

LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA.

Luis F. Aguilar

Instituto de Investigación en
Política Pública y Gobierno
Universidad de Guadalajara

Cátedra Magistral:
La Gobernanza de los Asuntos Públicos
Centro de Gobernanza Pública y Corporativa
Universidad del Turabo
25 de marzo 2014

1. La cuestión del gobernar en el Siglo XXI

Gobernar no ha sido ni será jamás una actividad fácil, pues consiste nada menos que en la actividad de dirigir a un conglomerado social, compuesto por cientos de miles o millones de personas, que son diferentes en situaciones de vida, intereses, conocimientos, preferencias, necesidades, capacidades, poderes, y que esperan rendimientos diferentes del gobierno en lo que concierne a la realización de sus proyectos de vida asociada y personal. La acción de gobernar es aún más compleja al día de hoy porque es creciente el número de los ciudadanos que realizan sus proyectos de vida a través de las relaciones que han construido con personas y grupos de otras sociedades más allá de las fronteras de su estado territorial. No es fácil, en consecuencia, gobernar, dirigir a una sociedad, diferente en sus condiciones de vida, diversa en sus expectativas, prioridades y exigencias y hoy entreverada con la dinámica de un mundo cada vez más integrado económica, política y culturalmente.

Si dejamos de lado la historia pasada de los problemas que agobiaron y abatieron gobiernos, los problemas actuales del gobierno y de gobierno son efecto de causas endógenas y exógenas, que se originan desde adentro del estado y desde su entorno

económico y social, animado por empresas, organizaciones civiles, centros de información y conocimiento, que cruzan fronteras.

Endógenamente los gobiernos democráticos actuales, particularmente los de reciente constitución (como es el caso de varios países latinoamericanos), enfrentan problemas para dirigir a sus sociedades por causa de sus *deficiencias normativas, políticas, hacendarias y administrativas*. En el terreno político, los problemas de gobierno de los gobiernos son en mayor o menor grado problemas de inconexión intergubernamental y fragmentación intragubernamental, fallas en la representación y responsividad política, cuya manifestación más grave es la incapacidad para construir coaliciones legislativas y políticas estables, que sirvan de base para acordar reformas importantes y decidir leyes, políticas y presupuestos que mejoren la calidad de vida de la sociedad. La incapacidad política de los gobernantes remite a su vez, con mucha frecuencia, a la carencia de las instituciones políticas apropiadas, por obsolescencia o mal diseño, cuyas normas definen y regulan la relación entre los poderes públicos del estado, entre los diversos gobiernos y entre éstos y las organizaciones ciudadanas. Se debe también a las relaciones políticas erróneas (negociaciones asimétricas, cálculos inmediatistas de beneficios, controversias ideologizadas, interacciones lastradas por el prejuicio...) que el gobierno establece con las oposiciones políticas y con los sectores económicos y sociales fundamentales, los cuales han dejado de ser políticamente subordinados y están cada vez más resueltos a hacer oír su voz en las decisiones de gobierno que les importan.

Pero más allá de las fallas políticas, los problemas del gobierno se ubican en la estructura y en los procesos del gobierno mismo: en la precariedad de las finanzas públicas (debido a la ausencia de reformas fiscales progresivas de fondo, a negligencias e ineficiencias en la recaudación tributaria, a desequilibrios crónicos entre ingreso y gasto, a endeudamientos de alto riesgo) y en las deficiencias de su gestión administrativa, que se manifiestan en los errores frecuentes de análisis y diseño de las políticas públicas, en defectos de normatividad, estructura organizativa y calidad profesional y ética del personal de la administración pública, en la pobre costo-eficiencia de ciertos organismos públicos y programas, con costos superiores a los beneficios sociales que producen, en la variable o

baja calidad de servicios públicos fundamentales y, más negativamente, en las transgresiones legales de autoridades y funcionarios con actos de arbitrariedad, discriminación y corrupción, a lo que hay que añadir las parcialidades, arbitrariedades y corrupción de los agentes de policía y, más allá del gobierno ejecutivo, las fallas del sistema de justicia. En suma, los problemas que perjudican el gobernar de los gobiernos se explican por los numerosos defectos institucionales, políticos, fiscales y administrativos de los gobiernos democráticos actuales de nuestros países, que pueden alcanzar niveles críticos, ocasionando escepticismo y dudas entre la ciudadanía sobre si el gobierno tenga realmente capacidad directiva y pueda ser aún considerado la agencia de dirección de la sociedad.

Exógenamente, las dificultades directivas del gobierno se explican principalmente por los cambios que han experimentado la economía, la política y la vida social en los últimos treinta años por todo el mundo. Por el lado económico es notoria e impactante la liberalización y globalización de los mercados de bienes y servicios, la preminencia del capital financiero global sobre las actividades productivas y comerciales de la economía real, la transformación mundial de los procesos de producción y del trabajo, cada vez más estructurados por el conocimiento. Factor decisivo de la actual transformación económica ha sido su desterritorialización, mientras las instituciones políticas del estado siguen siendo todas territoriales, con normas y políticas cuya vigencia y fuerza es limitada por su delimitación territorial. Esta inconexión o desajuste entre instituciones políticas y procesos económicos ha tenido el efecto de limitar la autonomía de los gobiernos en sus decisiones clave para el crecimiento económico, el desarrollo, el bienestar y la seguridad social de sus comunidades y, en consecuencia, para la estabilidad política. Es evidente la dificultad que enfrentan los gobiernos para conducir la dinámica económica actual, que depende cada vez más de las decisiones que adoptan las redes financieras globales y las cadenas de valor internacionales productivas y comerciales.

Por el lado social, es evidente el crecimiento de la independencia política de la sociedad económica y civil, su mayor autonomía de organización y voz en sus proyectos, demandas y reivindicaciones, así como su mayor densidad propositiva o crítica a través de redes más

agregadas de organizaciones civiles y ciudadanas, involucradas en el fomento y la defensa de varios asuntos públicos y causas sociales que les importan. Esta situación relativamente nueva es efecto del desarrollo y la modernización de la vida en el pasado siglo, que ha creado capacidad social y activos sociales (capital financiero, físico, productivo, humano, intelectual, social); es efecto también de la pluralidad y libertad que han potenciado y asegurado el gobierno de leyes y el gobierno democrático, así como efecto de la creciente individualización de la sociedad y la interdependencia que tiene lugar entre los varios ámbitos de acción que componen el diferenciado sistema de sociedad actual, así como por la persistencia de brechas de desigualdad y discriminación injustificadas y cada vez menos toleradas. Factor concurrente con estos cambios en curso es la revolución actual de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) que han modificado las transacciones económicas, las relaciones sociales, la producción del conocimiento, la acción política y la acción de gobierno (gobierno digital).

Las deficiencias internas del gobierno y los cambios del entorno económico y social han provocado que prácticamente en casi todo el mundo, en grados diferentes, haya una generalizada inconformidad con el desempeño del gobierno, con los instrumentos que emplea y los resultados sociales que realmente obtiene. La inconformidad se expande en algunos países y en ciertos sectores sociales hasta el punto que se llega a perder la confianza en que el gobierno sea realmente una agencia de dirección social y posea efectivamente la capacidad de asegurar los valores, las garantías individuales y las condiciones de protección, bienestar y seguridad social que implica ser ciudadanos del estado de derecho liberal, democrático y social: ¿Gobiernan los gobiernos?.

Hoy la cuestión acerca de la capacidad y eficacia del gobierno es la cuestión cognoscitiva y política central y, en consecuencia, la cuestión se desplaza del gobernante al proceso de gobernar, a la gobernanza: *From government to governance*. Son dos cuestiones interdependientes. Mientras en los siglos XIX y XX la cuestión política central fue la de la legitimidad de los gobernantes, hoy en el siglo XXI la cuestión decisiva es la capacidad y eficacia directiva de los gobernantes ahora legítimos. La batalla por la democratización del poder político en los siglos pasados fue central y decisiva, porque las características

autoritarias del gobernante (su imposición en el cargo, su arbitrariedad, su oportunismo legal, sus conductas de corrupción, la represión de disidentes hasta crímenes y desapariciones, el irrespeto de derechos humanos...) y las consecuencias nocivas de sus decisiones autoritarias erróneas para la vida de las personas y la vida asociada eran insufriblemente injustas e irracionales, de modo que era lógico y justificado que la sociedad se rehusara a reconocer como legítimo al gobernante, cuestionara su derecho a dirigirla y no se sintiera obligada a obedecer sus órdenes y a seguir sus políticas y expresara su repudio con movilizaciones, revueltas, enfrentamientos y hasta revoluciones. En estas condiciones de totalitarismo o autoritarismo, la imposibilidad de que el gobierno dirigiera a su sociedad se debía fundamentalmente a los atributos negativos y nocivos del gobernante y al desprecio y rechazo social que su perfil y posición suscitaba.

Sin embargo, en las últimas décadas la reciente democratización de los regímenes políticos y la progresiva instauración del estado de derecho han razonablemente resuelto los dos defectos y vicios esenciales del gobierno autoritario, *la ilegitimidad de su cargo y la ilegalidad de su actuación*, de modo que la oposición y el desprecio social ya no tienen motivos para enfocarse en el sujeto del gobierno, en el gobernante, ahora políticamente legítimo y respetuoso de la ley por persuasión, por los controles establecidos y por los costos políticos de transgredirlas. Por tanto, los malos o precarios resultados sociales de un gobierno se atribuyen ahora al proceso de gobernar del gobernante más que al gobernante, ahora democráticamente legítimo, a las deficiencias de sus decisiones y acciones: deficiencias técnicas (informativas, analíticas, gerenciales), políticas (a las relaciones equivocadas que establece con los actores cívicos, económicos y sociales), mentales o ideológicas (su persistente concepción de que el gobernar es obra exclusiva e intransferible del gobierno) y aun institucionales, en razón de las incoherencias, contradicciones y vacíos legales y procedimentales que enmarcan sus decisiones y actuación.

