémicas al hablar no necesariamente en modo neutral del “vaciamiento del estado” (‘the hollowing of the state’) o de la posible opción de “gobernanza sin gobierno” (‘governance without government’).

Pero la resistencia, más allá de la generalizada propensión estatista y una vez que los autores controlaron la confusión del concepto entre hechos y valores, se debió también a que el concepto descriptivo de Gobernanza no había aún avanzado hacia niveles de problematización y análisis más profundos, de modo que no era todavía un genuino

concepto teórico de “causa de” o “efecto de” de determinadas realidades. Se tenía una descripción de las características de la Gobernanza pero se carecía de una explicación de por qué había aparecido y cuáles eran sus efectos en la dirección de la sociedad (¿mejor eficacia, eficiencia, calidad institucional, transparencia, responsabilidad, continuidad?). El registro empírico de su existencia no aseguraba su validez, vigencia y duración directiva si se desconocían las causas o condiciones de su aparición y sus efectos en la vida social. Sin identificar sus causas y efectos era imposible determinar si la dirigencia asociada público-privada o gubernamental-social podía ser el director de la orquesta social y ser una forma de gobierno duradera porque eficaz.

Un problema importante de entrada fue advertir que los teóricos de la Gobernanza, por el lenguaje de *actores* que empleaban, solían presentar al gobierno y al sector privado y al tercer sector como si fueran actores unitarios, integrados, estables, sin destacar su diferenciación interna de intereses, poderes y prácticas, sus tensiones internas, lo cual daba pie a considerar que la Gobernanza interactiva y asociada (multiactor y multinivel) iba a enfrentar muchos problemas en la elaboración de su contenido y en su operación o a dudar de que pudiera poseer superior responsabilidad y eficacia directiva respecto de la forma jerárquica y unitaria de gobernar. Las otras preguntas se concentraron lógicamente tanto en la dimensión institucional-política como en la técnico-administrativa de la Gobernanza.

Por el lado político-institucional, la pregunta primera fue saber por cuál razón el gobierno, más allá de sus apremios e insuficiencias de vario tipo, está destinado u obligado a incorporar en sus decisiones directivas (que, según los estatistas, es una prerrogativa exclusiva, monopólica) a actores extragubernamentales y a hacerlo más allá de las instituciones democráticas canónicas y probadas de la participación ciudadana (opinión pública, consulta y deliberación en asuntos públicos, imple-

mentación y evaluación de políticas públicas, acceso a la información, escrutinio o auditoría del gasto público, cabildeo parlamentario, referéndum en algunas situaciones legales...).<sup>12</sup> Otra preocupación y pregunta apuntó hacia las condiciones políticas e institucionales que hay que asegurar en las relaciones gobierno-sociedad a fin de que el nuevo proceso directivo preserve su carácter público e impida que grupos de interés particularistas distorsionen o manipulen las decisiones públicas, con las consecuencias sabidas e insostenibles de captura, rentismo, corrupción, clientelismo. En efecto, los promotores de la Gobernanza parecían asumir demasiado fácilmente el supuesto discutible de que los ciudadanos tienen la voluntad de participar en los asuntos públicos, persiguen propósitos genuinos de interés público y no utilizan su participación para obtener rentas, provechos o privilegios. Asimismo se formularon preguntas sobre las prácticas y formas de responsabilidad social que la Gobernanza está llamada a establecer con precisión mediante mecanismos estrictos de información pública y transparencia para evitar que la responsabilidad se difumine entre los participantes en la dirección de la sociedad y que sus acuerdos (que determinarán la conducción de la sociedad) no sean desconocidos, inaccesibles o inquestionables para el público ciudadano con el muy probable resultado de perder confiabilidad y, en consecuencia, capacidad directiva.<sup>13</sup>

Por el lado administrativo o gerencial, una pregunta básica fue la relativa a los instrumentos de coordinación que los actores públicos y privados emplean a lo largo del proceso de elaboración y aprobación de la propuesta de Gobernanza (sus objetivos, actores, instrumentos, procesos...), dado que en la decisión interviene un mayor número de actores independientes, con diversos intereses y visiones de las cosas y con diversos niveles de poder. En el proceso de decisión colectiva de la configuración de la Gobernanza ¿cuál es el método de autogobierno que hace posible integrar aceptablemente los intereses y las visiones de actores diferentes

y llegar a acordar y compartir acciones, de modo que la Gobernanza sea un proceso de gobierno no episódico sino continuo y generalizado, un ejercicio de conducción que es apreciado por su efectividad real, y no sólo participativo, apreciado por la participación ciudadana que incorpora? Aparecieron también cuestiones relativas a la racionalidad financiera de la Gobernanza y a su costoeficiencia, cuestionando que la asociación más que la competición pudiera ser en general un instrumento directivo más eficiente, y sospechando que el establecimiento de redes y asociaciones público-privadas no fuera más que un modo salomónico del gobierno de entender y practicar su modo de relación con los mercados, sin oponerse a ellos pero sin reconocerles su eficacia y dejarlos actuar. Asimismo se plantearon preguntas relacionadas con la calidad de los productos y resultados del gobernar relacional o asociado, ¿ofrece productos que responden o rebasan las expectativas de los ciudadanos o las propiedades de sus productos quedan por debajo de las expectativas sociales, aunque su producción haya podido ser más barata?

El punto más débil fue el de la explicación de por qué aparecieron las nuevas prácticas directivas del gobierno, en el entendido de que la aparición de la Gobernanza es fundamentalmente un hecho político y, por ende, su existencia requiere que gobierno y sociedad lo hayan considerado como un modo de actuar aceptable, porque entre otras razones expresa una mayor participación ciudadana, es más eficiente y ofrece resultados superiores en comparación a las prácticas de gobierno existentes (jerárquico-burocráticas, centralizadas) o porque cualquier otra opción de gobierno no es viable o es irrelevante en las actuales condiciones. A pesar de lo obvio, conviene reiterar que la aparición de la Gobernanza es un hecho social de naturaleza política que para tomar forma operativa y afirmarse como práctica de gobierno ha tenido que implicar análisis, ponderación y aprobación de las autoridades públicas y de sectores importantes de la sociedad. En este sentido, las explicaciones no dan

cuenta sólo del surgimiento de una práctica directiva sino de *la valoración social de la práctica* que ha hecho posible que la Gobernanza se asiente como un modo aceptable de gobernar, seguramente porque acredita propósito público y eficacia de resultados o, por lo menos, porque no repite la historia de ineficiencias.

Las explicaciones de la aparición de la Gobernanza fueron diversas y de diverso rango explicativo. Hubo explicaciones mayores, estructurales, basadas en teoría sociológica, como por ejemplo en la teoría sistémica de Niklas Luhmann, cuyo principio de “la diferenciación funcional” de los subsistemas autoreferidos de acción que integran el sistema contemporáneo de sociedad y determinan su complejidad conduce a afirmar que no puede haber ya un subsistema particular (el político) con la capacidad de ordenar al conjunto y que la capacidad de autogestión o autogobierno del sistema social sucede mediante las interdependencias e intercambios que tienen lugar entre los subsistemas particulares, que han dejado de ser orgánicos. Hubo también muchas explicaciones específicas uni o pluricausales. Para algunos la aparición y consolidación de la Gobernanza es consecuencia de las políticas de ajuste de las finanzas públicas y de las reformas administrativas gerenciales de la NGP, que se tuvieron que instrumentar en los países para neutralizar o superar la crisis fiscal de los estados sociales y que privaron de facultades al gobierno y limitaron su ámbito de acción a favor de los mercados, que pasaron a volverse decisivos en los asuntos del desarrollo, y a favor también de las actividades cívicas y sociales de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>14</sup> Otros ofrecieron como explicación el proceso de democratización de los regímenes autoritarios, que abrió la esfera pública, expandió la deliberación y participación ciudadana en los asuntos públicos, e hizo que los ciudadanos tomaran mayor control de las políticas públicas y servicios de sus gobiernos. Otros señalaron como causa principal a la globalización, en su sentido básico de desterritorialización de las actividades

económicas, mostrando cómo el proceso globalizador ha limitado la capacidad de los gobiernos nacionales o regionales (instituciones políticas territoriales) para regular los procesos económicos, y cómo ha dado origen a las “cadenas de valor internacionales” cuyo funcionamiento descansa en reglas vinculantes (comportamentales y técnicas), que han sido producidas y son aseguradas por los mismos productores, proveedores, financiadores, comercializadores que integran las cadenas globales más que por los gobiernos territoriales (aun si pueden llegar a formalizarse en “regímenes internacionales”). Otros autores no dejaron de señalar que la Gobernanza ha podido sostenerse por la aparición y difusión de las tecnologías de información y comunicación.



# LA NORMALIZACIÓN DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA



Independientemente del diferente alcance teórico de los enunciados de los autores, del modo argumentativo que practican y el lenguaje que emplean, la normalización abraza los siguientes puntos:

**3.1. El reconocimiento de que el enfoque / concepto de Gobernanza es distinto al de Gobernabilidad,** que es el más conocido y aceptado en determinadas comunidades académicas y círculos políticos. Ambos enfoques se refieren al gobernar del gobierno y al problema de su capacidad gubernativa o directiva, pero tienen un diverso planteamiento y ofrecen una diversa respuesta. El enfoque de gobernabilidad centra su atención en la capacidad directiva del gobierno, en cómo preservarla, no perderla, recuperarla o incrementarla, y se sustenta en el supuesto de que el gobierno es capaz de gobernar a la sociedad o, dicho matizadamente, en el supuesto de que ‘un gobierno capaz es suficiente’ para conducir a su sociedad. Por ende, dotar o redotar al gobierno democrático con las capacidades requeridas (*capacity building*) es la condición y tarea clave para que los gobiernos estén en aptitud de gobernar, superen los eventuales riesgos de ingobernabilidad y reconstruyan la confianza social en su capacidad directiva. El enfoque de gobernabilidad considera que los problemas de ineficacia son imputables a defectos de normatividad, organización y operación del gobierno, por lo que, una vez corregidos mediante reformas varias, se restaura la capacidad / eficacia directiva del gobierno y se aleja el peligro de una crisis de gobernabilidad.<sup>15</sup> En cambio, el enfoque de Gobernanza se sustenta en el supuesto postgubernamental de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) ‘el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente’ o, dicho de otra manera, ‘el gobierno capaz es necesario pero es insuficiente’, razón por la cual se requiere un *nuevo proceso directivo de la sociedad* más que la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun en el caso de que el gobierno esté dotado con todas las capacidades requeridas y que sus decisiones aprovechen a cabalidad las capaci-

dades (legales, fiscales, administrativas y políticas) que posee.

El nuevo proceso directivo –la nueva relación entre gobierno y sociedad en el ámbito de los asuntos que conciernen a la definición de los objetivos sociales y de realizarlos– requiere obviamente de las capacidades del gobierno, un gobierno experto y competente, sin incoherencias y deficiencias de su maquinaria, pero va más allá de sus capacidades, pues los objetivos de importancia para la supervivencia y la calidad de la convivencia no podrán ya ser definidos y producidos sólo por el gobierno, de modo que habrán de activarse las capacidades de la sociedad económica y civil para definirlos y producirlos. Gobernanza es entonces el nuevo proceso directivo de la sociedad, que reconoce, valora e integra las capacidades sociales y las conjuga con las gubernamentales, bajo la premisa de *la insuficiencia de la capacidad gubernamental* para establecer por sí mismo los objetivos de valía social (e imponerlos al resto de la sociedad) y, sobre todo, para realizarlos con sus propios recursos o para obligar a los agentes privados y sociales a destinar sus recursos a realizar los objetivos gubernamentales. Obviamente hay que explicar y demostrar la insuficiencia del gobierno, que la literatura formula con frecuencia como pérdida de autonomía y control del gobierno de la dinámica de la sociedad y, en consecuencia, como pérdida o disminución de capacidad directiva.

**3.2. La explicación del surgimiento de la Gobernanza.** Las diversas explicaciones convergen en una línea argumentativa similar. Como primer paso se establece que existen condiciones nuevas de sociedad, que originan dos clases de problemas económicos y sociales con impacto público, que exigen intervención gubernamental. Por un lado, existen problemas sociales sobre cuyas causas, composición y crecimiento el gobierno tiene o puede tener control (informativo, cognoscitivo, tecnológico, legal, financiero y administrativo), de modo que son resolubles con los instrumentos

usuales del gobierno, aun si para varias clases de problemas la solución mediante acción burocrática exclusiva no sea económicamente la eficiente ni alcance calidad superior ni goce del respaldo social, si comparada con la solución que se podría construir en asociación con las organizaciones privadas y sociales o dejando libres (o mediante delegación) a las organizaciones privadas y sociales. A ello se debe que el gobierno, aun en aquellas clases de problemas sobre los que puede tener control, decida también formas de acción conjunta con actores privados y sociales por razones de costo-eficiencia de las políticas, de calidad de los productos y hasta de aceptabilidad social de su intervención (entre otras razones).<sup>16</sup> Pero, por otro lado, existen problemas, que suelen ser calificados como “complejos”, sobre cuyas causas, composición y crecimiento los gobiernos no tienen el control –“*wicked problems*”, según el término preferido por la literatura norteamericana–,<sup>17</sup> razón por la cual no son resolubles con los recursos, instrumentos y acciones del gobierno.