Las limitaciones e incapacidades directivas y administrativas del gobierno muestran que la acción del gobierno, no por ser la de un gobierno legítimo, es sin más acción de gobierno. Los gobiernos pueden gobernar y puede desgobernar, hacer bien las cosas en algunos

momentos y asuntos y ser desastrosos en otros asuntos y circunstancias, causar daños y no solo producir beneficios. La paradoja de la democracia en varios países latinoamericanos es haber resuelto la cuestión del gobernante, su legitimidad, pero aún no la del gobernar, su eficacia, lo que provoca en algunos sectores y localidades inconformidad, decepción, escepticismo político y nostalgias autoritarias. La democracia ha triunfado en nuestros países en el terreno de los valores políticos y humanos del régimen democrático, que han derrotado los antivalores políticos de los totalitarismos y autoritarismos, pero aún no en el de los resultados sociales. Hoy es generalizado exigir no solo una democracia políticamente válida y legítima sino una democracia política que produzca resultados sociales de valor (en seguridad, justicia, equidad, crecimiento, bienestar...). En resumen, el problema ya no es la legitimidad política del gobernante sino su rendimiento social, su producción de resultados de valor social, los cuales son el efecto final de su proceso de gobernar, de los objetivos, acciones, actores, estándares, procesos, instrumentos y recursos que decide por considerarlos apropiados para realizar los fines deseados. El problema se centra en el proceso de gobernar en la gobernanza, la gobernación, más que en la instancia y perfil del gobernante.

El cuestionamiento a la capacidad y eficacia gubernativa tiene tres dimensiones, *técnica, política, institucional*. Por un lado, la ineficacia directiva es imputada a errores de información, análisis y cálculo que conducen a tomar decisiones equivocadas –las acciones decididas no son las causalmente idóneas para realizar los objetivos deseados – o a defectos de organización y gerencia en la implementación de las decisiones tomadas. A estos errores técnicos, decisionales y administrativos, se suman también los errores o defectos políticos, en tanto las decisiones de gobierno que se adoptan resultan de interrelaciones erróneas con los partidos opositores y con la ciudadanía, son indiferentes o reacias a incorporar las críticas, ideas y propuestas fundadas de actores económicos, actores de conocimiento experto o actores sociales interesados genuinamente en el asunto público, o que son distantes de las prioridades de los ciudadanos, no ofrecen públicamente razones de por qué prefirieron esas decisiones y descartaron otras y por qué se las implementa siempre burocráticamente sin involucrar a los interesados, a

organizaciones civiles y a las poblaciones objetivo. Este modelo vertical y unilateral de conducción social está desubicado en el contexto actual de una ciudadanía plural, independiente, informada, e indispuesta a que se tomen decisiones que afectan sus vidas sin ser consultada y sin tener oportunidades de participar en el proceso decisorio para evaluar sus operaciones y resultados.

Pero estas dos dimensiones, que están ligadas directamente a la decisión de las políticas públicas, que son las acciones y los instrumentos directivos principales del gobierno, remiten a una tercera dimensión que es más abarcadora y determinante, la dimensión institucional, el conjunto de las normas públicas que prescriben los objetivos, el objeto, los modos, los alcances y los controles de la actividad del gobierno, las normas de relación entre los poderes públicos y entre los gobiernos, y las normas de la interrelación del gobierno con la ciudadanía, normas que pueden ser erróneas o acertadas, coherentes o contradictorias, precisas o ambiguas, sobrantes o faltantes, o que no son pertinentes y efectivas porque no establecen los controles adecuados para asegurar la calidad institucional y técnica de los decisores públicos o los incentivos idóneos para obedecer las normas o, sobre todo, porque su transgresión no implica grandes costos disuasivos a los infractores.

En suma, la ingobernabilidad o la probabilidad de que el gobierno no esté en aptitud de gobernar es efecto de carencias, fallas y errores técnicos, políticos e institucionales, mientras la gobernabilidad o la probabilidad de que el gobierno pueda dirigir a su sociedad descansa en que el gobierno establezca relaciones políticas apropiadas con los demás poderes públicos, con las oposiciones y los ciudadanos, posea la capacidad analítica de diseñar las acciones causales apropiadas para realizar las situaciones sociales preferidas y que su acción se enmarque en normas institucionales justas, adecuadas y claras.

2. Las respuestas al problema de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos

En aquellas situaciones en las que la incapacidad de gobernar se debía a la indisposición de la sociedad a reconocer al gobernante por sus arbitrariedades, corrupción y maldades

varias, la transición democrática y el establecimiento del estado de derecho / imperio de la ley han sido sin duda las medidas fundamentales contundentes para resolver el problema de la incapacidad directiva, pues sin vigencia efectiva de la ley en la sociedad y sin gobiernos democráticos genuinos (elegidos, controlados, transparentes, abiertos a la participación ciudadana, que rinden cuentas de sus actos...) cualquier propuesta de solución será parcial, frágil y efímera, además de inaceptable. Sin embargo, para que el gobierno democrático acredite capacidad directiva hay que sumar a los elementos institucionales y políticos otros elementos, los elementos del *conocimiento*, en tanto la eficacia de la acción implica causalidad, identificación de los relaciones causales entre un hecho y otro, entre una acción y un efecto, y el objeto y el resultado del conocimiento científico y técnico es señalar y validar las relaciones causa-efecto de naturaleza y sociedad. Al problema de la eficacia del gobierno, desde una perspectiva cognoscitiva y operativa, han querido dar respuesta desde mitad del siglo pasado el análisis de Políticas Públicas, las reformas fiscales, el presupuesto por programas, objetivos o resultados, la Nueva Gestión Pública

Sin embargo, desde una perspectiva más integral, dos han sido las líneas de respuesta al problema de la capacidad y eficacia directiva del gobierno: *La Gobernabilidad*, a partir de los años 70 del siglo pasado, y *La Gobernanza*, a partir de los años 90. Los dos conceptos o enfoques se refieren ambos al mismo problema, pero su respuesta tiene planteamientos, orientaciones y acentos diferentes.

La primera respuesta a la cuestión fue la del enfoque de *Gobernabilidad*, que tomó forma a partir de 1975, cuando un libro de época *La Crisis de la Democracia* (escrito por M. Crozier, S. Huntington, T. Watanuki) introdujo por primera vez el lenguaje binario gobernabilidad / ingobernabilidad en el lenguaje político, señaló por primera vez también que la democracia podría entrar en crisis y estaba por entrar en crisis y, sobre todo, señaló por primera vez que la posibilidad, la probabilidad o la inminencia de la crisis de la democracia se ubicaba en el gobierno, no en el estado ni en el régimen político ni en el sistema económico de mercado existente en el estado social y por él regulado. Esta fue la contribución más fina del libro: centrar en el gobierno el futuro de la democracia. La

estabilidad o la crisis de la democracia dependen de la probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad o de la probabilidad de que no pueda hacerlo y más bien la desgubierne.¹

En esta posición, la crisis anida precisamente en *el patrón de gobierno*, en el modo de gobernar de los gobiernos democráticos de los estados sociales de las sociedades industrializadas, cuyas características principales eran entonces la planificación vinculante del desarrollo económico, la regulación de la actividad económica, el alineamiento político de los actores económicos centrales (capital y trabajo) y el gasto público sostenido que era indispensable para dar respuesta a la demanda de los ciudadanos por los bienes y servicios tangibles que la asistencia, el bienestar y la seguridad social universal requieren y que son además derechos ciudadanos establecidos en los estados sociales. El estado social, por ser productor, comprador, proveedor de bienes tangibles a sus ciudadanos, es esencialmente un estado de gasto, un estado fiscal.

En la perspectiva del libro, la crisis de gobierno era un escenario muy probable debido a las transformaciones que comenzaban a ocurrir en los años 70 en la producción, el comercio y en las expectativas de vida de las personas y familias, que incrementaban la demanda social hacia el estado para resolver problemas y responder a expectativas y las elevaban a un punto tal en el que las capacidades de respuesta, legales, políticas y sobre todo las financieras del gobierno, quedaban rebasadas, por lo que se generaban problemas graves de legitimidad gubernamental de los estados sociales, no por incumplimiento de leyes sino por la provisión insuficiente de bienes y servicios para la protección, bienestar y seguridad social, que en los gobiernos de los estados sociales constituye el principal factor de legitimidad y aceptación social. Era previsible un escenario de crisis de (in)governabilidad –de que el gobierno no pudiera gobernar a su sociedad– por la imposibilidad fiscal de dar respuesta a las demandas materiales cada vez

¹ Conviene señalar que la (in)governabilidad de una sociedad puede tener un doble origen, uno social y otro propiamente gubernamental: puede depender de la (in)disposición de la sociedad a ser gobernada por el gobierno en funciones, pero en la literatura politológica, inaugurada por el libro, la (in)governabilidad se relaciona directamente con la (in)capacidad del gobierno de gobernar a su sociedad, tiene un origen gubernamental.

más grandes y diferenciadas de los ciudadanos por bienes y servicios públicos que implicaban una cantidad de recursos públicos que no podían crecer al mismo ritmo de la demanda y que cualquier iniciativa de aumentarlos mediante un mayor gravamen fiscal provocaría una escalada de nuevos y más graves problemas económicos y políticos. Esta imposibilidad tenía su causa en ‘la sobrecarga’, en una pesada carga de demanda social a la que el gobierno no podía dar respuesta con los recursos fiscales que disponía y que, para hacerlo, se veía obligado a caer en riesgosos déficit fiscales, en desequilibrio fiscal entre el ingreso y el gasto público, mediante varias formas de endeudamiento. En suma, la forma de gobernar de los gobiernos de la democracia social, centrada solo en los recursos y la acción del gobierno y en una acción de gobierno sustentada en el gasto público, en la planeación vinculante y el alineamiento político de las organizaciones del capital y del trabajo, estaba por entrar en una crisis fiscal que evolucionaría en un desplome de la economía y desembocaría en una crisis política y social, poniendo en duda la validez de la democracia social o de los estados sociales democráticos. Por primera vez se señaló que el régimen democrático, incuestionable en el terreno de los valores humanistas y políticos, era cuestionable en el terreno de los resultados sociales y podía terminar en una situación de desgobierno.²