En un segundo paso, las explicaciones muestran o intentan mostrar que la disminución de la capacidad, autonomía, centralidad o control del gobierno frente a los problemas complejos (retorcidos, enredados), característicos de la sociedad contemporánea y cruciales para su futuro, no es algo episódico o coyuntural, imputable a defectos de los dirigentes empíricos de gobierno o a coyunturas problemáticas pasajeras, sino es la consecuencia de la limitación estructural (institucional, financiera, administrativa, cognoscitiva, política) que tiene el gobierno para resolver por sí mismo con eficiencia ciertas clases de problemas sociales que constitucionalmente se le prescribe atender y, en consecuencia, para dirigir a la sociedad.<sup>18</sup> La disminución de la capacidad y autonomía gubernamental se debe, por un lado, a las reformas financieras, gerenciales y de mercado que los estados sociales tuvieron que llevar a cabo en su aparato administrativo a fin de superar su crisis fiscal y restaurar su funcionalidad, pero que tuvieron el efecto de despojar

a los gobiernos de facultades, capacidades, activos e instrumentos y, en consecuencia, debilitar su capacidad directiva directa. Por el otro, se debe al cambio de la misma estructura del sistema social y económico contemporáneo, que se ha vuelto “complejo”, porque compuesto por ámbitos de acción diferenciados en su intencionalidad, instrumental y códigos de comunicación, y por ello independientes entre sí, autónomos, autoreferidos y al mismo tiempo interdependientes. Los cambios endógenos del gobierno y los poderosos cambios exógenos de su entorno económico y social han tenido como efecto restringir la capacidad gubernamental de controlar, encauzar e integrar los procesos sociales y económicos cruciales para la supervivencia y la convivencia de calidad y, en consecuencia, han hecho que las expectativas de los ciudadanos (ciertos sectores de) hayan discriminado realísticamente entre lo que pueden hacer bien los gobiernos y se les debe exigir que hagan, y lo que ya no están en aptitud de hacer por sí mismos, no obstante el ímpetu o la buena voluntad de los políticos y gobernantes.

Por consiguiente, en tercer lugar, se concluye recapituladoramente que en el marco de la estructura actual de sociedad para estar en condiciones de dirigir las actividades fundamentales que hacen posible sostenidamente una convivencia segura y floreciente (tales como inversiones, producción, comercio, educación, investigación, empleo, inclusión, comunicación, seguridad...), se requiere disponer de un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y coordinación, que rebasa las capacidades de cualquier actor de la sociedad, sea gubernamental o económico o civil. Esas actividades cruciales no pueden ser controladas o regidas por un “centro de dirección”, personal o grupal, sea gobierno o corporación privada, dado que nadie posee la capacidad de anticipar y conocer por sí mismo el curso y los resultados de esas actividades fundamentales, que ahora ya no son lineales sino que son obra del entretreído complejo de decisiones de numerosos actores inde-



pendientes y en interdependencia, y en el caso que pudiera conocer su curso no posee los recursos para encauzar su curso o neutralizar sus efectos nocivos. “Racionalidad limitada” y “poder limitado”. En el mundo social contemporáneo vivimos situaciones o aspiramos a vivir situaciones cuyas causas, composición, curso y término no pueden ser conocidos ni tratados ni conducidos por un solo actor y, mejor dicho, por una sola estructura de acción, sea la del poder–jerarquía estatal o la del mercado o la de los vínculos morales y emotivos de la sociedad civil.

La conclusión destaca particularmente que el origen y el probable agravamiento de esta clase de problemas sociales “complejos”, ahora de alcance planetario, no son controlables por el gobierno y, por consiguiente, tampoco su solución. En estas condiciones limitantes es lógico que la opción racional de gobierno sean formas sinérgicas de deliberación,

interacción y asociación entre gobierno y sociedad, entre sector público y sector privado: conjunción de jerarquías, mercados y redes sociales. En los hechos, esto significa que el gobierno, además de poner en juego sus grandes recursos, convoca o moviliza a los actores sociales poseedores de los recursos (informativos, cognoscitivos, tecnológicos, financieros, morales, organizativos...), que se requieren para tener alguna forma de control del problema social en cuestión, y crea además los incentivos para que participen con sus recursos en la tarea de resolver los problemas o de bloquear sus efectos más destructivos. Surgen así diversos vínculos asociativos entre el gobierno y las organizaciones sociales e inéditos híbridos organizativos. Es lógico que se emprendan soluciones interdependientes para problemas sociales que son efectos de cadenas causales interdependientes. Los vínculos asociativos generan asimismo nuevas prácticas de gobernar y hacen que el gobierno desempeñe

nuevos papeles directivos en su relación con los ciudadanos o con aquellos ciudadanos que se han involucrado con él en la solución de los problemas. Se describe entonces correctamente el papel del gobierno en esas asociaciones o redes como la de convocador, activador, argumentador, catalizador, autorizador o facultador, facilitador, regulador, motivador, coordinador, sustentador del esfuerzo colectivo, árbitro y conciliador del mundo público.

En resumen, la normalización del surgimiento de la Gobernanza incluye como pieza teórica central el enunciado de la pérdida relativa de autonomía, soberanía, centralidad, control del gobierno (términos usados en la literatura) sobre la dinámica social y económica contemporánea, de la cual se deriva su insuficiencia directiva y se reconoce la necesidad de un pluricentrismo directivo, una dirigencia compuesta, un “sistema de gobernanza” (*governance system*, UNPD) a fin de que la sociedad pueda crear sus condiciones de estabilidad y calidad de vida. Esta pérdida es el factor último que explica por qué el estilo jerárquico–burocrático y la intervención directa gubernamental se han modificado o han sido sustituidos en las últimas décadas por varias formas de gobierno indirecto mediante asociaciones público-privadas que han sido conceptualizadas como “redes”. La Gobernanza (“nueva”) aparece y se valida por la existencia de esa compleja estructura económica y social, ahora global, cuyo funcionamiento escapa al control gubernamental, no obstante que la sociedad exija para no extraviarse una instancia de conducción o gobierno, que ahora será sistémica o conjunta, una dirigencia colegiada o colectiva según los asuntos públicos a atender.

La implantación de la Gobernanza implica obviamente una decisión de gobierno, pero la decisión no se explica por la voluntad de dirigentes progresistas, liberales, democráticos, responsables y socialmente responsivos, resueltos a innovar su estilo de gobernar, sino por el entorno social cuyas condiciones estructurales han reducido los alcan-

ces de la acción gubernamental por lo menos para ciertas clases de problemas. Este el núcleo duro del concepto que cuesta aceptar a los políticos, ciudadanos y numerosos académicos, que hemos sido socializados en la idea del gobierno como el único dirigente de la sociedad, la cual de suyo es ingobernable y anómica. Así como se dijo antes que Lo Público no es Lo Gubernamental, ahora se dice que Lo Directivo / Lo Gubernativo no es Lo Gubernamental.

**3.3.** *La aceptación de diversos lenguajes o referencias conceptuales para definir el concepto de Gobernanza*, que acentúan una de las dimensiones de la Gobernanza o que las recapitulan desde su perspectiva particular, es algo que también se ha normalizado. Los lenguajes empleados son de tipo binario: centralización / descentralización, control / pérdida de control, autonomía / interdependencia, centro / sistema, centro / multicentrismo, participación / representación, organicidad / complejidad social, jerarquía / red, inclusión / exclusión, subordinación / coordinación... Gobernanza suele ser entonces definida como un proceso de dirección en el que el gobierno no puede gobernar mediante control y subordinación, ha perdido relativamente autonomía decisoria y de ejecución, ha dejado de ser el centro de la conducción social, es relacional, interdependiente, participativo, incluyente, y opera en forma de red conforme a la complejidad de los problemas públicos o de la sociedad.

**3.4.** La aceptación de que la Gobernanza es un *concepto teórico* que ordena sus componentes en diversos niveles de abstracción, no obstante que siga siendo más usado en el nivel descriptivo. En su denotación más abstracta

a) La Gobernanza significa *el proceso de dirección / gobierno / gobernanza de la sociedad*. Es la actividad directiva de la sociedad. En este nivel alto de abstracción no se define la forma específica que toma la gobernanza de la sociedad en un tiempo y contexto social dado (objetivos, actores,



acciones, recursos...) ni tampoco la manera como la instancia de gobierno y el conjunto de las organizaciones sociales interactúan para construir el proceso directivo (el tipo de relaciones que entre ellos establecen y las reglas que producen y siguen en su relación y en la validación de los resultados de su interacción...) ni tampoco la influencia relativa que tienen en la formación o configuración de la Gobernanza.<sup>19</sup> Lo esencial en el concepto de Gobernanza es que el proceso de dirección de la sociedad regresa a ser considerado analíticamente como un proceso de la sociedad, como una construcción social de las normas y modos de vida de la sociedad, sus destinos, sus esquemas de solución de problemas.

b) La Gobernanza, en tanto producto de una actividad colectiva, en la que participan múltiples actores en su diseño y realización, requiere (genera o dispone de) una *instancia / agencia de gobierno* con la función de resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: la existencia de la cooperación (coordinación, complementación) del parasitismo oportunista y la eficacia de la cooperación (disuasión de toda forma de parasitismo u oportunismo, que anida en la acción colectiva). Aunque es pensable la opción de “gobernanza sin gobierno”, bajo el supuesto de que los actores de una sociedad pueden construir y observar consensualmente sus normas de interacción sin el control de una autoridad superior, son también pensables y observables los problemas que son inherentes a toda acción colectiva. Justamente las dificultades que enfrentará la construcción social de la forma de dirección de la sociedad y su observancia llevará a producir una instancia / agencia de gobierno.

c) La Gobernanza, en tanto actividad directiva, es el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen y deciden sus objetivos (estructurales y coyunturales) de convivencia y supervivencia: su intencionalidad, sentido de dirección, así como definen y deciden las actividades a realizar y las

formas de coordinarse entre los actores y sectores sociales para poder realizar los objetivos preferidos: capacidad de dirección. Por consiguiente, la Gobernanza es una *actividad de orientación*, “intencional”, que guía la sociedad hacia determinados fines generales, y una *actividad de efectuar* de los fines, “técnica”, en tanto señala e implica las acciones que se consideran idóneas para realizar las situaciones sociales deseadas como fines.

d) La Gobernanza está estructurada valorativamente, pues toda actividad directiva es una acción intencional, orientada a fines que son considerados de valía social, así como está estructurada científico-tecnológica-gerencialmente, pues toda actividad directiva sería una veleidad o ensoñación a menos que sea una actividad causal, que se ha elegido por considerar que posee la capacidad de efectuar los fines y objetivos. En este sentido, la Gobernanza es un *proceso de dirección estructurado institucional y técnicamente*, que descansa en última instancia en el sistema de las creencias valorativas de una sociedad, del que se derivan las normas de conducta, y en el sistema de las creencias causales sobre la actividad de la naturaleza y la sociedad, del que se derivan las reglas técnicas. En las condiciones reales de una sociedad, la Gobernanza está estructurada en su dimensión valorativa por la constitución política, el cuerpo de leyes, las instituciones de justicia y las instituciones políticas, mientras en su dimensión técnica está estructurada por el aparato administrativo del gobierno (sus normas, distribución de la autoridad y división del trabajo, procesos y procedimientos, capacidades de su personal), por los centros de información y conocimiento, por las organizaciones productivas y el grado de desarrollo tecnológico y organizacional de la sociedad en cuestión... Por consiguiente, en razón de su estructura, Gobernanza no es un concepto atribuible a modos de gobernar episódicos y puntuales, sino representa un patrón de acción duradero y sistemático.



e) La dimensión técnico-gerencial es inherente y esencial de la Gobernanza, en tanto representa el conjunto de las condiciones técnicas, operativas y gerenciales que hacen que la actividad directiva produzca las preferencias sociales, sea eficaz, con la advertencia de que cualquier idea de Gobernanza que implique o admita ineficacia de dirección o gobierno es un contra sentido. Sin la dimensión tecnogerencial la Gobernanza sería puro proyecto, una buena intención, un sueño social, carente de la capacidad de producir los objetivos preferidos y, por ende, ocasión de desgobierno y de una conducción efímera. Las operaciones del plano tecnogerencial consisten en seleccionar las actividades apropiadas para la efectuar de los objetivos, definir la división del trabajo, establecer las especificaciones de producto y estándares de desempeño, así como definir y seleccionar las actividades apropiadas de seguimiento, medición y evaluación del desempeño y resultados.