La respuesta al problema fue lógica y consistió en reconstruir de inmediato la capacidad financiera del gobierno social, que es fundamental para poder dar respuesta a las demandas por bienes y servicios tangibles que sustentan el desarrollo, el bienestar y la seguridad social. Para ello se propuso y llevó a cabo rigurosamente una Política de Ajuste en sus dos sentidos fundamentales: a) ajuste financiero entre el ingreso y el gasto público, que comprendió reformas fiscales y reformas administrativas de fondo, y b) ajuste estructural de la economía política entre el estado y el mercado, que comprendió una

² Este escenario ominoso era probable para las democracias sociales de los estados desarrollados, como las europeas (pensar en el laborismo británico y en las socialdemocracias y democracias cristianas del continente europeo a partir de la segunda mitad de los años 70) y era más probable que ocurriera tanto en los estados socialistas como en los estados asistenciales o desarrolladores (América Latina), que se caracterizaban por la ausencia o la precariedad de las libertades políticas y económicas. Es sabido que todas las formas de estado social van entrando en crisis a partir de 1979 (ascenso de M. Thatcher al gobierno en el Reino Unido) hasta 1989, con el colapso del régimen comunista.

redistribución de sus funciones. El estado tendría la tarea de facilitar y regular apropiadamente la operación de los mercados (financieros, comerciales, productivos, laborales) y los mercados se encargarían de producir en grado mayor –por su competencia y por su capacidad de innovación– el bienestar que los gobiernos habían pretendido producir, proveer y asegurar por sí mismos mediante su intervención en los intercambios económicos a través de regulaciones, políticas y gasto. El ajuste financiero y el ajuste estructural de la economía política tendrán el efecto de reconstruir la legitimidad política del gobierno al dotarlo con los recursos financieros para ofrecer los bienes y servicios a los que los ciudadanos tienen derecho y cambiar el concepto y la práctica de que el gobierno sea el productor y el administrador único o principal de los bienes y servicios.

En esta perspectiva, la ingobernabilidad intrínseca de la democracia de los estados sociales, por razones fiscales, puede ser detenida y superada a condición de que la respuesta a los derechos sociales indiscutibles deje de ser únicamente acción directa del gobierno y proceda a emplear otros recursos y actores que están presentes en la sociedad y cuyos aportes serían importantes, como las empresas de los mercados y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en causas cívicas y de solidaridad social. En suma, el gobierno democrático social es salvable si practica formas costo-eficientes de administración (Nueva Gestión Pública), formas neoliberales de conducción de la economía y formas de solidaridad y corresponsabilidad social. Ésta ha sido la propuesta de los últimos treinta–cuarenta años en todo el mundo, que muchos países aprecian y practican, porque tienen el efecto de reactivar los tres grandes recursos de una sociedad (el poder, la producción, los vínculos sociales), mientras otros cuestionan este arreglo y tratan de cambiarlo.

Si miramos a los países latinoamericanos, el escenario de ingobernabilidad se relacionó con los defectos y vicios del sistema autoritario y, específicamente, con las pautas intervencionistas, proteccionistas y politizadas que practicaban los gobiernos autoritarios del estado social desarrollador y asistencial en sus inversiones y gasto público. Cuando a fines de los años setenta y principios de los ochenta ocurrió la crisis de los estados desarrolladores latinoamericanos por causa

de su estancamiento económico, déficit fiscal y desbordado endeudamiento, con México a la cabeza (1982), el colapso fiscal y político fue entendido más bien como crisis de (in)governabilidad por causa del patrón ineficiente y excesivo de gasto social politizado y populista del gobierno o de un sistema autoritario, propenso al error decisional por carecer de controles y por ser muy bajo el costo político de sus errores. Por consiguiente, la solución de fondo era la transición democrática y la liberalización de la economía.

Más tarde, después de que ocurriera la transición democrática y se realizaran las reformas neoliberales (llamadas en algunos países “Consenso de Washington”), buen número de políticos e intelectuales de nuestros países consideraron que los problemas que dificultaban la acción directiva del gobierno democrático y propiciaban un escenario de ingovernabilidad se debían básicamente a que los gobiernos predemocráticos o los primeros gobiernos democráticos habían aceptado el redimensionamiento normativo (desregulaciones) y el redimensionamiento del aparato administrativo del estado a fin de fomentar y potenciar la acción de los mercados y/o de las organizaciones de la sociedad civil con la consecuencia de que los gobiernos perdieron capacidades, atribuciones, facultades, activos, recursos y alcances sin que los mercados y las organizaciones de la sociedad civil compensaran el retroceso estatal y respondieran suficientemente a la demanda social. Por consiguiente, la capacidad directiva del gobierno sería inferior a la demanda y problemática social a menos que se dotara al gobierno democrático con las capacidades (institucionales, fiscales, administrativas) de las que carece y, sobre todo, se le devolviera las capacidades perdidas en el modelo neoliberal de desarrollo, dotándolo de nuevo con fuertes atribuciones y facultades de control de los recursos naturales y de control industrial, financiero, comercial, laboral, de modo que el crecimiento y el desarrollo regresen a casa.

En el continente latinoamericano están presentes las dos opciones. Hay estados y gobiernos que, por muchos motivos, han reaccionado a las reformas ‘neoliberales’

y ha dado origen a nuevas formas de estado o de gobierno cuya intención de fondo ha sido recuperar la autonomía decisoria en la dirección de la economía con el objetivo de generar bienestar y seguridad social y construir una sociedad equitativa. Por otro lado, hay estados y gobiernos que reconocen la necesidad e importancia de gobiernos en la conducción de la sociedad, pero reconocen también la necesidad e importancia de los mercados y de las organizaciones independientes de la sociedad civil justamente para poder crear condiciones de bienestar y seguridad social y disminuir la pobreza y la desigualdad. Estos últimos países son los que han formado La Alianza del Pacífico (Chile, Perú, Colombia, México, Panamá)

El enfoque de la Gobernabilidad, al poner el énfasis en las capacidades del gobierno como el factor fundamental para impulsar y asegurar su capacidad y eficacia directiva, se sustenta en *el supuesto de que un gobierno capaz, dotado con las capacidades requeridas, es suficiente para dirigir a la sociedad*, razón por la cual es fundamental dotar y re-dotar al gobierno con las capacidades que necesita a fin de que pueda ser un dirigente capaz y eficaz. En su enfoque, el problema del gobierno democrático consiste en que el gobernante carece de capacidades, es un problema de impotencia más que de incompetencia e insuficiencia. Sin embargo, aunque es acertado conceptual y políticamente afirmar que el gobierno democrático requiere poseer las capacidades o facultades necesarias e idóneas para dirigir, se ha criticado el enfoque de gobernabilidad con varias observaciones.

La primera crítica, de índole genérica, señala que las transformaciones económicas y sociales son de escala mundial y de gran calado, no pasajeras, y tienen como principal efecto político que el gobierno pierda autonomía decisoria en la conducción de la economía nacional y deje de ser el agente preponderante o determinante en las inversiones, productos primarios, manufacturas y servicios, precios, empleo... a menos que dialogue y negocie con los decisores de la economía que son ahora cadenas de corporaciones privadas mundialmente ubicuas y entrelazadas, que atraviesan las fronteras de los estados territoriales. Para el crecimiento económico y desarrollo de la sociedad, el

gobierno depende en mayor o menor grado de las empresas y cadenas internacionales financieras, manufactureras, comerciales, de servicios. El desarrollo ya no es ni puede ser efecto de las decisiones, atributos, facultades exclusivas del gobierno, aun si constitucionalmente declaradas, sino el máximo de la capacidad gubernamental consiste en entablar relaciones de entendimiento, asociación y cooperación con los actores económicos, gubernamentalmente independientes, y en elaborar leyes y políticas (las fiscales, particularmente) que sin sacrificar el interés público incentiven su involucramiento en el crecimiento económico de un país o una región y le permitan seleccionar a las corporaciones más competentes, eficientes y socialmente responsables.

Pero hay otras dos críticas específicas. La gobernabilidad pone el acento en las capacidades y éstas no son más que potencialidades de acción, que se vuelven reales, concretas y efectivas solo mediante las acciones que los gobiernos deciden llevar a cabo, decisiones que pueden ser acertadas si aprovechan a cabalidad las capacidades (legales, financieras, administrativas, políticas) que el gobierno posee o que pueden desperdiciarlas o subutilizarlas, dejándolas latentes, inactivas, malogradas, improductivas, aun si las sociedades las otorgaron a manos llenas al gobierno o se las concedieron de nuevo. La capacidad real o efectiva se acredita y expresa en las acciones decididas por el gobierno y en los efectos de esas acciones. La segunda crítica señala que la gobernabilidad mantiene una visión gubernamental de la dirección de la sociedad, una idea gobiernista del gobernar que, por no valorar o por menospreciar las capacidades, poderes, recursos que existen en empresas, organizaciones civiles, centros de conocimiento, familias, etnias y personas de la sociedad, hace que el gobierno no tenga ni interés de convocarlas, agruparlas y sumarlas a los poderes y capacidades que el gobierno posee, con la consecuencia de que se condena a la ineffectividad, a resultados limitados y frustrantes, porque sin el consenso y los recursos de esas organizaciones de la sociedad económica y civil, que pueden pertenecer a otras comunidades políticas, no podrá lograr que los fines de importancia social que defina sean aceptados y menos aún realizarlos. En las condiciones actuales el gobierno ya no puede por sí mismo definir y realizar los objetivos de interés general. Hoy el gobierno de la sociedad es gobierno con la sociedad o no podrá

serlo. Eso no significa desaparición del gobierno como la agencia directiva de la sociedad para fines de seguridad y estabilidad y bienestar público, sino otro rol directivo del gobierno y, por consiguiente, otro proceso de gobernar.³

El segundo enfoque es el de la G o b e r n a n z a. Aunque el término gobernanza es arcaico no solo en español (“la acción y efecto de gobernar o gobernarse”),⁴ sino también en inglés (‘governance’) y francés (‘gouvernance’), su uso terminológico y conceptual en tema de gobierno es muy reciente, pues reaparece en los años noventa en los documentos de dos organismos internacionales (BM, PNUD) y en la obra académica pionera coordinada por el holandés Jan Kooiman (1993): *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, que desencadena una serie de estudios. Después de una denotación inicial cambiante y aun ambigua, el concepto ha estabilizado sus elementos esenciales. El concepto de gobernanza tiene dos supuestos o premisas, *la acción del gobierno es necesaria pero insuficiente* para la tarea directiva de la sociedad y, por consiguiente, lo importante y decisivo es crear un nuevo proceso de gobernar más que dotar al gobierno con todas las capacidades requeridas para dirigir a la sociedad, entendida frecuentemente la dirección social como el control gubernamental (hoy imposible) de la dinámica económica, social, intelectual, artística, cultural. Gobernanza pone el acento en *la insuficiencia* más que en la ineficiencia, la incompetencia o la impotencia de los gobiernos y, por ende, la denotación contenido de su concepto es un proceso de gobernar con atributos nuevos, gracias a los cuales supera su insuficiencia y está en condiciones de gobernar a la sociedad en su configuración y dinámica actual.

La premisa del concepto de la gobernanza es la afirmación de que han ocurrido en las últimas décadas cambios en el régimen político (democratización), en el sistema

³ Para un desarrollo más argumentado del enfoque de la Gobernabilidad y de sus críticas, así como para la exposición detallada del enfoque de la Gobernanza y de su defensa, remito a Aguilar (2006, 2009, 2010, 2013).

⁴ En 2001, el diccionario de la Real Academia Española (22ª edición) define a la gobernanza como: “el modo o arte de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. De la definición se puede inferir que el desarrollo de una sociedad ya no es posible solo mediante la acción del gobierno sino mediante la acción conjunta y equilibrada entre los poderes del estado, la producción y los intercambios de los mercados y los vínculos morales y afectivos de la sociedad civil.

administrativo del gobierno (redimensionamiento y descentralización) y en el arreglo y la dinámica de la sociedad económica y civil (nacional y mundial), que han impactado el modo tradicional de gobernar y han hecho prácticamente imposible, muy difícil o muy costoso que el gobierno pueda dirigir a su sociedad solo a partir de sus ideas, proyectos y recursos y pretenda hacerlo a través de su habitual modo jerárquico de mando y control sobre todo el conjunto social. Los cambios han tenido el efecto de incrementar la independencia gubernamental y autonomía decisoria de empresas, organizaciones y personas en la realización de sus planes y de generar nuevos problemas sociales de mayor complejidad y escala en su configuración, etiología y efectos, que ya no pueden ser resueltos satisfactoriamente solo con los recursos que posee el gobierno (legales, financieros, informativos, cognoscitivos, organizativos) y, sin embargo, su solución es la condición básica para que la sociedad pueda realizar sus imágenes preferidas de una convivencia segura, próspera y razonablemente agradable. La conclusión es que, para estar en condiciones de conducir y coordinar a su sociedad, el gobierno requiere de los recursos de otros gobiernos (domésticos y extranjeros) y de los recursos de las organizaciones tanto del sector privado como de la sociedad civil (nacionales o multinacionales).

Ha sido entonces lógico y obligado que, en las condiciones contemporáneas, la sociedad modifique su forma de definir y realizar los objetivos de su preferencia vital, su forma de conducirse y gobernarse, y proceda a dar forma a un nuevo proceso de gobernar cuya principal característica reside en el hecho de que los gobiernos dependen cada vez más de otros gobiernos y de las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil para definir una agenda aceptable y viable de asuntos públicos a atender, cumplir sus funciones públicas, realizar los objetivos sociales de interés común y prestar los servicios públicos. Esta dependencia decisional y operativa del gobierno respecto de agentes gubernamentalmente externos e independientes significa más bien *interdependencia* entre el sector público y el privado, entre el gobierno y las empresas y las organizaciones

sociales.⁵ Dicho de otro modo, ha ido surgiendo un nuevo proceso de gobernar que activa, conjunta y coordina todos los recursos que están disponibles en la sociedad: el poder, la ley, la producción, el conocimiento, los vínculos morales, la comunicación... Se regresa a entender y valorar el concepto de que el gobierno de la sociedad es una empresa colectiva que involucra a la sociedad toda y al agente directivo, el gobierno, que la sociedad ha creado, constituido y elegido.

Por consiguiente, más que tratar de dar origen a un gobierno dotado plenamente con todas las capacidades requeridas y eficiente en sus actividades, lo que importa y se requiere es otro proceso de gobernar, un proceso de gobierno en modo postgubernamental que incluya tanto la acción del gobierno como la de los ciudadanos, que conjunte e integre las capacidades y recursos del gobierno con los de las empresas económicas, las organizaciones de la sociedad civil y los centros de información y conocimiento. La nueva estructura del proceso de gobernar, relacional, asociada, produce legitimidad política, aceptación social y eficacia directiva y hace que el gobierno reconstruya con un nuevo proceso y un nuevo rol su capacidad directiva.

Gobernanza no rivaliza con Gobernabilidad en dos sentidos. En primer lugar, porque la condición básica de un gobernar exitoso es disponer de un gobierno potente y competente, que emplee a cabalidad y con habilidad las capacidades que posee, aun si las capacidades gubernamentales poderosas sean insuficientes y vayan complementadas con las capacidades sociales para que la sociedad tenga rumbo, pueda realizar las metas que prefiere y resolver los problemas que la perjudican. En segundo lugar, porque se considera que la gobernanza o el modo de gobernar asociado hace que el gobierno posea o restaure su capacidad de gobernar y eficacia directiva, con lo que se asegura la gobernabilidad de la sociedad y se impide una eventual crisis de ingobernabilidad. Sin embargo, realista y

⁵ La dependencia del gobierno de agentes extra-gubernamentales para realizar sus funciones públicas no significa subordinación o sometimiento a empresas y organizaciones sociales (“captura del estado” por intereses privados), puesto que los planes y la operación de las organizaciones del sector privado y social dependen a su vez del gobierno (de sus leyes, políticas, servicios...) para poder llevarse a cabo. Los objetivos del gobierno no pueden realizarse solo con sus propios recursos, así como los objetivos de empresas y organizaciones no pueden realizarse en modo eficiente solo con sus propios recursos. Hay en el mundo contemporáneo una más clara interdependencia entre gobierno y sociedad.

cauteladamente, no se puede excluir la posibilidad de que el gobernar en modo de gobernanza incurra también en errores institucionales y técnicos que tendrán efectos nocivos para la sociedad. Probablemente un gobierno colegiado, en razón de sus mayores discusiones y controles, permite asegurar la corrección institucional y técnica del contenido de la decisión de gobierno, pero el gobernar en diálogo y entendimiento con otros actores, aun si de probada reputación, no asegura contra riesgos de error decisonal. Podrá haber fallas informativas, analíticas y de cálculo y podrán por varias razones descartarse otras decisiones y opciones de acción.

Por gobernanza o gobernanza pública se entiende esencialmente *el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad*. Se refiere al proceso por el cual o mediante el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma. Concretamente es el proceso a través del cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés y valor común, así como acordar y decidir las formas de organización, los recursos requeridos y las actividades a llevar a cabo para lograr los objetivos decididos. Entendida de esta manera, la gobernanza o el proceso de gobernar es, por un lado, una actividad *intencional*, puesto que define y decide la orientación de la sociedad hacia determinados objetivos y futuros que son considerados fundamentales y valiosos para la vida en sociedad (estructurales o coyunturales); por otro lado, es una actividad *causal*, puesto que define y decide las acciones, los instrumentos, las formas de organización y la cantidad y calidad de recursos que se consideran idóneos y eficaces para producir los objetivos y futuros deseados.

El proceso de gobernanza, en tanto intencional y causal, no es aleatorio ni discrecional ni irrestricto, sino está institucional y cognoscitivamente estructurado, estructurado *por instituciones y por el conocimiento*. Por un lado, implica valores, instituciones, normas y tradiciones, que establecen la visión de la sociedad deseable y exigible, las formas y los límites del ejercicio del poder público y las vías de acceso a disposición de los ciudadanos para participar en las decisiones públicas, y que regulan además la interlocución que tiene

lugar entre las autoridades públicas, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil a fin de que vinculen sus posiciones e intereses, resuelvan sus diferencias, puedan llegar a acuerdos y respetar a los sectores sociales en desacuerdo. Por otro lado, la gobernanza pública implica también conocimientos teóricos y técnicos, modelos causales y tecnologías, que hacen que los actores públicos, privados y sociales puedan conocer las causas y los componentes de los problemas sociales que se quieren atender o las metas que se quieren alcanzar, puedan asignar y ejercer de manera eficiente los recursos públicos y privados que se necesitan y puedan adoptar las medidas organizativas idóneas y las actividades causalmente idóneas y eficaces para producir los resultados públicos deseados. El conocimiento, por ser la actividad que identifica y valida las relaciones causales del mundo natural y del social, es la referencia fundamental para que el gobernar pueda ser eficaz y producir los resultados esperados.