Con frecuencia suele olvidarse o menospreciarse la dimensión tecnogerencial de la Gobernanza a favor de sus dimensiones institucionales y políticas, tales como la legalidad, la participación ciudadana, la deliberación pública, el espíritu público, la transparencia, la responsividad o proximidad gubernamental...etc., que parecerían dotar a la Gobernanza con cualidades socialmente más apreciables y que en un eventual intercambio podrían sacrificar la eficacia, con el efecto de que la dirección sería una actividad veleitaria, políticamente correcta y socialmente preferida pero inefectiva.

f) La Gobernanza incluye, por consiguiente, dos planos de decisión, en cada uno de los cuales tienen lugar interlocuciones, ajustes y acuerdos entre los actores participantes. Por un lado se decide sobre las preferencias, fines, objetivos y metas de valor para la sociedad en su conjunto o para específicos sectores sociales y, a la luz de esas referencias



valorativas, se deciden las reglas de relación entre actores –las instituciones– que deberán seguirse para ordenar las interacciones de la vida social y, específicamente para nuestro caso, las reglas de relación que ordenarán el complicado y arduo proceso de diálogo y negociación entre numerosos actores que da forma y decide el tipo de Gobernanza apropiado para una comunidad en una determinada situación. Las reglas institucionales configuran un universo de los derechos y obligaciones de los actores participantes, así como de prescripciones y prohibiciones de acciones.<sup>20</sup> Por otro lado, se decide sobre las actividades que habrán de llevarse a cabo para realizar los objetivos y metas. Se trata de un proceso de decisión que incluye información y conocimiento experto, competencias específicas, estimación de recursos y tiempos, acuerdos sobre el compromiso económico de los participantes y sobre la división del trabajo y las responsabilidades entre los actores,

así como sobre la distribución de la autoridad y su ámbito específico de control, sobre los procedimientos para resolver eventuales conflictos entre los participantes de tipo operativo –gerencial o de tipo valorativo.

g) Los dos planos de decisión 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 significativos. 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 análisis, los argumentos, las evidencias y los cálculos. Dicho de otro modo, el conocimiento pesa sobre los intereses o los compensa en el proceso de decisión.

h) La Gobernanza no suele ser un proceso social abierto, racional, pacífico, simétrico e incluyente, pero las fallas en la participación, interlocución, negociación y acuerdos entre los participantes<sup>21</sup> lo hacen un *proceso susceptible de auto crítica y aprendizaje*, que induce a cambiar las relaciones entre los participantes y reformarlas con un formato de mayor inclusión de los grupos marginados de la deliberación pública, una mayor simetría y racionalidad (argumentativa y técnica) de los participantes en su interlocución y una mayor valoración de los comportamientos pacíficos y tolerantes.

i) La Gobernanza es un proceso directivo cuya estructura intencional y técnica es producto de la participación de sociedad y gobierno, pero es *cam biante el peso y la influencia que el gobierno o la sociedad tienen en su definición y su realización*. La diversa influencia del gobierno o la sociedad en la configuración del proceso directivo es el factor que desagrega el nivel de abstracción del concepto de Gobernanza en conceptos específicos y da origen a “clases” o “tipos” directivos de Gobernanza, según contextos y épocas sociales. En la literatura suele llamarse “vieja gobernanza” o, a pesar de la paradoja, “gobernanza por

gobierno” al proceso en el que el gobierno posee la autonomía suficiente para definir y efectuar la dirección de la sociedad por sí mismo, puesto que tiene la capacidad de subordinar y controlar a los actores sociales fundamentales por varios medios (no necesariamente coactivos) a fin de realizar los objetivos considerados de importancia social general. La debilidad social, que toma la forma de precariedades e incapacidades de la sociedad para organizarse y para realizar por sí misma las actividades básicas de la convivencia y hasta de su supervivencia, obliga a crear o a acudir una instancia superior a la sociedad con los poderes suficientes y, en consecuencia, da origen a una conducción estrictamente gubernamental. Se llama en cambio “nueva gobernanza” o “gobernanza por cogobierno” o simplemente “gobernanza” en sentido propio y estricto, cuando la fortaleza social, en razón de las capacidades que sus organizaciones poseen (desde capacidades cognoscitivas, financieras y productivas hasta las de autorregulación), combinada con la pérdida de autonomía decisoria del gobierno, hace que la dirección de la sociedad sea decidida y ejecutada *en modo compartido de interdependencia - asociación - coproducción - corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales*. Es un modo de gobierno que resulta y depende de la capacidad de los actores privados y sociales de crear un mundo público o de significación pública.<sup>22</sup>

j) Gobernanza o Gobernanza “nueva” es el modo directivo que corresponde a una sociedad de organizaciones y actores independientes e interdependientes, en tanto son, por un lado, poseedores de capacidades informativas, cognoscitivas, financieras, tecnológicas, gerenciales, empresariales, éticas, de modo que son capaces de autoorganización, autorregulación y de realización de sus preferencias pero, por otro lado, son actores que saben reconocer cuando carecen de los recursos necesarios para realizar sus objetivos y, por ende, proceden a intercambiar recursos con otros actores independientes para estar en aptitud de realizar

sus objetivos. Son también actores con la capacidad de identificar cuáles son los problemas públicos, los que atañen a la convivencia general y representan amenazas al bienestar y al bienvivir de la sociedad toda, así como son capaces de concebir las acciones que son idóneas para resolver los problemas y realizar las situaciones sociales preferidas. Las capacidades de las personas y organizaciones sociales son asimismo el factor que hace que no acepten los planes, proyectos y políticas del gobierno sino hasta después de haber examinado su corrección cognoscitiva y su idoneidad o viabilidad práctica (financiera, tecnológica, operativa) y después de haber tomado parte o influido en su decisión y efectuar conforme a sus conocimientos e intereses. En caso de que su participación sea bloqueada o que sus posiciones no sean consideradas en la decisión del gobierno son actores que poseen también la capacidad suficiente para resistir, eludir o limitar las decisiones directivas impuestas.

Más aún la posibilidad de la nueva Gobernanza se incrementa en el marco de las sociedades complejas, que son causa y efecto de las capacidades de las organizaciones económicas, civiles y políticas de la sociedad (diferenciación funcional y autoreferencia). En estas sociedades, lo que se considera problema social son situaciones sociales indeseadas, que son el efecto directo o indirecto de un entramado de acciones de múltiples actores independientes e interdependientes que actúan con diversas intencionalidades. Por ello, se trata realmente de problemas complejos, “enredados y retorcidos”, y son tales debido a que es cognoscitivamente muy difícil, si no imposible, rastrear el curso causal de su aparición, el eslabonamiento de sus causas. Por consiguiente, el planteamiento y la solución de los problemas complejos de interés público no pueden ser abordados sólo con los conocimientos, recursos e instrumentos de un único actor, que no puede poseer capacidades de omnisciencia, que le permitiría rastrear las cadenas causales del problema complejo, o de omnipotencia que tiene el control universal del mundo social. Esto significa

que ha dejado de existir un actor central directivo, un “centro de dirección”, sea el gobierno estatal o cualquier otro actor. En esta circunstancia social de interdependencias entre actores es lógico que la dirección de la sociedad, que incluye permanentemente actividades de solución de problemas, sea esencialmente una actividad interdependiente de actores. Gobernanza *es un concepto descentralizado de la dirección social*.<sup>23</sup>

k) Se puede hablar entonces de Gobernanza o “nueva gobernanza” sólo en condiciones sociales de interdependencia entre organizaciones / actores, lo cual significa i) que los actores gubernamentales y sociales saben que poseen recursos y capacidades, que son competentes en su campo y que producen insumos y productos que son socialmente valiosos o útiles; ii) que los actores reconocen que los recursos que poseen son limitados, insuficientes, para realizar algunas de las preferencias de su interés y que los recursos que necesitan para estar en aptitud de realizar sus preferencias están en posesión de otros actores que son independientes, por lo que no tienen control sobre ellos; iii) que saben que no tendrán acceso a esos recursos de los que carecen a menos que lleven a cabo actividades de intercambio con sus poseedores y a menos que el intercambio sea considerado de utilidad mutua para realizar las preferencias de cada uno, que pueden ser particulares, privativas, o comunes, compartidas con los demás.

De esto se sigue que la nueva Gobernanza no puede tomar forma en condiciones sociales en la que tiene lugar la **dependencia de un actor respecto del otro**. En estos casos, es probable que el modo de gobierno sea en un extremo, el de los “gobiernos privados” o el del “estado capturado”, debido al poderío que los intereses de una clase o estamento social tiene sobre los poderes públicos; en el otro extremo, sería “la sociedad estadocéntrica” en la que grandes números de población por su precariedad y baja capacidad en dimensiones cruciales para sus vidas dependen del gobierno y su aparato



burocrático para sobrevivir y dar sentido y dignidad a sus vidas. Tampoco puede aparecer en condiciones de **independencia mutua entre actores**, cuando un actor, una organización o sectores se perciben autónomos, con capacidad de autorregulación y auto reproducción, autosuficientes en dimensiones cruciales de sus actividades o sus vidas, por lo que no necesitan significativamente de su entorno (político, por ejemplo) para realizar sus preferencias. En este sentido, la G aparece cuando existen las condiciones para que los actores públicos y los privados o sociales se remitan y requieran mutuamente, de modo que consideren significativo y hasta imprescindible dar forma a un mundo público, cuya dirección es sostenida conjuntamente / corresponsablemente por sus capacidades, recursos e intereses.

l) La interdependencia de las organizaciones públicas y privadas no necesariamente va a tomar

la forma de partenariados o de redes de políticas públicas (en su sentido estándar) o de Gobernanza.<sup>24</sup> Pero la Gobernanza, en tanto actividad directiva asociada, puede ser conceptualizada con referencia al concepto de redes. A ello se debe que la Gobernanza haya sido definida como “*gobernanza por redes*” (*network governance*), entendiendo red en su sentido básico de una relación entre organizaciones que es relativamente estable, productiva y beneficiosa, no debido a la subordinación de una organización a otra, como ocurre en un arreglo jerárquico, sino debido a su interdependencia mutua, por cuanto las organizaciones se requieren mutuamente para disponer de los recursos que necesitan para alcanzar los objetivos particulares o comunes de su preferencia y realizan los intercambios de recursos en un modo que se considera equitativo, correcto o aceptable según las normas producidas por los integrantes de la red.<sup>25</sup> En este enfoque, la Gobernanza representa la actividad



directiva que se realiza mediante “*redes autoorganizadas e interorganizacionales*” (Rhodes, 1997) de actores gubernamentales y extragubernamentales, redes que tienen como su condición de existencia la capacidad suficiente de autoorganización y autorregulación de sus miembros.

m) Los “tipos” / “tipologías” de gobernanza más específicos o particulares sobre las formas de relación que han aparecido o podrán aparecer entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales y entre éstas, están aún en formación, y seguramente seguirán los criterios acostumbrados para clasificar relaciones entre personas y/o grupos, a saber: por sus propósitos y campos de actividad, por su tamaño y antigüedad, por su composición (número y perfil de los participantes), por el tipo de recursos que aportan los participantes, por las pautas o normas de interacción que siguen los participantes en sus procesos de decisión y ejecución, por el grado de institucionalización de las pautas... y, de manera importante, por las correlaciones de poder entre los participantes o su mayor o menor autonomía recíproca.

n) El concepto de (nueva) Gobernanza ha matizado recientemente su diferenciación polémica respecto de los modos pasados de gobernar y ha reconocido que, para realizar los futuros sociales deseados, se requirieron siempre los recursos personales y sociales, el trabajo y la competencia de personas y grupos, aun en los momentos de la más sofocante estatización de la producción y la administración. Lo nuevo y distintivo de la (nueva) Gobernanza no consiste en afirmar o vindicar genéricamente que la configuración de una sociedad es resultado de las actividades que realizan los actores sociales y no es sólo obra del gobierno, sino en señalar que esos actores son hoy independientes, autónomos, integrados a redes que rebasan las fronteras de los territorios políticos, y poseen además recursos que el gobierno necesita para poder realizar sus funciones, de modo que no pueden ser subordinados sin razones o movilizados hacia determinadas

metas de supuesto o real interés social mediante planificación central obligatoria, mando disuasivo, legislación sofocante, uso de instrumentos coactivos (expropiaciones, persecuciones, sanciones...) o fiscalización estrecha de sus actividades. El asunto a registrar es que ha tomado forma otra relación entre el poder público, ahora más limitado y dependiente en su capacidad de integración y coordinación social, y los ciudadanos, ahora más autónomos, competentes y autoorganizados. Los ciudadanos mantienen la misma relación de obediencia debida para con las decisiones del gobernante (por la legitimidad de su cargo y la legalidad de su actuación), pero su relación deja de ser subordinada o ausente en lo que respecta a la definición de la Gobernanza: los contenidos de los fines sociales y la selección de las acciones para realizarlos. En este campo ellos han dejado de ser ausentes o pasivos, sino que opinan, critican y participan porque tienen tanto conocimiento de las situaciones sociales como los gobernantes, además de tener preferencias válidas que ameritan ser incluidas en las decisiones directivas del gobierno. Dicho de otro modo, obedecen las decisiones de gobierno pero participan en la configuración de la decisión del gobierno en varias áreas de política.

o) La Gobernanza no significa que su gobernar asegure que todos los ciudadanos que integran la sociedad política, económica y civil hagan suyos los valores, principios, fines de la sociedad, acepten sus responsabilidades asignadas en el trabajo colectivo para realizarlos concretamente y estén dispuestos con espíritu cívico a asociarse con el gobierno para realizar fines de valor público, particularmente los objetivos que arrojan beneficios a los ciudadanos más vulnerables o marginados. La Gobernanza, aun si producto de mayor participación ilustrada de la sociedad, podrá ser siempre objeto de cuestionamiento y deberá ofrecer razones (valorativas y empíricas) para justificar su pertinencia y validez directiva. El debate sobre el contenido de la Gobernanza será ineludible y es la quinta esencia de la política democrática.