En suma, *la gobernanza es proceso y estructura*.⁶ Refiere al conjunto de valores, instituciones, normas y al conjunto de conocimientos y tecnologías, que orientan, regulan

⁶ En la literatura hay dos tendencias, una que pone el énfasis en la estructura de la gobernanza y suele subrayar más bien los componentes institucionales de la estructura, es decir, principios, leyes, reglamentos, procedimientos establecidos, y recalca la exigencia de que la gobernanza respete los principios, valores y leyes del régimen democrático, sin destacar y prestar atención a su eficacia directiva, que remite también a los principios, métodos, teorías y modelos de las ciencias naturales y sociales. Esta corriente intelectual es la que suele hablar de “buena gobernanza”. Hay otra tendencia, que pone el énfasis en la gobernanza como el proceso de gobernar y que, reconociendo la importancia de que se respeten valores, principios y leyes del estado de derecho y del régimen democrático, pone mayor atención y acento en la capacidad y eficacia directiva del gobernar, en la producción efectiva de las situaciones sociales deseadas, que son justamente exigidas por los valores de la democracia y los derechos de los ciudadanos. Ha de enfatizarse que la gobernanza posee dos dimensiones esenciales: la institucional y la técnica, en contraste con buena parte de la producción mundial actual que, por haber convertido “la calidad de la democracia” en la cuestión cognoscitiva suprema en temas de gobierno o por incorporar bastante acríticamente el enfoque del (neo)institucionalismo, acentúa primordial o únicamente la dimensión institucional del gobierno democrático. La definición correcta de gobernanza, además de incluir las normas jurídicas y éticas de una sociedad y las del régimen político, incluye también las normas técnicas que proceden del conocimiento científico y que son indispensables, puesto que el gobernar es una acción performativa, orientada a realizar efectivamente las situaciones de vida personal y asociada que los valores políticos y los principios constitucionales del Estado democrático salvaguardan y prescriben como condiciones necesarias y racionalmente justificables de convivencia social. Hay que evitar reducir la gobernanza a su dimensión valorativa y normativa, ya que el proceso de gobernar no es única y simplemente una actividad de obediencia de las leyes y de respeto de las normas (aunque debe obviamente serlo) sino incluye también la realización empírica de las situaciones de vida personal y asociada que las prescripciones normativas exigen que los gobiernos garanticen, preserven, promueven y mejoren. Por consiguiente, la expresión “buena gobernanza” es aceptable solo a condición de que se entienda específicamente que se trata de un proceso

y sustentan las decisiones que el gobierno y la sociedad elaboran y toman para atender los asuntos públicos que importan y son decisivos para producir el orden social preferido, el tipo de sociedad preferido y constitucionalmente establecido y validado. En corolario, es de señalar que, según la especificidad de los asuntos sociales y económicos a atender (salud, educación, infraestructura, seguridad, ambiente...), la gobernanza asume específicas instituciones y se basa en específicos conocimientos especializados.

La estructura (institucional y técnica) del proceso de gobernar es producto de la interlocución que tiene lugar entre la sociedad y el gobierno, pero es cambiante el peso e influencia que tienen la sociedad o el gobierno en la definición y realización del contenido de la gobernanza, de sus objetivos, instrumentos, normas, conocimientos, actores, tiempos, tal como lo evidencia la historia social. El predominio del gobierno o de la sociedad depende del sistema político existente en un momento dado (las relaciones establecidas entre gobierno y sociedad), del grado de desarrollo organizativo y productivo de la sociedad (bajo o alto) y de la naturaleza de los asuntos públicos (sencilla o compleja). El gobierno posee el papel dominante en la definición y ejecución de la gobernanza y es el protagonista, definiendo objetivos, acciones, recursos, tiempos, cuando la sociedad no es capaz de autogobernarse y muestra que carece de las capacidades morales o políticas para lograr por ella misma acuerdos básicos sobre los principios, reglas y objetivos de la convivencia para vivir en paz y en orden y/o porque carece de las capacidades cognoscitivas, tecnológicas, financieras, organizativas y productivas para realizar eficazmente las acciones que hacen posible su supervivencia, bienestar, prosperidad....

Los dos siglos pasados en los países latinoamericanos se han caracterizado por un tipo de gobernanza, que suele llamarse “*gobernanza por gobierno*”, “*gobernanza jerárquica*” o “*vieja gobernanza*”, puesto que la desorganización, la incomunicación, el conflicto y hasta la violencia eran condiciones generales de la sociedad y porque el grueso de la población

directivo que por sus normas, procedimientos y controles genera condiciones que favorecen *la eficacia* de las acciones decididas o hace más probable su eficacia (el marco legal no prohíbe las acciones causalmente probadas) y no solo un proceso que se caracteriza por su obligado respeto a los valores, leyes y principios democráticos.

no poseía las capacidades suficientes para asegurar una producción sostenida y su bienestar. Es lógico y justificado un gobierno fuerte que protagoniza la definición y realización de lo socialmente preferido, cuando la sociedad es débil, atravesada por defectos y fallas de vario tipo. La correlación cambia cuando la sociedad posee ya en modo suficiente capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, financieras, organizacionales y productivas, así como capacidades políticas de deliberación y entendimiento y capacidades suficientes de autorregulación y corresponsabilidad en numerosos asuntos de su interés particular tanto mediante sus intercambios de mercado como mediante sus relaciones de cooperación y asociacionismo, de modo que ya no acepta jugar un rol cívico pasivo o gubernamentalmente subordinado al momento de definir los asuntos públicos que les conciernen, sus condiciones de vida asociada, su destino social y el proyecto de sociedad. Más aún, cuando, al mismo tiempo, la estructura de la sociedad se ha vuelto compleja (por “la diferenciación funcional” de sus subsistemas de acción y su enlazamiento con la economía global), de modo que los problemas relevantes de la vida en común se caracterizan por la complejidad de sus dimensiones y causas (ya no monofactoriales y de causalidad lineal), que ya no son cognoscibles ni tratables ni solubles sólo con las capacidades, los conocimientos y los recursos e instrumentos del gobierno estatal o de cualquier otro actor de la sociedad, de modo que la interdependencia entre las varias agencias de la sociedad que definen su dinámica y orientación es una característica estructural de la sociedad contemporánea.

En esta circunstancia contemporánea, se perfila y toma forma un nuevo modo de gobernar, llamado “*gobernanza moderna*”, “*gobernanza por cogobierno*”, “*nueva gobernanza*”. Las decisiones y acciones acerca de los objetivos de importancia social a realizar (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de calidad general), así como las decisiones acerca de las formas de organización social y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no son ni podrán ser obra exclusiva del gobierno, considerado como actor único o dominante, sino que serán, como es crecientemente notoriote, el resultado de múltiples formas de interlocución – interacción – coproducción – coautoría – corresponsabilidad – cogobierno – asociación entre el gobierno y las

organizaciones privadas y sociales. En esta forma de gobernar el gobierno no pierde su rol directivo en lo que concierne la realización del interés público, del beneficio general, pero lo ejerce de otro modo: mediante coordinación más que mediante subordinación, mediante concertación y acuerdo más que mediante mando y control, en modo horizontal o relacional más que piramidal, y siempre en el marco de la ley. En los hechos el nuevo rol del gobierno en los asuntos públicos es el del agente que activa las capacidades sociales existentes, que frecuentemente son desaprovechadas y subutilizadas, facilita sus iniciativas y ejecución (con revisión de su legislación, políticas, imposición fiscal), las convoca alrededor de temas públicos trascendentes, promueve el diálogo y el acuerdo para tratar esos temas de interés público, media en los conflictos, da seguimiento a los acuerdos (previniendo incumplimientos de lo acordado o impidiendo formas de parasitismo y asimetría), garantiza que las decisiones tomadas colegiadamente sean realmente de interés público (sin violaciones de la ley y sin favoritismos clientelares), hace del conocimiento del público ciudadano (transparencia), rinde cuentas de la decisión adoptada y de sus resultados.

Específicamente *la gobernanza democrática* es un proceso estructurado por las instituciones del régimen democrático del estado de derecho, a saber por el imperio de la ley, la división de poderes, el aseguramiento universal de derechos humanos, civiles y políticos o la igualdad universal frente a la ley, sistemas electorales libres, competitivos y con arbitraje imparcial; el acceso de los ciudadanos a la información pública y la participación ciudadana en las decisiones públicas (gobiernos representativos, transparentes, rendidores de cuentas)... Es simultáneamente un proceso estructurado por la información, los métodos analíticos, los modelos causales, las tecnologías productivas y gerenciales y de información y comunicación, que se materializan básicamente en la gestión de las finanzas públicas, el análisis y la implementación de las políticas públicas, la administración pública. La gobernanza democrática puede llevarse a cabo en condiciones de debilidad organizativa, económica y política de la sociedad, por lo cual suele y debe tomar la forma de una gobernanza más bien por gobierno, tal como ocurre en varios países latinoamericanos en numerosos asuntos públicos. Pero en aquellas condiciones o

en aquellos asuntos públicos en los que la sociedad se caracteriza por tener capacidades desarrolladas de producción, organización, convivencia pacífica, solidaridad, el gobierno democrático toma crecientemente la forma de gobernanza relacional, asociada, interorganizacional, en red, en la que el gobierno desempeña el rol de coordinador y regulador de la acción colectiva de la sociedad y el vigilante de que el interés público sea salvaguardado y realizado. Se puede añadir que la nueva gobernanza de la democracia, por ser esencialmente representativa, responsiva, deliberativa, participativa, abierta a la ciudadanía, tiende a ser cada vez más un gobernar en forma de cogobierno y esta tendencia es visible en muchos países particularmente en el campo del crecimiento económico y de la creación y desarrollo de las capacidades sociales.

3. La Gobernanza Nueva: sus condiciones de creación y consolidación

La gobernanza nueva es ya un modo de gobernar usual, desde hace décadas, en numerosos países y en numerosos asuntos públicos, aunque en otros países, por causa de tradiciones estatistas de fuerte protagonismo gubernamental y/o por las debilidades de la sociedad y fallas de ciudadanía, la gobernanza nueva es más bien un proceso en construcción que progresivamente acredita su viabilidad y efectividad, y va conquistando la confianza de la clase política y de los sectores empresariales, profesionales y populares. Es entonces importante identificar cuáles son las condiciones que hacen posible que la gobernanza nueva de la democracia contemporánea acredite su valía directiva. Estas condiciones son algunas de orden gubernamental, mientras otras son de orden extragubernamental, en el sentido de que son factores que se ubican en el terreno de las organizaciones y relaciones de la sociedad económica y civil.

3.1. Factores de orden gubernamental

Son cinco las condiciones de orden gubernamental: a) las relaciones entre el poder ejecutivo y los otros poderes públicos del estado, b) las relaciones entre los varios gobiernos existentes en un estado (las relaciones intergubernamentales), c) las relaciones entre los gobiernos y los ciudadanos y, más específicamente, d) las relaciones establecidas entre el poder ejecutivo (el presidente, el primer ministro) y su sistema de administración

pública, incluidos los altos funcionarios o ejecutivos (ministros, secretarios, comisionados, directores generales...) y, aún más específicamente, e) las relaciones que establecen los altos ejecutivos de las entidades o corporaciones públicas con sus miembros, personal, proveedores y poblaciones objetivo: a lo que hoy comienza a llamarse gobierno corporativo público.

Se desarrollan someramente las cinco condiciones. Es lógico observar y prever que el gobierno cae en problemas de gobernabilidad si las instituciones y las prácticas de la relación entre el poder ejecutivo y los legisladores son inestables y conflictivas, como ocurre cuando las oposiciones políticas presentes en el Congreso boicotean sistemáticamente la aprobación de reformas, leyes, presupuestos y políticas y su permanente rivalidad ocasiona grandes costos y daños a la sociedad con el efecto de que se incrementa la desconfianza social en el gobierno y en la política misma, particularmente entre los jóvenes que perciben que los recursos para realizar sus vidas ya no son única o principalmente los gubernamentales y los políticos.

El gobernar se vuelve aún más improductivo y hasta contraproducente cuando es constante la inconexión y descoordinación entre los diversos gobiernos que componen el estado (gobierno federal, estatales / departamentales, municipales), cuyo efecto directo es impedir que se aborden con efectividad problemas públicos que hoy, los más importantes para las personas y los sectores sociales, son transterritoriales en sus causas, componentes y efectos. En el mundo contemporáneo la mayor parte de las actividades humanas, sociales, que determinan la posibilidad y la calidad de nuestra vida personal y asociada son transterritoriales, están desterritorializadas. Economía, ciencia, tecnología, entretenimiento, información y comunicación, medio ambiente, seguridad pública...son realidades transterritoriales, globales, están desterritorializadas, mientras las instituciones políticas y los gobiernos siguen siendo territoriales y los gobiernos para la dirección de su sociedad cuentan solo con instrumentos territoriales, que se ejecutan y tienen validez solo al interior de la circunscripción territorial establecida de una municipalidad, un departamento o estado, un estado-nación.

En el tiempo presente se vive un desajuste entre las instituciones políticas y la actividad de los agentes sociales, que acarrea efectos negativos para las comunidades, aun si crecen los convenios de coordinación entre gobiernos y naciones. No sabemos por cuánto tiempo va a permanecer este desajuste. Sin embargo, para que sociedad y gobierno tengan la capacidad de resolver problemas y realizar situaciones de vida preferidas no tienen otra opción más que mejorar las normas y practicas de la relación intergubernamental y hacerla más eficaz a través de “conurrencia, coordinación, cooperación, asociación intergubernamental” y tal vez mediante la creación de nuevas entidades políticas más agregadas e integradas: multimunicipales, multiestatales, multinacionales (como veremos en el futuro). Los problemas pueden manifestarse y tener sus efectos dañinos en una localidad territorial particular pero sus causas rebasan las fronteras políticas del territorio, razón por la cual su solución requiere cambios en el comportamiento de otras localidades más allá del perímetro geopolítico de un gobierno y una comunidad, así como requiere flujo de varios tipos de recursos que no se encuentran en el nivel suficiente al interior de un municipio, departamento / estado o estado nación. Gobiernos y sociedades comienzan a entender que la solución de los problemas públicos más importantes, los transterritoriales, requieren formas transterritoriales de gobernar, gobernanzas transterritoriales, gobernanzas intergubernamentales, aun si los gobiernos por siguen siendo agencias territoriales limitadas. En la realidad, observamos que se están creando formas más agregadas, integradas, interrelacionadas de gobierno, tales como la gobernanza metropolitana (en los grandes conglomerados urbanos que incluyen municipios y departamentos), la gobernanza transfronteriza (entre los municipios y los estados que se ubican en la frontera de los estados nacionales y tienen una intensa interacción con problemas comunes), los regímenes internacionales actuales de gobernanza ambiental, gobernanza de salud, gobernanza de las telecomunicaciones, etc.

Crucial también para un proceso de gobernar eficiente y de calidad es el tipo de relación que un gobierno tiene establecido con sus ciudadanos y que se plasma en un régimen político formal o en un sistema político concreto. Dicho aceleradamente, podemos observar regímenes políticos, aun si denominados, en que su punto crítico o talón de

Aquiles es su representatividad política, puesto que gobierno, legisladores y partidos políticos se mantienen alejados o indiferentes a demandas, necesidades, sufrimientos, aspiraciones de personas y sectores, y más bien se ensimisman en sus intereses políticos y se autonomizan de la sociedad, cerrando el paso a la participación de los ciudadanos en la formación de la agenda pública y en las decisiones públicas. O bien aceptan la participación ciudadana, pero a condición de que ésta no sea independiente, sino sus demandas y propuestas hayan sido filtradas, encuadradas, alineadas con la voluntad o el proyecto del gobernante en jefe. Esta situación política es tanto más probable cuanto más la mayor parte de los ciudadanos (en el sentido limitado de electores más que de contribuyentes y obedientes de la ley) carecen de capacidades propias para realizar sus vidas y dependen entonces de la provisión de bienes y servicios tangibles que les ofrece el gobierno. En aquellos estados y gobiernos con carencia de instituciones de participación ciudadana (aun si pudiera haber prácticas participativas promovidas por algunos políticos, por convicción propia o por oportunismo) o con instituciones defectuosas ya que domestican la participación de los sectores sociales, es lógico que no pueda tomar forma la nueva gobernanza, aunque es previsible el escenario de que la gobernanza jerárquica por mando y alineamiento, que no implica la corresponsabilidad de los ciudadanos, pueda entrar en problemas y crisis de ingobernabilidad apenas no disponga de los recursos financieros para satisfacer la demanda social por bienes, servicios y oportunidades.

Sin embargo, es importante detenerse en las dos últimas condiciones que refieren al modo como el gobierno gobierna su sistema de administración pública. Es obvio que el gobierno gobierna a su sociedad mediante su sistema administrativo y, más precisamente, mediante el desempeño de sus entidades administrativas particulares, sus ministerios, secretarías, coordinaciones, institutos, etc. Por consiguiente, *el gobierno del gobierno*, el modo como el gobierno gobierna su aparato administrativo, extenso, diferenciado, experto, es fundamental para la gobernanza de la sociedad. Dicho de otro modo, la gobernanza pública exitosa es posible solo a condición de que haya una exitosa gobernanza corporativa del sector público. Ahora bien, como he mostrado en un libro

reciente,⁷ carecemos de un conocimiento preciso y suficiente del modo como el poder ejecutivo y sus altos ejecutivos dirigen y coordinan las entidades administrativas para hacerlas efectivas en el cumplimiento de sus funciones públicas. En gran medida la dirección de la administración pública está definida por el régimen político, que puede tener las características del sistema presidencial, parlamentario o de otras variantes intermedias como el llamado “gobierno de gabinete”. Sin embargo, ninguno de estos regímenes ha contemplado en su normatividad el proceso decisorio mediante el cual los altos ejecutivos dirigen sus corporaciones públicas. Suponemos pero no sabemos el modo como el Primer Ministro o el Presidente de un país gobierna su aparato ejecutivo, así como suponemos pero no sabemos tampoco el modo como los ministros, secretarios y directores generales del sector público, gobiernan las organizaciones o corporaciones a su cargo. Conocemos sus atribuciones y facultades directivas (dirigir, coordinar, instruir, resolver conflictos y confusiones, establecer planes y programas, determinar las asignaciones...), pero ignoramos el proceso como concretamente toman sus decisiones para llevar a cabo sus atribuciones y ejercer sus facultades, así como ignoramos también si existen procedimientos o normas para validar la calidad institucional y técnica de sus decisiones.

Es paradójico que *el gobierno del gobierno* no haya llegado a ser una cuestión cognoscitiva importante, a pesar de que son evidentes los errores de decisión de los altos directivos y los hechos escandalosos de corrupción y a pesar de que los altos directivos del sector público tanto o más que en el privado gozan de gran autonomía en su toma de decisiones, carecen de controles y contrapesos a lo largo de su proceso de decisión y se mantienen distantes de los miembros de la organización que dirigen y de los ciudadanos, muchos de los cuales tienen interés genuino en comprometerse con la solución de determinados problemas públicos y poseen información relevante para abordarlos. En busca de promover la calidad y eficacia de la gobernanza pública, se perfila entonces la necesidad de establecer principios y estándares de conducta de los directivos públicos, que pueden

⁷ Refiero al libro “El gobierno del gobierno” (2013), publicado por el INAP, México.

llegar a formalizarse en leyes públicas, así como la necesidad de establecer normas para el proceso decisorio y controles de validación de la calidad de sus decisiones.⁸

A partir de la premisa de que la gobernanza pública existe, se ejerce y es eficaz a través de los recursos y las operaciones que ejecutan las entidades de la administración pública, se sigue que la gobernanza incluye tres niveles de acción que, no obstante su desagregación y jerarquización en importancia, son interdependientes:

- *“Gobernanza pública”*, que es el concepto y término fundamental que refiere al proceso mediante el cual el gobierno gobierna o dirige a la sociedad.
- *“Gobierno o gobernanza del sector público” / “Gobierno o Gobernanza de la administración pública”*, que es el concepto y término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige o gobierna el sector público o el sistema de la administración pública en su conjunto, según las diversas modalidades de sus entidades constitutivas: administración central, descentralizada, desconcentrada, paraestatal...
- *“Gobierno o gobernanza corporativa pública”*, que es el concepto y término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige o gobierna sus específicas y particulares corporaciones u organizaciones administrativas, encargadas de realizar específicas funciones públicas y de proveer específicos bienes y servicios públicos a los ciudadanos, que están a cargo de los altos ejecutivos administrativos del gobierno (ministros, secretarios, directores generales...)⁹ Este tercer conjunto

⁸ Mientras en el terreno de la gobernanza de la sociedad el poder ejecutivo está sujeto a los controles de los poderes legislativo y judicial del estado, en el terreno de la gobernanza de la administración pública o sector público el poder ejecutivo tiene una amplia autonomía decisoria, no está sujeto a controles o solo sujeto a controles expost, así como tampoco lo están los altos ejecutivos de las entidades administrativas particulares. Por ejemplo, las exigencias de transparencia y rendición de cuentas se aplican a las acciones decididas y los resultados obtenidos, pero desconocemos por qué se decidieron esas acciones y no otras y por qué se decidió producir esos resultados y no otros.