La anomia, la infracción, el delito, el desgobierno y el desorden social, son probabilidades y hechos sociales constantes e incancelables. Frente a estos comportamientos anómicos, que han sido la causa que llevó a la creación del estado y la aparición de los gobiernos, la Gobernanza tendrá componentes necesariamente coactivos y penales, empleando los instrumentos legales, policíacos y judiciales tradicionales. Se puede entonces distinguir entre una Gobernanza que será siempre exclusivamente gubernamental en el campo del orden público (“el monopolio legítimo de la violencia en un territorio”, Weber), mientras en el campo de las políticas y los servicios públicos la Gobernanza puede ser socialmente inclusiva y contener formas diversas de asociación y colaboración entre gobierno y sociedad. En corolario, la “nueva” Gobernanza tiene su lugar natural en el campo de las políticas económicas y sociales en sintonía con los cambios ocurridos en la estructura económica y social, mientras la Gobernanza gubernamental, jerárquica, dominante, directa, mantiene lugar en el campo de la maldad social, donde no ha ocurrido transformación alguna ni es previsible que desaparezca en el futuro.

p) Aunque la Gobernanza se presente como un modo de dirección que por la confluencia de varios actores poseedores de recursos especializados disminuye el riesgo de errores e ineficiencias, la Gobernanza está expuesta a errores de análisis, cálculo, operación y gerencia y, por ende, a quedar por debajo de los rendimientos esperados. Un mayor número de deliberantes en la decisión de la Gobernanza apropiada para una situación social dada y una mayor capacidad cognoscitiva y organizativa de los deliberantes no asegura por ello la corrección de la Gobernanza, la cual estará siempre expuesta al riesgo del error y de la ineficacia. La nueva Gobernanza puede ser más fácilmente eficiente en las tareas de servicios públicos específicos y acotados en su ámbito, pero seguramente enfrentará problemas analíticos y decisivos al abordar decisiones mayores de política económica y social.<sup>26</sup> Son muchas las evidencias que muestran

que la complejidad del mundo económico y social actual rebasa las capacidades informativas, cognoscitivas, financieras y gerenciales de equipos expertos y talentosos. En las actuales circunstancias, como en el pasado mismo, nadie posee la información total sobre el comportamiento del mundo social como para tener el control de su curso. La Gobernanza es también una decisión en condiciones de “racionalidad limitada”, por lo cual es proclive al error y a los costes que de los errores se derivan. De ningún modo se puede inferir que en razón de la asociación y sinergia de los recursos públicos y privados la Gobernanza sea un proceso de dirección correcto y exitoso. En este sentido es erróneo presentar el proceso directivo de la nueva Gobernanza como “good governance”, tal como hacen algunos organismos internacionales, que reproducen una vez más su defecto a presentar como panaceas sus descubrimientos recientes. Lo único que se puede razonablemente afirmar es que la nueva Gobernanza permite superar las limitaciones y defectos del gobierno tradicional, particularmente cuando una élite político-técnica centralizada y socialmente distante toma las decisiones directivas, y que sitúa al gobierno en mejores condiciones para cumplir su responsabilidad de dirigir la sociedad por el hecho de movilizar y conjugar las capacidades existentes en una sociedad.



## LAS NUEVAS CUESTIONES

Hay un conjunto de viejas cuestiones que siguen siendo nuevas, puesto que plantean interrogantes y dudas justificadas sobre las prácticas y los resultados de varias o algunas formas de Gobernanza, así como hay también un conjunto de nuevas cuestiones. En las viejas cuestiones aún nuevas son dominantes las preguntas de la dimensión político-institucional de la Gobernanza, mientras en las nuevas cobran mayor fuerza las tecnogerenciales, que son a las que prestaré atención aun si combinadas con cuestiones que de algún modo son de orden político.

**4.1. Las cuestiones de orden político institucional.** Deliberadamente dejo sin desarrollo estas cuestiones porque son las que ha abordado la literatura especializada en mayor número y con mayor profundidad. En este campo las cuestiones giran casi todas alrededor del carácter público de las actividades y resultados de la Gobernanza y se enfocan a evaluar si el interés público es preservado o ha sido distorsionado. Las preguntas o los cuestionamientos tienen como blanco las situaciones de dudosa naturaleza pública de la Gobernanza, las cuales se presentan cuando el gobierno es capturado por intereses privados poderosos; cuando en las decisiones públicas es notoria una injusta desigualdad entre los ciudadanos (hay grupos que tienen fácil acceso a la deliberación pública y ciudadanos excluidos que carecen de voz y organización para influir en las decisiones públicas); cuando es considerada inválida o ilegítima la representatividad de los grupos privados o civiles que el gobierno reconoce como sus interlocutores y socios en sus decisiones; cuando la agenda de los gobiernos incluyen temas que son de la preferencia de sus aliados o de sus burocracias y excluyen asuntos que serían más merecedores de la atención gubernamental por su impacto en la vida social... Las dudas sobre la naturaleza pública de las decisiones de la Gobernanza, que por cierto es una cuestión que cruza todos los ámbitos de la (ciencia) política, deben ser atendidas de modo permanente y habrá que criticar las situaciones anómalas,<sup>27</sup> pero sin

aceptar el supuesto de que la Gobernanza, simplemente por la asociación del gobierno con el sector privado y social, posee una estructura que la condena a distorsionar el fin público del gobernar. Esto es más ideológico que empírico. En cambio, habrá que identificar cuáles serían las medidas a tomar para anticipar o prevenir distorsiones. En el fondo, se trata de no gravar la discusión con expectativas discutibles sobre la política, que con frecuencia es entendida optimistamente como una actividad que tiene la capacidad de transformar los principios sustantivos de sociedad en hechos empíricos. La identidad entre el ideal público y la decisión de gobierno será siempre parcial y el déficit no tiene por qué ser siempre ruinoso y sí motivar cambios.

Sin embargo, hay dos cuestiones político-institucionales importantes que atañen directamente a la Gobernanza y que se refieren tanto a su punto de partida como a su punto de llegada: **la participación social y la responsabilidad / rendición social de cuentas.** La primera pregunta se enfoca en saber si realmente hay una mayor densidad de participación social en las decisiones y acciones públicas (mayor número de deliberantes y de opciones en juego, mejores prácticas de interlocución entre los participantes, mayor sentido público de los participantes...), de modo que se puede hablar realmente de Gobernanza, o si ésta es más bien un discurso nuevo que oculta y justifica la acción oportunista de grupos poderosos, que están interesados en ciertos asuntos públicos pero que en su participación aprovechan las oportunidades abiertas por la disminución de la capacidad del gobierno y por la eventual situación de debilidad relativa de los demás participantes. Se trata fundamentalmente de una cuestión sobre la existencia y la calidad de la participación social, que adquiere mayor importancia porque la Gobernanza ha sido llamada también “gobernanza participativa”, “gobernanza democrática” (ONU, UE), aunque se enuncian todavía genéricamente las características o requisitos de la participación ciudadana que hacen posible que contribuya efectivamente a la validez social



y eficacia de la Gobernanza. El planteamiento ha llevado a distinguir entre participación y “participación efectiva”,<sup>28</sup> extendiendo y complicando la cuestión, pero la premisa del debate consiste en que el incremento de la participación no necesariamente produce políticas eficaces de atención de necesidades y solución de problemas, lo que suele ocasionar la reacción opuesta de la deserción por desencanto y escepticismo.

La segunda pregunta versa sobre la responsabilidad / rendición social de cuentas de la Gobernanza sobre sus decisiones, actividades y resultados, que parecería volverse confusa por la presencia de varios actores públicos y privados y por lo difuso o inestable de la línea divisoria entre las acciones públicas y privadas tanto en el proceso de decisión de la estructura de la Gobernanza como en el de su ejecución o efectuación. En este campo es clave conocer si existen y son de calidad apropiada

las actividades mediante las cuales el gobierno y asociados informan en modo razonado y accesible a los ciudadanos sobre los componentes de la Gobernanza; por ejemplo, el tipo de demandas o problemas sociales que atiende y las razones por las que los atiende; el perfil de los participantes en la decisión de la Gobernanza y en su efectuación; la forma como el gobierno y las organizaciones privadas y sociales han dialogado, negociado y llegado a acuerdos y se han dividido el trabajo y las responsabilidades; la magnitud y destino del gasto público y privado; las especificaciones de las actividades y resultados de la Gobernanza, particularmente en los casos cuando los resultados de las acciones afectan los intereses legítimos de personas o grupos y les acarrearán daños. Va de suyo que el proceso decisorio de la conducción de la sociedad, si es opaco, sustraído a la mirada de los ciudadanos, pierde automáticamente el apoyo social. Otras objeciones más recientes y potentes se encaminan en



cambio a mostrar los riesgos que la Gobernanza en red representa para la democracia representativa, dado que la Gobernanza crea un “orden político” (de relaciones entre los poderes públicos y entre éstos y los ciudadanos) y no sólo un orden administrativo, lo cual tarde o temprano representará un desafío para el orden político de la democracia representativa y sus órganos de decisión.

**4.2. Las cuestiones de orden gerencial (y político).** La Gobernanza se estructura en última instancia con referencia al conjunto de los valores y de las creencias causales de una sociedad, pero en la conducción regular de la vida social la Gobernanza asume vez por vez configuraciones particulares que cambian según las características de los objetivos que se quieren realizar; los problemas que se quieren resolver y los campos de acción social que urge ordenar y conducir. La Gobernanza es la actividad de conducción de la

sociedad que contiene varias y cambiantes actividades directivas según los asuntos y las condiciones sociales. Los objetivos, las actividades, los instrumentos y los actores cambian si se abordan problemas de macroeconomía, pensiones y seguridad social, o si se busca dar respuesta a problemas de infraestructuras, educación, sanidad, urbanismo, ambiente... La Gobernanza parece ser entonces un esquema de dirección idiosincrásico, fragmentado, contingente, de tipo “*ad hoc*racia” y, por ello, puede suscitar dudas sobre su capacidad o idoneidad directiva, en tanto la dirección de la sociedad implica acciones integradas, coherentes y continuas.

Sin embargo, el problema no consiste en la **particularidad y variabilidad de los contenidos de la Gobernanza**, pues es lógico y hasta acertado que cambien sus objetivos, actividades, actores, instrumentos... con el fin de ajustarse a los proble-

mas y las situaciones sociales particulares que se enfrentan. Los contenidos cambiantes no constituyen un problema directivo a menos que sean disparatados, desarticulados y sobre todo incompatibles o contradictorios con los valores / fines generales de la sociedad o con las directrices de acción para producirlos, que constituyen la referencia esencial de la Gobernanza. El problema existiría sólo si el conjunto de directrices particulares en las que se desagrega la Gobernanza según las circunstancias sociales a atender fuera un montón de decisiones sin coherencia y contradictorias. Por lo demás, el modo tradicional de gobernar se ha comportado de la misma manera, tal como lo evidencian las leyes, las políticas y los servicios, que tienen contenidos diversos según la diferencia de los problemas y situaciones que se abordan.

El problema se ubica, más bien, **en el proceso de decisión de los contenidos de la Gobernanza**, en el proceso mediante el cual el gobierno y los actores privados y sociales construyen y deciden conjuntamente el contenido que tendrá la dirección social y su modo de efectuación: los fines que hay que lograr, las actividades (políticas y técnicas) que hay que llevar a cabo para efectuar los objetivos, los recursos a poner en juego y el elenco de los actores competentes.<sup>29</sup> El problema se ubica en el proceso porque al intervenir en él numerosos actores con diferentes posiciones, intereses y niveles de conocimiento e influencia se puede anticipar que podría ser conflictivo, sesgado, inconcluyente y, en consecuencia, ser factor de desgobierno más que actividad generadora de gobierno.