⁹ Prefiero denominar la dirección de una organización específica de la administración pública (un ministerio, una secretaría, un instituto, una comisión, una empresa pública...) con el término *“gobierno corporativo público”* o *“gobernanza corporativa pública”* en correspondencia con el lenguaje que emplea la comunidad internacional de investigación. Entiendo, sin embargo, que el término de *“corporación”*, *“corporación pública”* pueda ser disconforme con nuestra tradición conceptual hispanoamericana. Entre nosotros el concepto y término *“corporación”* refiere más bien a la empresa privada y en política refiere a las

puede subdividirse e incluir el *“gobierno o gobernanza de la empresa pública”* que es el concepto y término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige sus empresas públicas particulares, las cuales tienen como fin último realizar objetivos de valor público para la comunidad política nacional o local, por lo que deben ser consideradas como entidades públicas y sujetarse a los principios y normas de la gobernanza pública y del sector público, pero que tienen como fin intermedio la producción y distribución de bienes y servicios que, para ser eficaces, no pueden más que operar según la lógica de los mercados y, por tanto, deben también sujetarse a los principios y requisitos del gobierno corporativo del sector privado o simplemente del llamado gobierno corporativo.

Por gobierno corporativo público ha de entenderse: *“el conjunto de los procesos de **dirección – coordinación y supervisión – control** de una organización pública, así como **los de comunicación y rendición de cuentas** al público sobre sus decisiones, acciones, productos y resultados, procesos que están estructurados o deben estar estructurados por normas, procedimientos e instancias de control y validación”*. El gobierno corporativo público tiene entonces dos características fundamentales e indisolubles: es un proceso de decisiones directivas (dirección estratégica, financiamiento, coordinación, control de gestión, auditoría, evaluación, información y rendición de cuentas...) de su entidad administrativa y es o ha de ser un proceso estructurado por normas y por instancias de validación y control de la calidad de la decisión.

Más allá de defectos organizativos, procesos operativos y pautas gerenciales, el problema central del modo como actualmente el gobierno gobierna el sector público es *la fragmentación intragubernamental y la disociación intergubernamental*, que se presenta

organizaciones de la sociedad económica (capital y trabajo), subordinadas al gobierno y que funcionan como brazos operativos del gobierno para fines de control político o de gobierno. En el artículo no se asume ninguna de estas dos denotaciones, ni la empresarial ni la *“corporativista”* (del régimen autoritario), sino una equivalente a la de *“organización”*, es decir, al conjunto de actores que crean vínculos de interdependencia y llegan a tener un sentido de pertenencia mediante las acciones que ejecutan para realizar de manera asociada y continua la realización de objetivos que son de su interés, personal o colectivo.

en diversas escalas y con diversas formas tanto en el conjunto del sistema administrativo como en las entidades administrativas particulares. En el plano de la gobernanza del poder ejecutivo del sistema administrativo en su conjunto, el principal problema es la fragmentación o la baja integración que existe entre las principales entidades o corporaciones públicas que componen el sistema y que tiene el efecto de impedir que se aborde en modo integrado interorganizacional e intergubernamental problemas complejos (pobreza, empleo, por ejemplo) y problemas transterritoriales (medio ambiente, seguridad pública, por ejemplo) que son de altísimo interés público y que irresueltos ocasionan una vida asociada frustrante, de inferior calidad, que conduce a la deslegitimación gubernamental. En el plano de la gobernanza corporativa pública, a cargo de los altos ejecutivos públicos, se presenta el mismo problema, la fragmentación intragubernamental al interior de su específica entidad administrativa, en la que las diversas unidades por varias razones se resisten a compartir información, a coordinarse y crear sinergias.¹⁰

Sin embargo, el problema de fondo es que tanto el poder ejecutivo como los altos ejecutivos de las corporaciones públicas adoptan sus decisiones directivas con una gran autonomía unipersonal que no tiene controles suficientes para validar su calidad institucional y técnica y, por consiguiente, están expuestos a errores, altos riesgos (económicos y políticos) y daños sociales. En este momento, es generalizado que los altos ejecutivos de ministerios, secretarías, coordinaciones e institutos validen su decisión directiva solo por la aprobación que reciben del Presidente o del Primer Ministro o del Jefe de Gabinete, sin normas e instancias de control y sin hacer del conocimiento de los

¹⁰ Cualquier examen de la estructura del sistema administrativo actual nos conduce a observar una gran cantidad de entidades que tienen diferentes funciones públicas con diferentes atributos y facultades, diferentes normas jurídicas y normas técnicas para cumplir sus funciones, diferente estructura organizativa, diferentes políticas, programas y servicios, diferentes poblaciones objetivo y diferente perfil profesional de su personal. Es lo que podemos llamar: "*Fragmentación entre*". Se puede observar también la fragmentación que tiene lugar al interior de cada una de las corporaciones públicas particulares que se desagregan en numerosos niveles jerárquicos y numerosas unidades administrativas, con frecuencia innecesarias, que por su tipo de organización jerárquico-burocrática, reglamentación interna, patrón directivo, procedimientos administrativos y cautelas políticas de sus miembros se vuelven unidades autoreferidas, separadas, indiferentes entre sí y celosamente independientes en su operación respecto de las demás unidades. Es lo que podemos llamar: "*Fragmentación en*". Estos dos tipos de fragmentación dificultan y hasta impiden una gobernanza eficaz de la administración pública.

miembros de la organización, sus pares de gobierno y los ciudadanos su proceso de decisión corporativa, particularmente los motivos que condujeron a tomar una decisión y dejar de lado otra posible. Este amplio campo de maniobra de los altos funcionarios del gobierno y escasa transparencia y rendición de cuentas suele ser el caldo de cultivo de errores decisionales.

En conclusión, es evidente que el gobierno no podrá dirigir con eficacia y calidad su sistema administrativo a menos que revise su tamaño (injustificado) y su estructura (descoordinada) e introduzca normas de comunicación, coordinación y cooperación entre las entidades administrativas que integran el sistema, además de establecer normas que regulen el proceso decisorio de sus altos directivos unipersonales y mecanismos de validación de la corrección institucional y técnica de sus decisiones, así como normas que prescriban transparencia y rendición de cuentas en sus procesos de decisión directiva. Lo mismo se debe decir del gobierno corporativo, puesto que los altos ejecutivos no podrán dirigir con eficacia y calidad sus corporaciones o entidades administrativas específicas (de salud, educación, medio ambiente, infraestructura, movilidad, etc.) a menos que mantengan un diálogo permanente con los miembros de la corporación, con sus proveedores, su población objetivo y con los interesados en sus actividades, revisen la estructura y actuación descoordinada de su entidad e introduzcan normas de comunicación, coordinación y cooperación entre sus particulares unidades administrativas y establezcan mecanismos de validación y control de la corrección de sus decisiones, así como normas de transparencia y rendición de cuentas a sus superiores y pares en el gobierno, a los miembros de la organización y a la ciudadanía interesada.

El sector público debe tomar en serio y adecuar a su misión la posición pionera que tuvo el sector privado en el campo del gobierno corporativo, que elaboró y acordó desde años atrás *Principios y Códigos de Gobierno o Gobernanza Corporativa*, que establecieron normas de comportamiento de los altos directivos e instituyeron instancias colegiadas de dirección (Juntas de Gobierno, Consejos Directivos o de Administración), cuyos miembros deben ser independientes, representativos de propietarios de la empresa e interesados en su desempeño y de probada solvencia técnica y moral, con el fin de mejorar, validar,

controlar y transparentar el proceso decisional de los altos ejecutivos (CEOs) de las firmas y de esta manera anticipar errores decisionales que acarrearán daños a los propietarios, miembros, proveedores, clientes de la corporación y a los interesados en su desempeño, productos y servicios.¹¹

Ha llegado el momento de elaborar los principios, las normas y los procedimientos que la alta dirección de las entidades de la administración pública debe incorporar a fin de asegurar y mejorar su calidad institucional, técnica y gerencial. Los *Principios y Códigos del gobierno corporativo público o de la gobernanza corporativa pública* pueden llegar a ser leyes públicas con sanciones desincentivadoras, tales como despido, inhabilitación, sanciones penales y civiles. Ha llegado también el tiempo de preguntarse si no sea conveniente y necesario introducir en el conjunto del sistema administrativo y en algunas corporaciones públicas específicas –especialmente en aquellas que tienen la responsabilidad de hacerse cargo de asuntos públicos de vital importancia para la ciudadanía– órganos colegiados de dirección, integrados por ciudadanos y funcionarios independientes, poseedores de una confiable reputación y representatividad social y que poseen un probado conocimiento experto sobre los asuntos públicos de referencia. En respuesta a esta pregunta se observa que en algunos países, para el gobierno del sistema administrativo, se han ya creado órganos colegiados de dirección, como Consejo de Ministros, Colegio Intersecretarial, Consejo de Estado... y para el gobierno de las corporaciones públicas particulares se han creado Consejos Consultivos, que transitan con rapidez hacia la forma de Consejos Directivos o Juntas de Gobierno con una composición plural e independiente. La tendencia mundial se orienta a disminuir la prerrogativa exclusiva unipersonal del poder ejecutivo y los altos ejecutivos públicos en lo que concierne la dirección del sector público y, por consiguiente, a disminuir su amplia autonomía decisional y, en contraste, se precede a incrementar la presencia de órganos

¹¹ La referencia pionera en el tema del gobierno corporativo sigue siendo el *Cadbury Report* (1992) y una referencia mundialmente influyente es: *Principles of Corporate Governance* (OECD, 1998, 2004). Casi en todos los países existen actualmente Principios de Gobierno Corporativo, elaborados y consensuados por las empresas privadas, y en algunos países los principios han sido elevados a leyes de estado

colegiados de dirección, que enriquecen la deliberación y validan la decisión directiva, asegurándola contra errores y riesgos injustificados.