El proceso importa en un sentido básico porque es el conjunto de actividades que en su interacción elaboran la propuesta directiva de la Gobernanza y además la validan al momento de aprobarla, decidirla y echarla andar como el esquema directivo idóneo para resolver determinados problemas de la sociedad y generar condiciones de una mejor convivencia. Pero, el proceso es decisivo por una razón de mayor peso, que considera que el

*acuerdo* de los participantes es la condición necesaria para que el proceso exista, es decir, para que pueda ponerse en movimiento, mantener una dirección y producir un resultado.

Siendo una acción colectiva en la que participan múltiples actores con diferentes enfoques e intereses y con diversos niveles de conocimiento, poder y recursos, el proceso de elaboración del contenido de la Gobernanza no podrá ponerse en movimiento ni desplegarse más que sobre la base de los acuerdos que los participantes (públicos, privados y sociales) establezcan acerca de las reglas de acceso para participar en el proceso y acerca de las reglas y prácticas que habrán de observarse a lo largo del proceso. Desacuerdos en esos dos puntos capitales hacen imposible que el proceso comience, se despliegue y concluya. Por consiguiente, el proceso no será concluyente, no tendrá un resultado, un producto, que sería precisamente el contenido de la propuesta directiva de la Gobernanza, si los actores no están de acuerdo sobre el modo como el proceso de producción de la Gobernanza se ha efectivamente desarrollado o sobre el modo como habría debido haberse desarrollado. Los desacuerdos sobre las reglas y las actividades del proceso tienen de inmediato el efecto de interrumpir la marcha del proceso, detener su avance e impedir que arroje algún resultado, que haya alguna decisión directiva. No hay propuesta directiva de Gobernanza si la dirigencia (colectiva) que tiene a su cargo su elaboración y efectuación no aprueba su contenido y no puede hacerlo si no ha aprobado precedentemente el curso del proceso de su elaboración. El contenido de la Gobernanza es imposible de ser aprobado si sus productores no están de acuerdo por lo menos en términos básicos sobre el proceso de su elaboración, sobre el modo como fue producido.

El proceso decisorio en el que toman parte varios actores con diversos puntos de vista y diversos niveles de conocimiento, poder, autoridad y recursos requiere, para desarrollarse y concluir,



llevar a cabo varias actividades políticas y analíticas que integren los diferentes intereses de los participantes y sus diferentes visiones sobre los problemas, los objetivos y el modo de resolverlos o realizarlos. Esto significa que los participantes han construido o aceptado el proceso decisorio desde el comienzo hasta su conclusión, es decir, han construido y aceptado las normas que regulan el acceso al proceso decisorio y las normas o pautas que regulan la interrelación – interlocución – coordinación entre los actores participantes (el modo como discuten, negocian, acuerdan) y, en consecuencia, el contenido de la Gobernanza que resulta del proceso y que su decisión conjunta valida justamente al momento de elegirlo o decidirlo y echarlo andar como actividad directiva. Esto muestra que el acuerdo de los participantes sobre el proceso decisorio del contenido de la Gobernanza es la condición inicial de su validez y efectividad directiva, en el entendido de que la condición final de su validez será la aceptación que del proceso decisorio y su resultado hagan los destinatarios de la Gobernanza, a saber, sectores sociales o ciudadanos específicos o la sociedad en su conjunto.<sup>30</sup>

El proceso de elaboración del contenido de la Gobernanza y el contenido mismo son no sólo un problema cognoscitivo y político crucial, sino uno *nuevo* en política y administración pública. En la tradicional ‘vieja gobernanza’ el fundamento de la validez del gobernar era el sujeto decisor, el gobernante, su acto de decisión concluyente, no el proceso anterior que preparaba la decisión y en el que participaban políticos, ciudadanos y expertos, ni tampoco el contenido de la decisión, las propiedades de su contenido. Lo determinante era el sujeto de la decisión, no el objeto de la decisión ni el proceso de su elaboración.<sup>31</sup> Determinante era lo que la autoridad política legítima decidía después de conocer y ponderar los resultados de la consulta y negociación con los grupos políticos y sociales y después de las correcciones y mejoras que los asesores expertos del gobierno habían

introducido en los resultados para ordenarlos y fundamentarlos. Determinante era la decisión que tomaba el gobernante a partir de esos materiales y la orden que el gobernante daba al aparato burocrático de efectuar el contenido de su decisión, que indicaba los fines, lineamientos e instrumentos que la acción administrativa debía seguir para resolver problemas sociales o realizar las preferencias sociales. De ningún modo el proceso de participación cívica y de análisis experto determinaba la decisión, aunque pudiera tener costos políticos no tomarla en consideración ni tampoco su resultado, el cual era optativo para el gobernante. Lo decisivo era el *fiat* del gobierno legítimo, la aprobación que la autoridad pública daba a un determinado contenido al momento de elegirlo y dar la orden de ejecutarlo. Sólo así el contenido alcanzaba la calidad de validez pública y resultaba vinculante para el conjunto de la sociedad.<sup>32</sup>

En la nueva Gobernanza, en cambio, el fundamento de su validez política y eficacia social es el acuerdo que el gobierno y sus consocios de las empresas privadas y organismos sociales hayan alcanzado acerca del curso del proceso decisorio y, por ende, de su producto final. Ya no es suficiente la aprobación del gobierno. Si los demás participantes en el proceso de decisión de la Gobernanza no aprueban el modo como se desarrolló el proceso, la propuesta de Gobernanza no existe ni podría existir, pues carecería del sustento de validez política y de efectividad práctica que le otorgan los que con el gobierno son los coproductores de la decisión y los socios de su implementación. En el mejor de los casos sería una propuesta directiva pensable, defendible, elegible, optativa, pero que no se volverá acción directiva real y eficaz porque no cuenta con la aprobación de la dirigencia, que ahora es integrada por gobierno y sociedad. Es lógico que el consenso acerca del proceso de decisión y de su producto sea ahora el factor fundamental de la validez y efectividad de la Gobernanza y ya no el consenso alrededor del sujeto que decide, ya que éste es ahora una

dirigencia colegiada, integrada por una autoridad legítima y por ciudadanos que no son autoridades públicas, aunque tienen el derecho legítimo y el interés cívico de involucrarse en los asuntos públicos, además de ser poseedores de recursos clave para conducir a la sociedad hacia las situaciones de valor deseadas.

Esto nos lleva a una observación fundamental, que la literatura sobre la Gobernanza ha ignorado y con frecuencia también la de política pública. Con tono de vieja gobernanza, es de recordar y subrayarse que el gobierno en el proceso decisorio de la Gobernanza (en la red) no es una instancia más, una entre las otras, puesto que la contribución única y superior del gobernante legítimo es dar forma de autoridad al contenido que resultó de la deliberación asociada con actores de la sociedad económica y civil. Sin duda la validez producto de la Gobernanza es la aceptación por parte del conjunto de sus coproductores, pero hay un productor distintivo en el proceso, el gobierno, cuyo aporte único es otorgar validez pública al producto final del proceso, al contenido de la propuesta de Gobernanza. En la nueva Gobernanza el gobierno ha dejado de ser el único o el más importante productor del contenido de la Gobernanza, pero es el único en la validación del contenido. En esto consiste su aporte principal y esencial para que la Gobernanza pública pueda existir, sea una actividad directiva. El gobierno da *la forma pública* (de ley, decreto, política, servicio...) al contenido de la decisión en cuya elaboración participó en asociación con actores no gubernamentales. Esta observación es otro punto a favor de la inviabilidad pública de una gobernanza sin gobierno. Sin la aprobación gubernamental del contenido coproducido de la Gobernanza, 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 sino su causa formal. Y esto es decisivo para la Gobernanza.<sup>33</sup>

Por consiguiente, objeciones frecuentes sobre el hecho considerado impropio de que la Gobernanza pone en pie de igualdad o en relación paritaria al poder público y a los organismos privados y sociales son objeciones fuera de foco y pierden su dramatismo. Tienen razón cuando se refieren a la producción del contenido de la Gobernanza, a sus fines y actividades instrumentales, pues en este plano gobierno y actores extragubernamentales son los coproductores, pero yerran el blanco porque el único actor que con su aporte distintivo y único hace que la Gobernanza sea proceso de dirección de la sociedad, autoritativo, vinculante, y no una opción directiva pensable pero prescindible es justamente el gobierno, su aceptación a dirigir en modo de Gobernanza, su involucramiento en ese modo de dirigir y, más específicamente, su participación en la aprobación del contenido de la Gobernanza, que será el esquema directivo para abordar determinados problemas públicos y para efectuar metas de valor público.

Ahora bien, paradójicamente, a pesar de que el proceso de elaboración y el contenido de la Gobernanza se han vuelto cruciales para la dirección de la sociedad, no tenemos conocimiento suficiente acerca del modo como ocurre la interlocución y negociación que practican los actores públicos y privados durante el proceso decisorio en el que construyen el contenido de la Gobernanza y lo validan, el modo como perfilan y fraguan sus acuerdos. Ignoramos las reglas que siguen o están dispuestos a seguir durante el proceso en el que dan forma a la estructura intencional y técnico-operativa de la Gobernanza, así como ignoramos cuáles son las reglas que tienen mayor probabilidad de ser aceptadas por los participantes, las más susceptibles de acuerdo, o las que con mayor frecuencia y facilidad los participantes acuerdan u observan sin problemas. En la literatura sigue habiendo un punto ciego acerca de cómo se desarrolla el proceso político y analítico de formación de la Gobernanza, cuáles son sus principios y prácticas de coordinación y acuerdo, sus “instituciones” (e incentivos institucionales).

No hemos identificado cuáles son las reglas o pautas que posibilitan y facilitan la coordinación y el acuerdo entre los actores durante su interlocución y negociación en temas públicos complejos espinosos o cuáles son las normas que los participantes han aceptado en sus numerosas experiencias asociativas para resolver problemas y encauzar las aspiraciones sociales. Tampoco hemos aún identificado cuáles son las normas o condiciones de interacción o interlocución que se han considerado 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 que exige evidencias y argumentos.

Dicho acaso retóricamente, tenemos en este momento una teoría de la gobernanza sin una teoría de su gobernanza. Tenemos tesis fuertes sobre la Gobernanza sin tesis acerca de cómo se gobierna el proceso decisorio de la Gobernanza, que requiere regulación y coordinación por ser un proceso en cuyo desarrollo participan numerosos actores con diferencias y discrepancias relevantes. La tesis de que la Gobernanza es un proceso decisorio estructurado en forma de red debería ayudar a resolver el problema de saber cómo ocurre concretamente la coordinación interna de los participantes a lo largo del proceso decisorio del contenido de la Gobernanza. Sin embargo, no hemos llegado todavía a conocer los patrones de coordinación exitosa que regulan las acciones en red y que, sin presencia de la jerarquía, favorecen el intercambio y el consenso y que son replicables. La lógica o el proceso de producción del consenso que ocurre o puede tener lugar en el entramado de las relaciones sociales que constituyen la red (descentralizadas, interdependientes, horizontales...) es algo que debemos encontrar entre las numerosas evidencias que nos ofrecen los estudios de caso y los análisis comparados.

Más allá de la referencia al principio de la coordinación de redes, ignoramos realmente cuáles son las reglas de entendimiento y acuerdo que siguen

los numerosos y diferentes actores a lo largo del proceso de decisión del contenido de la Gobernanza. Ignoramos también (fuera de consideraciones generales normativas) cuáles son los actores que deben tener acceso a cuáles tipos de decisión y cuáles han de ser las reglas de acceso a la participación en el proceso decisorio. Da la impresión que la Gobernanza sigue siendo un concepto descriptivo, que nos ha narrado con esmero lo que ha comenzado a suceder en términos de gobierno y administración en muchos países en los últimos años, pero no ha visto el universo de problemas que la Gobernanza implica para constituirse en un patrón directivo de validez pública y causal. Este es el punto débil de la teoría. Haber afirmado que se había configurado una nueva Gobernanza, un nuevo proceso de dirección, pero sin haber demostrado por qué podía o debía ser considerado un proceso de dirección de la sociedad, lo cual implica señalar y construir las condiciones (“instituciones”) de su validez política, relacionadas con el acuerdo, y las condiciones (“tecnologías”) de su causalidad eficaz. Ahora bien, para poder demostrar la validez política y la efectividad operativa de la Gobernanza, que son requisitos básicos de dirección, es decisivo disponer de un conocimiento suficientemente probado del proceso de decisión, una teoría interna de la Gobernanza que complemente su teoría externa sobre el modo de gobernar hoy a las sociedades.

Este defecto de la teoría de la gobernanza, no percibido por todos sus autores, ha suscitado que algunos de sus promotores de décadas atrás perciban apenas hasta ahora la necesidad de conocer y entender cómo se gobierna el proceso que produce la Gobernanza y que asegura su validez política y su eficacia práctica. Sólo ahora, después de largos rodeos por la debilidad teórica de su concepto de Gobernanza, algunos comienzan a hablar de “metagobernanza” (*metagovernance*), queriendo sugerir con esta expresión muchas cosas, pero particularmente la estructura (“las instituciones”) que ha de poseer el proceso decisio-



rio de la Gobernanza o las características o principios que deben estar presentes en su desarrollo, a fin de que pueda ser una actividad de dirección de la comunidad política, es decir, pueda ser considerada realmente pública o de valor público por los ciudadanos, particularmente por los destinatarios directos, y pueda acreditar empíricamente eficacia causal, capacidad de resolver problemas sociales y alcanzar metas de valía social.

Ante el problema de la variabilidad interna y externa de la Gobernanza – varios modos y reglas de coordinación durante el proceso de elaboración de la Gobernanza que responde a diversas circunstancias y problemas sociales – es lógico que se considere conveniente o se exija la normalización de la Gobernanza. En gran medida el propósito de la tarea cognoscitiva y práctica de la llamada “metagobernanza” consiste en encontrar las reglas y actividades canónicas que deberían estar presentes en la

elaboración y efectucción de la propuesta directiva de la Gobernanza. Sin embargo, la formalización o institucionalización del perfil de los participantes y de sus actividades de diálogo y negociación es considerado algo imposible además de indeseable, más allá de ciertos pronunciamientos de principio o de normatividad política, derivados de tesis liberales, democráticas, republicanas, humanistas, etc. Se considera que la normalización del proceso de elaboración y efectucción de la propuesta de Gobernanza llevaría muy probablemente a institucionalizar una instancia directiva y un esquema de proceso de decisión (“consejos económicos y sociales”, “consejos ciudadanos”, por ejemplo) que levantaría críticas por rivalizar con la instancia institucional parlamentaria o presidencial, o por pretender ser vinculante para la sociedad sin que sus decisores dispongan de la representatividad o legitimidad requerida o suficiente, lo cual provocaría desgobierno y reeditaría la rigidez burocrática de pro-

cedimientos y cumplimiento de requisitos, lo que llevaría al desvanecimiento de la Gobernanza por redes y la obligaría a reestructurarse en forma de jerarquía y convertirse de hecho en un organismo del aparato del gobierno.

En los hechos, la dinámica de la formación del consenso entre los participantes en la elaboración de la Gobernanza será variable según las situaciones que se abordan y su contexto social y, sin embargo, es acaso posible identificar ciertos elementos constantes, que podríamos llamar optimistamente principios de la formación de acuerdos y que por cierto han sido propuestos por las teorías de la comunicación y de la negociación. De todos modos parece imposible (por contradictorio) estar en grado de formular reglas universales de formación del acuerdo entre participantes situados en diversas y cambiantes circunstancias sociales y con planteamientos diversos y cambiantes. Muy probablemente las reglas de formación de acuerdos formularán una agenda que incluirá una dimensión ética y nos llevará a plantearnos o a revalorar la exigencia de una “ética comunicativa”, que en asuntos de política es exigible pero presionada por el comportamiento estratégico de sus protagonistas.

*Una consideración final.* Además de las observaciones antes hechas, el estudio de la literatura que explica y promueve el concepto / enfoque directivo de la Gobernanza muestra que asume en sus consideraciones la cláusula del ‘caeteris paribus’ o que considera satisfactoriamente resueltos asuntos que empero son fundamentales para su validez y eficacia, a saber: a) **la idoneidad del diseño o marco institucional que encuadra a la Gobernanza**, puesto que constitución política y cuerpo legal definen las materias y alcances de las funciones del estado, las competencias decisorias de los poderes públicos y sus relaciones mutuas, así como sus relaciones con otros niveles de gobierno y organizaciones sociales, y los órganos y procesos de decisión pública; b) **la disponi-**

#### **bilidad de recursos públicos y la racionalidad de su asignación.**<sup>34</sup>

La suerte de la Gobernanza está sobredeterminada por el arreglo institucional y fiscal del Estado, a lo que habría que añadir los arreglos a los que obligan los regímenes internacionales de asuntos y las organizaciones políticas supranacionales. Aun bajo el principio central de la Gobernanza, que reconoce la insuficiencia del poder ejecutivo por sí solo, su conducción de la sociedad no podrá ser eficaz ni válida, aun si sus decisiones directivas son tomadas en modo de red, si la prescripción constitucional obliga al gobierno a misiones sociales imposibles o prescribe comportamientos que son económica y administrativamente inconducentes para los objetivos (irracionales), o si el arreglo del régimen político (relaciones entre los poderes públicos, sistema de partidos y sistema electoral, órganos y procesos de decisión) la destina a operar en condiciones adversas de permanente bloqueo y oportunismo o le impide formas de asociación con el sector privado y social para encarar los problemas públicos. Lo mismo puede decirse en el caso de que la hacienda estatal sea financieramente débil (debido a numerosos factores) y no disponga de los recursos públicos necesarios o suficientes para que el gobierno por sí solo o en asociación con actores extragubernamentales esté en aptitud de llevar a cabo las actividades que se requieren para alcanzar determinados objetivos, resolver ciertos problemas y realizar proyectos de trascendencia social.

Por ello, considero que hay que ir más atrás y más a fondo en la problemática de la Gobernanza. La capacidad y eficacia del gobernar no está resuelta sólo por los elementos políticos, de política y de administración pública que estructuran la Gobernanza, sino por su referencia a las condiciones constitucionales, al régimen político y a la hacienda pública. Este campo de investigación es similar pero mayor al de la llamada “metagobernanza” del círculo académico interna-

cionalmente hegemónico. Esto nos remite a investigar y dar forma a una *teoría del gobierno / del gobernar del gobierno* que, por lo menos, debe incluir preguntas sobre la pertinencia del diseño institucional y de la estructura de las finanzas públicas y de la gestión pública (proceso de política pública incluido) para que el gobierno esté en aptitud de conducir eficazmente a su sociedad. El problema cognoscitivo obliga a identificar las interdependencias, articulaciones e intersecciones entre los componentes institucionales, financieros, administrativos y de política que integran la actividad de gobernar. Una tarea toda a realizar. Obviamente terminará por asomar su cabeza la infaltable política y crear aún más problemas que los cognoscitivos y técnicos. Ante tantos problemas, quizás haya que regresar a preguntarnos qué debemos entender por eficacia directiva en el terreno de los asuntos públicos. Me parece que tenemos ideas más claras sobre la validez política o pública de los actos de gobierno que sobre lo que hay que entender como eficacia de gobierno en el campo de la solución de los problemas públicos, no obstante que (y debido a qué) en las últimas décadas neoliberales y neogerenciales la eficacia, la eficiencia, los resultados se hayan erigido en el criterio y valor del gobernar.

- 1 Mientras el concepto “gobierno corporativo” (*corporate governance*) estaba en uso desde principios de los años 80 en el mundo de los negocios y se refería a la necesidad de mejorar la composición de la alta dirección de las empresas y de sus procesos de decisión, con el fin de prevenir errores directivos graves que perjudicaran a accionistas, trabajadores, proveedores y clientes de la empresa, el término de gobernanza (*governance*), con la expresión “buena gobernanza”, hace su aparición en el mundo público en el reporte del Banco Mundial de noviembre de 1989: “*El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable*”, cuyas ideas centrales fueron retomadas después en 1992 en el ensayo, “*Governance and Development*”. En el medio académico, su aparición emblemática se debe al libro, coordinado por Jan Kooiman, “*Modern Governance: New Government - Society Interactions*”, publicado en 1993, del que se han desprendido numerosas publicaciones.
- 2 Me refiero al libro “*Gobernanza y Gestión Pública*”, terminado en 2004 y publicado en noviembre 2006 por el Fondo de Cultura Económica (FCE), México, y al artículo “El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”, en *Reforma y Democracia*, CLAD, num. 39, octubre, 2007.
- 3 La coherencia e integración de las políticas y actividades de los gobiernos son sin duda atributos cruciales para reconstruir y mejorar la capacidad y eficacia directiva del gobierno, pero no es sostenible la crítica exagerada que los promotores intelectuales del JUG y WOG levantan a la Nueva Gestión Pública (NGP / NPM), imputándole la fragmentación de las actividades del gobierno sin mencionar a la hiperburocracia del estado social con su constelación de unidades heterogéneas e independientes. También parece insostenible su pretensión de presentarse como “una segunda ola de reformas” y ser la frontera más avanzada de la evolución del gobierno, puesto que su énfasis exclusivo en la importancia de un arreglo administrativo integrado y coherente del gobierno, sin tomar en consideración otros factores externos al gobierno, evidencia que los promotores del JUG y WOG
- mantienen aún una visión tradicional del gobierno de la sociedad (aun si en modo post o anti NGP), que no problematizan en ningún respecto. Su posición se basa en el supuesto causal de que la reconstrucción de la coherencia de las políticas y programas de los gobiernos y su reordenamiento en formas de organización y gestión de tipo “jerarquía” o “red” tendrán como efecto reconstruir la capacidad y eficacia directiva del gobierno. Las evidencias señalan, por el contrario, que un gobierno no será eficiente sólo por la integración coherente de las actividades de su aparato (es sólo un factor) y además que un gobierno eficiente es necesario pero insuficiente para efectuar por sí mismo la dirección social en las actuales condiciones nacionales e internacionales de la sociedad.
- 4 Al comienzo algunos colocaron la Gobernanza en el terreno de la administración pública y la entendieron como consecuencia de las reformas de tipo gerencial y de mercado que introdujo la Nueva Gestión Pública, que limitaron las facultades y recursos de los gobiernos y lo obligaron a actuar en asociación con actores extragubernamentales. Otros la colocaron en el terreno del régimen político como una consecuencia de la transición democrática y la entendieron como el nuevo proceso político de intermediación de intereses de los grupos de ciudadanos más participativos e independientes y dispuestos a influir en la elaboración e implementación de las políticas públicas y los servicios públicos. Otros más la colocaron en el marco de la liberalización y globalización de los mercados, por lo que Gobernanza es considerada el modo obligado de gobernar en condiciones en que los mercados desbordan las fronteras políticas nacionales y locales, deciden los procesos económicos centrales y, en consecuencia, han limitado la autonomía decisoria de los estados en política económica, por lo menos. Otros más, pensaron en el marco del renacimiento de la sociedad civil y la entendieron como una forma indirecta de gobernar, que aprovecha las capacidades que el tercer sector muestra tener en la atención de varios problemas de la vida social.
- 5 La actividad del gobernar fue considerada por primera vez problema cognoscitivo con la aparición de *la disciplina de Política Pública* en los años 50, que surgió planteándose la cuestión del proceso de decisión que sigue el gobierno al responder a los problemas públicos y demandas sociales, un proceso crucial de gobierno, pero que no era objeto de conocimiento ni de la ciencia política ni de la administración pública de entonces. En el enfoque de Política Pública, el estudio del proceso de la decisión gubernamental tiene el propósito de mejorar la calidad informativa y analítica del *decisión-making* a fin de mejorar la eficacia y eficiencia gubernamental, pero jamás cuestiona el supuesto de que el gobierno posee capacidad directiva. Sin embargo, la PP, que se presenta también como el programa de “las ciencias de políticas de la democracia”, se plantea indirectamente la pregunta acerca de la capacidad de los gobiernos cuando se pregunta si los gobiernos liberal-democráticos, que gobiernan mediante políticas, poseían una capacidad directiva superior a la de los regímenes comunistas, que gobiernan mediante planes centrales, por lo menos en lo que se refiere al crecimiento económico y al desarrollo social.
- 6 En los países latinoamericanos los años 70 representaron el agotamiento del modelo de desarrollo “sustitutivo de importaciones”, establecido para generar y ampliar el mercado interno, y que se sustentó en prolongadas prácticas intervencionistas de los gobiernos en el ciclo económico. La problematización del gobernar alcanzará en América Latina su clímax en la segunda mitad de los años 70, debido a los excesos del autoritarismo, y a principios de los 80, a raíz del desastre económico y social, provocado por la quiebra de las haciendas públicas, aunque el problema fue políticamente anticipado en los años de la Guerra Fría en el continente. En esos años irrumpió la pregunta militante acerca de si el modelo socialista de organización de la producción y del poder político producía gobiernos más eficaces para el desarrollo de las sociedades que el modelo liberal-democrático cuyos gobiernos, para enfrentar entonces la crisis del modelo del desarrollo y la presión política, tuvieron
- que transformarse en terribles autoritarismos civiles y militares, perdiendo el respeto y la confianza social.
- 7 La distinción entre el gobernar del gobierno y el gobernar con capacidad directiva se ha reafirmado en las sociedades de reciente democratización. En efecto, uno de los descubrimientos realistas consiste en haber registrado que no todas las acciones de los gobiernos libremente elegidos, representativos, observantes de las leyes, controlados por otros poderes públicos y bajo el escrutinio ciudadano, transparentes y que rinden cuentas de sus acciones a los ciudadanos, son efectivamente directivas o tienen efectos directivos sólo por esas valiosas características de los gobernantes. La validez política de la democracia como forma de gobierno requiere, además de la legitimidad política del cargo, otros factores para acreditarse como forma con capacidad de gobierno.
- 8 Hasta antes de 2001, la denotación del término “gobernanza” en el Diccionario RAE era “acción y efecto de gobernar o gobernarse” y se advertía que era una expresión antigua. A partir del 2001, la RAE ofrece sorprendentemente (porque básicamente correcta) la denotación moderna: “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”. La definición daba a entender que el objetivo directivo del desarrollo duradero ya no es realizable sólo por la acción del estado y sus gobernantes.
- 9 La cuestión de la legitimidad de cargo y la legalidad de actuación del sujeto gobierno, que puede considerarse satisfactoriamente resuelta en la mayor parte de los países de la UE, sigue siendo empero una cuestión en otros países, en los que el reconocimiento de la capacidad directiva del gobierno es impedido por la descalificación del gobernante, en tanto producto de elecciones manipuladas o como actor de decisiones arbitrarias o prácticas corruptas. Mientras la legitimidad institucional del gobernante no quede satisfactoriamente resuelta, la cuestión sobre la