Para cerrar este apartado es conveniente recordar o reconocer que la gobernanza actual de la sociedad ya no puede ejercerse según el formato del viejo protagonismo jerárquico del gobierno en todos los asuntos de interés público y en todo momento y condición social, sino que se debe dar paso a una forma relacional y asociada de gobierno, basada en el diálogo, la cooperación y la corresponsabilidad pública, que en el fondo exige confianza y liderazgo y que está enmarcada por la observancia de las leyes. Recordar y reconocer también que la gobernanza de la sociedad no es acción directa del gobierno sino que pasa por la gobernanza apropiada y eficaz de su sistema de corporaciones administrativas, razón por la cual hay que prestar la máxima atención cognoscitiva e institucional a la tarea crucial de asegurar y mejorar la calidad directiva de los altos funcionarios de la administración pública.

3.2. Factores de orden extra-gubernamental

La nueva gobernanza no puede afirmarse como una confiable instancia de dirección de la sociedad, a menos que existan capacidades desarrolladas en la sociedad económica y civil. Justamente porque las capacidades del gobierno son insuficientes, se requieren los recursos, capacidades, habilidades de los actores sociales. En caso de que la sociedad carezca de ellas o las posea en un nivel de desarrollo limitado, el escenario más probable es que la sociedad vaya a la deriva, no alcance las metas deseadas de valía y entre en decadencia. La exigencia de que exista capacidad social para que la nueva gobernanza pública pueda afirmarse y operar es lo que lleva a que algunos cuestionen la posibilidad de que exista y sea la forma apropiada de gobierno en aquellos países y localidades, en los que son notorios los límites de su capital financiero, físico, productivo, intelectual, social, cívico o, dicho de otro modo, en aquellos países y localidades en los que es limitada la voluntad social de involucrarse la solución de problemas de interés público y limitada la capacidad para resolverlos o atenuar sus efectos negativos. El peor escenario de ingobernabilidad ocurre cuando la insuficiencia de la capacidad gubernamental coexiste

con la inexistencia o la insuficiencia de la capacidad social tanto en el terreno económico y cognoscitivo como en el cívico.

En esta perspectiva, dos son las condiciones básicas para desarrollar y consolidar la nueva gobernanza pública: a) Crear, desarrollar, reconocer y activar las capacidades de la sociedad económica y civil; b) Crear, desarrollar y consolidar las condiciones que posibilitan las formas de asociación público-privada, gubernamental-social.¹²

No entiendo exponer las políticas de creación y desarrollo de capacidad social, que desde décadas atrás han impulsado los gobiernos de los estados desarrolladores latinoamericanos, que abarcan los campos de educación, salud, alimentación, creación de infraestructura (física y de telecomunicaciones), capacitación laboral y productiva, asociacionismo (economía social), corresponsabilidad...etc., y que incluyen también las políticas de activación de las capacidades económicas, intelectuales, informativas, productivas existentes mediante actualización de leyes y reglamentos, simplificación de trámites administrativos, incentivos fiscales y también mediante instrumentos varios de fomento al asociacionismo productivo y de consumo, la creación de cadenas productivas integradas y sistemas de proveedores, la facilitación del acceso al capital, etc.

Merece en cambio una consideración especial, la condición básica para la nueva gobernanza que consiste en la creación, desarrollo, activación de formas de asociación y de redes público-privadas, gubernamental-sociales. Desde la premisa de la insuficiencia de recursos gubernamentales y de la existencia de recursos y activos de vario tipo en la sociedad, son fundamentales las siguientes iniciativas:

- Institucionalizar, mediante leyes, reglas y prácticas apropiadas, la existencia de “asociaciones público – privadas”, “redes de asuntos públicos”, “redes de política pública”, “redes de prestación de servicios”, en las que los actores de la sociedad económica y civil participan, dialogan y conciertan entre ellos y con el gobierno sobre

¹² He desarrollado estas ideas en un capítulo del libro *La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica* (2013), M. Villoria (coordinador), CLAD, Caracas.

los problemas públicos a atender, los proyectos públicos a emprender, y se comprometen y corresponsabilizan en su realización.

- Asegurar que las formas de asociación y cooperación entre el gobierno y el sector privado o el sector social se encuadren en el marco de las leyes vigentes, respeten las leyes y sean responsables en caso de transgresiones a la ley, a fin de evitar complicidades entre el poder y la empresa, corrupciones, favoritismos, que harían de la nueva gobernanza un mecanismo de “capitalismo de compadres”.
- Institucionalizar la participación (consulta, deliberación, decisión, ejecución, evaluación) de los actores económicos y sociales en la formulación de las políticas públicas, el diseño de la prestación de los servicios públicos, acaso en la presupuestación pública y en el control de gestión, y en la evaluación de las políticas y los servicios. Asimismo promover la creación de Observatorios Ciudadanos independientes que dan seguimiento a los procesos de gobernanza público-privada-popular y evalúan la institucionalidad de sus procesos y la eficacia de sus resultados.
- Institucionalizar, sin desincentivar, los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para tener acceso a la deliberación colectiva y a participar en las decisiones públicas. Asimismo, establecer reglas de interlocución y deliberación a lo largo del proceso decisorio en las que la asimetría, la irracionalidad, la exclusión y la violencia estén bajo control y no favorezcan a los actores más poderosos, influyentes y concedores.
- Exigir a los ciudadanos, para poder ser población beneficiaria de políticas, servicios y recursos del gobierno, el requisito de formas de agrupamiento, coordinación y corresponsabilidad, superando un individualismo oportunista o socialmente irresponsable (obviamente sin negación del derecho social personal de los ciudadanos). En derivación, fomentar y apoyar iniciativas de formación y desarrollo de *capital social* entre personas, familias, grupos y sectores mediante formas de organización social ciudadana, no gubernamental, y creación de vínculos cívicos y éticos.
- Fomentar, exigir y apoyar las iniciativas de *responsabilidad social empresarial*.

- Institucionalizar formas de *asociación / partenariado público-privado* en proyectos de inversión en infraestructura, en investigación y desarrollo, en fondos para el desarrollo de capital intelectual (becas, cátedras universitarias y programas), en equipamiento urbano, escolar, médico, etc.
- Institucionalizar formas de *asociación / partenariado público-social / popular* en políticas y programas de desarrollo, bienestar, seguridad social, creación y ampliación de oportunidades, etc.
- Institucionalizar formas de transparencia y rendición de cuentas que hagan públicas las actividades de deliberación y decisión de los que participan en el diseño y la ejecución de la gobernanza, a fin de mostrar la naturaleza pública de las decisiones y acciones, y la eficacia relativa de las acciones decididas.
- Evaluar permanentemente la institucionalidad, legitimidad política, costo-eficiencia y eficacia social de las decisiones tomadas en modo de gobernanza asociada público-privada-popular (PPPP), a fin de conocer su pertinencia, eficacia y calidad directiva, hacer las correcciones que correspondan, ponderar y redefinir los niveles de intervención del sector público o del privado y social en las políticas y servicios públicos. No está garantizado que gobernar en modo de gobernanza sea políticamente más apreciado y socialmente más efectivo.

En recapitulación, es de resaltar que la estructura y el desarrollo de este texto ha tenido el propósito de: a) reconocer que la tarea de gobernar en las condiciones contemporáneas de la sociedad es difícil y más difícil que en el pasado; b) reconocer que la sociedad, especialmente la sociedad contemporánea, que está hoy constituida por todo un universo de organizaciones orientadas a la realización de intereses particulares, requiere exista una agencia directiva que se encargue explícitamente de definir y realizar las condiciones del interés general o del bien común de la sociedad, que son las que hacen posible una vida asociada próspera, ordenada, justa y razonablemente agradable; c) reconocer que el gobierno político democrático es la agencia directiva del interés general, para lo cual se le

debe dotarlo de las capacidades, poderes y recursos que su compleja tarea directiva exige y que debe incluir el poder decidir leyes, ejercer la coacción legal, determinar la imposición fiscal, disponer de organizaciones, activos y personal, suficientes para su tarea, etc.; d) reconocer que la actividad directiva de los gobiernos actuales es insuficiente, aun si es necesaria e imprescindible, razón por la cual el gobernar actual, para ser efectivo y apropiado, requiere las capacidades, poderes, recursos y activos de diverso tipo que las empresas de la sociedad económica y las organizaciones de la sociedad civil poseen en diversos niveles; e) reconocer que la limitación que experimenta la agencia gubernamental, responsable del interés general de la sociedad, impulsa y hasta obliga a dar forma a nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad, cuyas características distintivas serán la independencia, la interdependencia, la confianza y la cooperación y que tomará formas concretas de asociaciones, redes, partenariados público-privados-populares; f) reconocer que la nueva gobernanza pública no es panacea. Favorece una dirección de la sociedad más representativa, eficaz, legítima, socialmente respaldada, pero no es inmune a distorsiones institucionales, que pueden tomar la forma de complicidades y arbitrariedades entre los poderes públicos y los poderes privados, opacidad decisoria, y tampoco es inmune a errores técnicos en la decisión de planes estratégicos, políticas públicas, proyectos de inversión, provisión de servicios públicos. En el fondo, dicho weberianamente, gobernar es reintentar lo imposible que es una imagen de vida social, racionalmente fundada y éticamente exigible, a pesar de la frustración por las inconclusiones, fallas, ineficacias, obstáculos, oposiciones, mala fe y malos entendidos.