Gobernanza carece de lugar y sentido en esos regímenes y no representa el problema central de la dirección de la sociedad, a pesar de que episódicamente para resolver problemas sociales varios se practiquen externalizaciones o se intenten partenariados.

no están a cargo exclusivamente de las burocracias y que se desarrollan mediante diversas formas y grados de colaboración público-privada o se efectúan en modo delegado por las organizaciones sociales. Otra forma de validación de las descripciones fue ofrecer evidencias del incremento del gasto público asignado a las actuaciones conjuntas o a las organizaciones sociales que se hacían cargo de determinados servicios.

una ‘marketization’ fallida de la administración pública. La NGP de corte neoliberal privó al gobierno de activos y controles, pero no logró reestructurar la acción pública en el formato de intercambios de mercado o casi mercado, como era su plan de acción, con la consecuencia de que el gobierno está obligado ahora a prestar sus servicios en unión con otras organizaciones privadas o sociales. Se debilitó la jerarquía, no funcionaron cabalmente los mecanismos de mercado, aparecieron las redes.

frecuentemente la metáfora de problemas “retorcidos, enredados” (“wicked”), distintos a los problemas tratables, “dóciles” (“tame”), y a los que además se califica como “malignos”, “viciosos”, “tramposos”, “retorcidos” o “agresivos” hasta el punto que se ha vuelto una expresión canónica. La metáfora se usa para designar problemas sociales de escala y complejidad debido a que los componentes que integran la situación social calificada como problema no son el efecto o resultado de una cadena causal singular o de cadenas causales lineales en sus vectores sino el resultado de varias cadenas causales interdependientes con una ramificación que es incontrolable cognoscitiva y prácticamente. La metáfora fue acuñada por Horst Rittel y Melvin Webber, en un viejo multicitado artículo “Dilemmas in a General Theory of Planning”, *Policy Sciences*, 4, June 1973: 160. Distintivo de esta clase de problemas es que no tienen una definición o formulación correcta, definitiva y no la pueden tener porque la situación o realidad considerada como problema no es susceptible de ser desmontada (analizada) en elementos sueltos los unos de los otros, susceptibles de ser atacados con acciones directas específicas, dado que cada componente existe relacionado con otros. Por ende, frente a esta clase de problemas se carece de criterios aceptados para determinar si el problema ha encontrado solución y para evaluar la eficacia de una política. La definición del problema es obligadamente algo construido y representa la referencia para determinar lo que se va a entender como “solución”, la cual en parte atenuará algunos aspectos del problema y en otros los complicará, volviéndose la solución parte del problema mismo. En suma, se trata de problemas sobre cuyos componentes y líneas causales no se tiene control cognoscitivo, tecnológico, gerencial o legal, problemas cuya solución será parcial y generará nuevos problemas de menor o mayor envergadura, y problemas que para ser mejor abordados sugieren formas de organización y gerencia no jerárquicas ni centralizadas ni planificadoras.

- 10 Un buen resumen de este enfoque es el que presenta Mark Bevir (2007) en su introducción *What is Governance?* en el primer volumen de su antología de textos, Bevir nos ofrece una genealogía del concepto de Gobernanza a partir de las teorías neoliberales, las de la elección racional y pública, las institucionales, la teoría de sistemas sociales, aunque reconoce que los factores que impulsaron la construcción y aceptación del concepto fueron las reformas del estado y de su aparato de gobierno junto con la reafirmación de los mercados y la reactivación de las organizaciones civiles. La aparición de la nueva Gobernanza fue, por un lado, un “estímulo para las teorías”, dado que los cambios de la operación del gobierno planteaban nuevas preguntas sobre el orden social y su conducción, pero por otro lado “algunos aspectos de la nueva Gobernanza pueden ser considerados productos de algunas teorías”, por lo cual concluye que “los cambios en la Gobernanza no son sólo resultados de respuestas pragmáticas en campo, sino también de una promoción teórica (o ideológica) alentada por intelectuales y altos funcionarios” (xiv). En efecto, es parcial pensar que Gobernanza sea un producto de la academia, algo derivado de teorías y no de problemas reales. Las causas de fondo de la aparición del concepto de Gobernanza son los cambios reales que tuvieron lugar en la configuración del estado y del modo directivo del gobierno, que fueron obligados para superar sus errores decisorios de política pública y sus ineficiencias financieras y operativas. Un gobierno con capacidad directiva no habría dado pie a la problematización de su modo de gobernar y a que el concepto de Gobernanza se afirmara con un contenido postgubernamental.
- 11 Para validar las descripciones se procede a ofrecer evidencias del número de programas públicos, que ya

- 12 En muchos países existe una corriente de opinión que considera que la Gobernanza es simplemente una opción de gobierno, excepcional, en respuesta a situaciones fiscales y políticas críticas, que mostraron la incapacidad o ineficacia directiva del gobierno, pero se trata de situaciones que ya se han normalizado o están en proceso de normalizarse, por lo que la Gobernanza es pasajera y se regresa a la normalidad del gobernar por el gobierno.
- 13 En los primeros años, particularmente por causa del descrédito de muchos gobiernos sociales (socialistas, socialdemócratas, desarrolladores...) y autoritarios, con los vientos mundiales de la democratización, la propuesta de la Gobernanza fue aceptada y aplaudida por la participación ciudadana que fomentaba, pero sin disponer de evidencia generalizada acerca de cuáles son las condiciones que hacen que la participación incremente la eficacia directiva o sin saber con precisión cuáles dimensiones del proceso directivo son las que la participación fortalece.
- 14 Una interesante variación de este esquema de explicación es presentada por Bevir (2007: 335). “La más importante alternativa a la narrativa neoliberal de la gobernanza proviene de científicos políticos que la definen en términos de ‘redes’ y que consideran a las redes como las consecuencias no queridas de las prácticas neoliberales. En su opinión, las reformas neoliberales fragmentaron la prestación del servicio público y debilitaron el control central sin lograr que se establecieran mercados en sentido propio: crearon redes como opuestas a mercados y jerarquías”. La Gobernanza sería paradójicamente el efecto de

- 15 Las críticas al enfoque de ‘governabilidad’ se mueven por dos vertientes. La primera señala que las capacidades no son más que potencialidades de acción, de modo que sólo mediante las acciones que efectivamente se deciden y realizan (la famosa aristotélica actualización de la potencia) las capacidades acreditan su eficacia real y alcances reales. Por consiguiente, las decisiones y acciones del gobierno son decisivas, las cuales pueden aprovechar al máximo las capacidades que posee o desaprovecharlas o subutilizarlas. Sobre todo se cuestiona el enfoque gubernamental(ista) de las tesis de la gobernabilidad, que sigue considerando que basta que el gobierno esté dotado con las capacidades apropiadas para suponer que está en aptitud de dirigir a su sociedad, de gobernarla. En contraste, el enfoque de Gobernanza pone el acento en las capacidades y acciones del gobierno pero reivindica la necesidad de las capacidades sociales. En concreto, son las acciones que el gobierno desarrolla en unión con actores privados y sociales lo que hace posible la dirección de la sociedad.
- 16 Recordar que la eficiencia económica y la calidad del producto se han vuelto criterios de la más alta prioridad en el juicio nacional e internacional que se hace del desempeño de los gobiernos, debido a que las crisis fiscales y administrativas del estado son imputables a los errores en el manejo de las finanzas públicas y por la ineficiencia y calidad inestable de la prestación de varios servicios públicos.
- 17 En la bibliografía norteamericana de política pública, gestión pública y recientemente de Gobernanza se usa

- 18 La limitación estructural del estado suele ser un desequilibrio entre el diseño constitucional,

que prescribe al estado llevar a cabo misiones supuestamente de valor y beneficio social, y la situación que guarda la hacienda pública y/o el arreglo administrativo del estado, que son realidades indispensables para poder realizar con éxito la misión. El desequilibrio entre la prescripción política y la capacidad fiscal – administrativa es notorio en varios estados (por ejemplo, los latinoamericanos), en los que han permanecido los imperativos constitucionales de gran alcance e involucramiento social y en los que, por la crisis fiscal, se procedió a realizar reformas hacendarias (limitadas e inconclusas) y a realizar el “redimensionamiento” del estado (desregulaciones, cancelación de organismos y programas, eliminación de gastos, privatización de empresas públicas, etc.), que privó a los poderes públicos de recursos, facultades y poderes y limitó sus alcances.

públicas y de los servicios públicos. Reglas sobre el tipo de acción que es posible o es obligado seguir en la participación en los asuntos públicos. Reglas para juzgar la validez de la decisión, etc.

- 19 Bevir (2007: xxii) comparte la posición de ofrecer un concepto abstracto de la Gobernanza o “gobernanza pública”, antes de entrar a definir tipos, subconjuntos y casos singulares de Gobernanza real. En su definición abstracta, la Gobernanza es “una pauta de gobierno” (*pattern of rule*), que en una connotación / traducción positiva significa el patrón de regulación que gobierna las relaciones que establecen los poderes públicos con los ciudadanos (organizaciones económicas y civiles) para dirigir a la sociedad, pero que en una connotación / traducción negativa puede también significar patrón de mando o dominio, regulaciones que aún se siguen pensando en modo de mando jerárquico y reglas vinculantes unilaterales.
- 20 Reglas para definir los atributos (derechos y obligaciones) de los poderes públicos y su ámbito de acción, así como para definir los atributos de los ciudadanos y su ámbito de acción. Reglas para definir cuáles situaciones deben ser consideradas asuntos públicos y materia de intervención de los poderes públicos y, por ende, para descartar situaciones. Reglas para participar en la definición de los problemas públicos y en la formulación, implementación y evaluación de las políticas

- 21 Estas fallas en la dirección han sido expuestas en abundancia en la literatura sobre el “pluralismo”, “el neocorporatismo”, el de “redes de políticas”. Las fallas se deben usualmente a que actores determinados recusan sus fines, acciones, formas de coordinación, normas de relación o resultados, porque se consideran excluidos del proceso, tratados inequitativamente o como los que cargan principalmente con los costos de las decisiones sin beneficios proporcionales. Bajo estas condiciones es lógico que los actores desfavorecidos presionen para cambiar la estructura de la gobernanza.
- 22 Para explicar por qué aparece y es vigente en una sociedad la dirección social dominada por el gobierno o la alternativa directiva en modo de Gobernanza, he propuesto como recurso heurístico el enunciado de que a mayor incapacidad de la sociedad mayor la necesidad, importancia y predominio del gobierno en la conducción de la sociedad, tanto en la definición de los objetivos sociales como de las acciones conducentes; y viceversa: sociedades organizativa y productivamente capaces y suficientemente autorreguladas, disminuyen el protagonismo gubernamental (Aguilar, 2006, 2007). Este enfoque vinculado *al (bajo) grado de desarrollo de sociedades* cuenta con evidencia (general o sectorial) a su favor, pero puede ser corregido o ampliado por una hipótesis de trabajo que se relacione más bien con *el grado de complejidad* de las sociedades, de modo que se sugiera heurísticamente que las sociedades de alta complejidad por su diferenciación interna y apertura global están destinadas a ser dirigidas en modo de Gobernanza, mientras las sociedades de estructura simple u orgánica tenderán a tener un centro de gobierno del que dependen.
- 23 Se enuncian aquí algunas definiciones que, independientemente de su carácter genérico o defecto (su énfasis en la “autoridad política” y en su

predominio), se han internacionalizado por provenir de organismos internacionales: “Gobernanza es el ejercicio de autoridad que tiene como fin dar dirección, rumbo, y emprender, coordinar y regular las actividades que contribuyan a la realización de la dirección y los resultados deseados” <http://www.imf.org> “Es el ejercicio de la autoridad política y el uso de los recursos institucionales para dirigir los asuntos y problemas de la sociedad” <http://www.worldbank.org> “Es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles. Es un concepto neutral que se refiere al conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias” (definición que sigue de cerea la de UNPD, *Conceptualising Governance*, 1997) <http://www.iseekwebpgdept6363.9asp> Gobernanza participativa es una de de las varias estrategias institucionales públicas que contribuyen a una visión compartida de la planificación, el presupuesto, el seguimiento y la responsabilidad de las políticas y programas de desarrollo, que reconoce que es derecho de los ciudadanos la participación en los asuntos públicos” <http://www.unpan.org/cepa2profile.asp>

- 24 La interdependencia puede consistir en su sentido básico tradicional en que el gobierno requiere de las contribuciones impositivas de los privados para poder realizar sus fines públicos, así como las corporaciones privadas requieren del gobierno proveedor de certidumbre jurídica y seguridad pública a fin de poder operar competitivamente y alcanzar utilidades. En este enfoque básico en el que el gobierno con un sistema de justicia y policía eficaz disminuye los costos de transacción de las firmas privadas, las empresas de mercado pueden no encontrar buenas razones para entrar a formar parte de redes de políticas o de partenariados con el gobierno a fin de realizar proyectos específicos y preferir, en cambio, que los gobiernos hagan bien su tarea pública (justicia legal, equidad fiscal, eficiencia administrativa) y los dejen actuar. Se trata de una

interdependencia público – privada para fines de funcionamiento cabal de los mercados.

- 25 Los objetivos comunes compartidos pueden ser los objetivos últimos de la acción de las organizaciones participantes (por ejemplo, una política pública que atiende un asunto que les es de la máxima prioridad), o bien sólo objetivos intermedios, pero que son relevantes, dado que su realización los dota con nuevas condiciones o recursos o medios para avanzar hacia la realización de sus fines propios.
- 26 Esto quiere decir entre otras cosas que la Gobernanza no es el proceso de gobernar exitoso en todos los asuntos de interés social. Por ejemplo, en varios temas económicos (macroeconómicos, competitividad, telecomunicaciones) el agente de gobernar comparativamente con mayor capacidad es el formato de “Agencias Ejecutivas Independientes”.
- 27 Los defectos de naturaleza pública de las decisiones públicas ocurren tanto en las decisiones que son producto exclusivo o dominante del gobierno como en las decisiones conjuntas de la Gobernanza. Las relaciones de poder existen entre los participantes de la Gobernanza e influyen en sus resultados, por lo cual es posible que se presenten dos resultados extremos, el del gobierno “déspota benevolente” o el del “gobierno rehén”. Sin embargo es previsible que el peso dominante del poder público o el del privado en las decisiones de Gobernanza, o las complicidades viciosas de ambos, provocarían tales daños sociales, que serían objetos de denuncia y crítica directa y forzarían a reformar el proceso que condujo a decidir un ejercicio directivo que no lo es en la realidad. La posibilidad de autocorrección y reforma se debe al contexto de legalidad y democracia pluralista y competitiva de la Gobernanza, que otorga a los ciudadanos la capacidad de organizarse y movilizarse para cerrar el paso a los actores que afecten de manera prolongada y en nivel grave sus preferencias de vida, con el añadido de que el escrutinio internacional (público y de las organizaciones civiles) refuerza estas acciones de contrapeso y control de los actores

ventajosos. En todo caso, lo decisivo es que el fallo erróneo y nocivo de decisión no se mantenga sino que sea descartado o corregido.

juego”, las instituciones, que regulan el acceso al proceso decisorio, el desarrollo del proceso y la validación de la decisión.

28 Por “participación efectiva” se entiende básicamente la existencia de prácticas aceptadas o institucionalizadas que permiten a los ciudadanos, particularmente a los pobres y excluidos, influir en las decisiones de los actores gubernamentales, logrando que sus preferencias reveladas se transformen en resultados para sus vidas. Como es de suponer, las variables o propiedades que integran la “participación efectiva” cambian según los autores y tienden a ser más extensivas que selectivas en su lista de factores.

31 La importancia menor del objeto–contenido de la decisión respecto del sujeto de la decisión explica en mucho los errores, ineficacias e ineficiencias del gobierno y su administración. Si el acto de decisión de la autoridad validaba el contenido de la decisión no se tenía por qué otorgarle mayor importancia al análisis, la comparación y el cálculo. Justamente para mejorar la corrección de los contenidos de la decisión apareció la disciplina de Política Pública, pero su exigencia por un gobierno racional con contenidos de decisión informativa y analíticamente correctos no significó en ningún momento que la calidad racional de la decisión pudiera sustituir la legitimidad del *decisionmaker* como el criterio final de validez de las políticas públicas. En el fondo, la validez política de la decisión quedó dislocada de la eficacia factual.

29 Por “contenido” de la Gobernanza se entienden los fines, actividades, instrumentos y actores (junto con el formato de la división del trabajo y la responsabilidad entre los actores participantes...) que se consideran idóneos para resolver los problemas de interés social y para conducir a la sociedad hacia las metas de su preferencia.

32 Como en otros campos de las instituciones y acciones políticas modernas, también en la actividad del gobernar rige el “positivismo”. Los contenidos del gobernar pueden ser variados, debatibles, aceptables o refutables por los ciudadanos, según su diverso conocimiento de la situación social a cambiar o del problema a resolver, según sus posiciones políticas o según sus preferencias ideológicas sobre cómo debe ser la sociedad. Por consiguiente, más allá de los contenidos variables en su validez, lo decisivo en el gobernar es que el gobernante legítimo apruebe conforme al proceso debido (el proceso legal) un determinado contenido de norma, política y gasto, y decida hacerlo materia de sus actividades. La validez no descansa en los méritos del contenido, sino en los méritos del sujeto gobierno. Esta posición puede ser la invitación a un gobierno ineficaz e irresponsable cuando la indiferencia acerca del contenido del gobernar promueve un descuido sobre la corrección causal de los actos de gobierno y sólo se valora su corrección legal, independientemente de los resultados empíricos que produzcan los actos de gobierno.

30 Dos situaciones son probables en el proceso decisorio. Se puede pensar una situación en la que los actores participantes comparten la agenda de gobierno, los fines a realizar o los problemas sociales a solucionar. En este caso, la interlocución de los participantes se centra en el proceso de su efectación, en la definición y aprobación de las acciones a ejecutar y de la división del trabajo y las responsabilidades entre los participantes (aportación de recursos incluida). Una segunda situación ocurre cuando la agenda no está definida o no es compartida, de modo que la discusión y el acuerdo entre los participantes se centra tanto en la definición de los objetivos o fines a lograr como en el tipo de efectación de la agenda. Ambos casos son complejos y en los dos hay una interdependencia entre la definición de los fines y la de los medios, entre los resultados y las acciones. En ambos casos los desacuerdos pueden surgir tanto en el terreno valorativo como en el terreno técnico–gerencial y se les puede manejar en mayor o menor medida si los participantes aceptan “las reglas del

33 El gobierno por políticas públicas y por redes de políticas fue el blanco de objeciones similares a las que se han hecho a la Gobernanza. La manera como los analistas de políticas bloquearon la crítica fue acentuar **el policy content más que el policy process** (algo que comparten también los reformadores de la NGP). Se justifica la validez de una política por su costo–eficiencia en la producción de los resultados, por su legalidad, por incorporar información y evidencias más que por el abigarrado e irreplicable proceso de decisión y ejecución de la política, en el que participan cambiantes y numerosos actores. De todos modos, la propiedad decisiva de la política pública es en mi opinión **la policy form más que el policy content**. Las políticas son particulares y cambiantes pero tienen un elemento constante y universal, que le otorga su naturaleza pública y su carácter socialmente vinculante y que le es dado no tanto por los atributos de su contenido particular (cuyo aporte al beneficio público será siempre cuestionado cognoscitiva o valorativamente) cuanto por la autoridad pública legítima que las decide vez por vez y, al hacerlo, las valida. Desde esta perspectiva, el proceso de interlocución y negociación mediante el cual los participantes públicos y privados definen la estructura de la Gobernanza y la ponen a la obra es relevante indudablemente, pero lo decisivo es que el resultado del proceso (aunque no sea conducido jerárquicamente por el gobierno) tiene *el imprimatur o el fiat del gobierno*. El gobierno por redes de políticas es una forma genuina de gobierno debido a la decisión de una autoridad pública legítima que es un nodo relevante de la red con un aporte distintivo y decisivo. El contenido de la PP es coproducido por autoridades públicas, funcionarios, grupos sociales, pero lo que realmente hace pública y autoritativa a la política no es su materia o contenido sino su *forma*. En los términos aristotélicos de las cuatro causas, el aporte del gobierno, que es una de las causas eficientes de la PP y de la G, es el ser también la causa formal, la que da la forma de pública al resultado de la coproducción de su contenido.

34 Se puede discutir si haya que incluir la idoneidad del arreglo de la administración pública, del patrón decisorio de las políticas públicas y de las prácticas políticas del gobierno con las organizaciones sociales.



- AGUILAR, L. F. (2007), “El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”, en: *Reforma y Democracia* (39)
- AGUILAR, L. F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, México: Fondo de Cultura Económica
- BEVIR, M. (2007), *Encyclopedia of Governance*, (2 vols), Londres: Sage
- KOOIMAN, J. (2003), *Governing as Governance*, Londres: Sage
- KOOIMAN, J. (1993) (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres: Sage
- LONGO, F. (en prensa), *Los principales atributos de la gobernanza en las democracias avanzadas*
- PIERRE, J. ET AL. (2000), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press
- PIERRE, J. Y B.G. PETERS (2000), *The New Governance: States, Markets, and Networks*, Nueva York: MacMillan
- PNUD (1997), *Reconceptualising Governance*, Nueva York: United Nations Development Programme
- PRATS, J. (2004), “De la burocracia al management y del management a la gobernanza”, en: *Instituciones y Desarrollo* (3)
- RHODES, R.W.A. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*, Londres: Open University Pres

**nº1.** GARRIGUES, Antonio; PUJOL, Jordi y GONZÁLEZ, Felipe, (2005); *Europa: la necesidad de nuevos liderazgos*, Barcelona: ESADE.

**nº2.** INNERARITY, Daniel (2006), *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*, Barcelona: ESADE.

**nº3.** Varios autores (2006) *Los retos del liderazgo hoy*, Barcelona: ESADE.

**nº4.** PIO, Edwina (2006), *Management Gurus: An Indian Soundtrack on Leadership and Spirituality*, Barcelona: ESADE.

**nº5.** LOWNEY, Christopher (2006), *What 21st Century leaders can learn from 16th century jesuits*, Barcelona: ESADE.

**nº6.** JENSEN, Michael C. (2007), *A New Model of Leadership*, Barcelona: ESADE.

**nº7.** MAS-COLELL, Andreu (2007), *Lideratge i recerca a Catalunya: necessitats i possibilitats estratègiques*, Barcelona: ESADE.

**nº8.** PUJOL, Jordi (2007), *Pensar el lideratge. Què significa ser líder?*, Barcelona: ESADE.

**nº9.** BRUFAU, Antoni (2007), *Pensar el lideratge. Lideratge i Globalització*, Barcelona: ESADE.

**nº10.** *Cualidades del liderazgo y competencias de gestión para la responsabilidad de la empresa* (2006), Barcelona: ESADE.

**nº11.** OLIU, Josep (2007), *Moments de Lideratge. La sortida a borsa del Banc de Sabadell*, Barcelona: ESADE.

**nº12.** OLLÉ, Ramon (2007), *Moments de Lideratge. Liderar el canvi en un entorn multinacional i multicultural: el cas EPSON*, Barcelona: ESADE.

**nº13.** TERRIBAS, Mònica (2008), *Els lideratges intangibles de l'era mediàtica*, Barcelona: ESADE.

**nº14.** CASTIÑEIRA, Àngel; LOZANO, Josep M. (2008), *Pensar el Lideratge. Els valors dels lideratges*, Barcelona: ESADE.

**nº15.** Varios autores (2007), *Liderazgos clave en las sociedades avanzadas. Una reflexió desde Catalunya y España*, Barcelona: ESADE.

**nº16.** SAUQUET, Alfons (2008), *Pensar el lideratge. Organitzar i liderar, el què, el com i el quan*, Barcelona: ESADE.

**nº17.** AGUILAR, Luis F. (2008), *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, Barcelona: ESADE.