

Acerca del Gobierno

Propuesta de teoría

Luis F. Aguilar Villanueva



tirant
lo blanch
ciencia
POLÍTICA



EL COLEGIO
de
JALISCO

40 Aniversario



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

ACERCA DEL GOBIERNO

Propuesta de teoría

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT HUMANIDADES

MANUEL ASENSI PÉREZ

*Catedrático de Teoría de la Literatura y de la Literatura Comparada
Universitat de València*

RAMÓN COTARELO

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*

M^A TERESA ECHENIQUE ELIZONDO

*Catedrática de Lengua Española
Universitat de València*

JUAN MANUEL FERNÁNDEZ SORIA

*Catedrático de Teoría e Historia de la Educación
Universitat de València*

PABLO OÑATE RUBALCABA

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universitat de València*

JOAN ROMERO

*Catedrático de Geografía Humana
Universitat de València*

JUAN JOSÉ TAMAYO

*Director de la Cátedra de Teología y Ciencias de las Religiones
Universidad Carlos III de Madrid*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

ACERCA DEL GOBIERNO

Propuesta de teoría

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA



EL COLEGIO
de
JALISCO

40 Aniversario



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

tirant lo blanch
Ciudad de México, 2022

Copyright © 2022

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito del autor y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

Este libro será publicado y distribuido internacionalmente en todos los países donde la Editorial Tirant lo Blanch esté presente.

Directores de la Colección:

ISMAEL CRESPO MARTÍNEZ

*Catedrático de Ciencia Política y
de la Administración en la Universidad de Murcia*

PABLO OÑATE RUBALCABA

*Catedrático de Ciencia Política y
de la Administración en la Universidad de Valencia*

© Luis F. Aguilar Villanueva

© D.R. 2022, El Colegio de Jalisco, A.C.
5 de Mayo 321
45100, Zapopan, Jalisco
ISBN El Colegio de Jalisco: 978-607-8831-21-0
www.coljal.mx

© EDITA: TIRANT LO BLANCH
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO
Av. Tamaulipas 150, Oficina 502
Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100, Ciudad de México
Telf: +52 1 55 65502317
infomex@tirant.com
www.tirant.com/mex/
www.tirant.es
ISBN: 978-84-1147-357-6

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Asociados Numerarios de El Colegio de Jalisco

Ayuntamiento de Guadalajara

Ayuntamiento de Zapopan

El Colegio de México, A.C.

El Colegio Mexiquense, A.C.

El Colegio de Michoacán, A.C.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Gobierno del Estado de Jalisco

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Subsecretaría de Educación Superior-SEP

Universidad de Guadalajara

Roberto Arias de la Mora

Presidente

Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano

Secretario General

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Francisco Javier Velázquez López

Secretario General

ÍNDICE

Presentación	11
--------------------	----

Parte I

EL GOBIERNO.

Problemas, conceptos, críticas, reformas

1. El problema del gobierno	21
2. El concepto de gobierno: el Gobernante y la Gobernanza.....	29
2.1. La Gobernanza Pública: su concepto.....	35
2.2. La Gobernanza Pública: sus propiedades.....	40
2.3. La Gobernanza Pública: sus principios y problemas	46
2.4. La Gobernanza Pública: sus tipos.....	57
3. La legitimidad y la efectividad: los dos imperativos del gobernar.	61
3.1. La legitimidad del gobernar.....	61
3.2. La efectividad del gobernar	68
4. La problematización del gobierno y las teorizaciones críticas	77
4.1. La (In)Gobernabilidad.....	80
4.2. La Elección Pública	87
4.3. La Nueva Gestión Pública	95
4.4. El populismo	100
5. El desplazamiento de la cuestión de la Ingovernabilidad hacia la Nueva Gobernanza Pública y hacia la Buena Gobernanza y la Calidad del Gobierno	109
5.1. La Nueva Gobernanza Pública	109
5.2. La Buena Gobernanza y la Calidad del Gobierno.....	115

Parte II
TEORÍA DEL GOBIERNO

6. Una propuesta de teoría del gobierno.....	133
6.1. La composición de la teoría I: su objeto de conocimiento.....	133
6.2. La composición de la teoría II: sus supuestos, su carácter conceptual, su rol metodológico	137
6.3. La composición de la teoría III: sus unidades causales y la relación entre la estructura estatal-social y la agencia gubernamental	142
6.4. El acotamiento de la teoría: la delimitación de las variables causales	148
6.5. La función metodológica de la teoría para la investigación empírica	155
7. Las Unidades Causales de la Teoría del Gobierno	157
7.1. La primera unidad causal de la gobernanza: El Ordenamiento Normativo del Estado	157
7.2. La segunda unidad causal de la gobernanza: el Sistema de Conocimiento de la Sociedad	161
7.3. La tercera unidad causal de la gobernanza: las relaciones políticas	166
7.4. La cuarta unidad causal de la gobernanza: la Agencia gubernamental.....	169
8. La Integración de las unidades causales: el centro de la teoría	177
9. Las Variables y los Indicadores del orden normativo estatal, el sistema social de conocimiento, la relación política y la agencia gubernamental.....	185
10. Una consideración conclusiva.....	193
Bibliografía	195

Presentación

En nuestras conversaciones cotidianas, en casa, en el trabajo y en los cafés que frecuentamos con amigos, es común hablar del gobierno, de sus discursos, acciones, resultados. A veces lo hacemos con tonos de confianza, reconocimiento, respeto, defendemos sus políticas, aprobamos sus acciones y aplaudimos sus resultados. En otras ocasiones, interrumpimos cualquier conversación sobre el gobierno porque nos pone de mal humor y nos lleva a discutir con colegas, amigos y familiares acerca de sus discursos y decisiones, sus falacias, sus errores directivos, su bajo desempeño en asuntos vitales. Lo usual es que la discusión se enrede y el entendimiento sea impracticable todas las veces que no compartimos el mismo concepto del gobierno y de su actividad directiva.

El concepto que tenemos del gobierno es resultado de nuestra socialización familiar, escolar, barrial, gremial, religiosa, regional, acaso partidista, por lo que juzgamos sus decisiones y actividades de acuerdo con las creencias y las expectativas de la cultura política en la que hemos sido socializados. Unos tienen un concepto del gobierno en grande y creen que es un sujeto todopoderoso, conecedor, benefactor y la solución de nuestros problemas. Otros tienen interiorizada una opinión negativa, basada en experiencias vividas o en prejuicios heredados. Otros más aprecian la necesidad e importancia de su rol directivo en el contexto de una sociedad que no es una comunidad fraternal, altruista y solidaria, pero exigen que el gobierno sea realmente dirigente, tome decisiones informadas, productivas, socialmente útiles. En suma, si nuestros conceptos del gobierno son discordantes, es previsible que el desenlace de nuestra discusión con amigos o, peor aún, con desconocidos sea el desacuerdo con tonos de exasperación.

El gobernar del gobierno está en el centro de la discusión contemporánea. En siglos pasados la investigación académica y la discusión cívica se centró en el Estado, en la formación del Estado Nación, en la consolidación de su ordenamiento normativo y su soberanía territorial. Resuelta la cuestión del Estado nacional, hoy la atención ciudadana e intelectual se enfoca en el gobierno y en su proceso de gobernar, debido en mucho a sus transgresiones legales, hechos de co-

rrupción, arbitrariedad y discriminación, y a sus fallas cognoscitivas y administrativas, que lastran sus políticas, servicios, gasto, inversiones, y erosionan la confianza social en su responsabilidad y capacidad directiva.

En este par de años, a causa de la calamidad de la pandemia y del desastre económico y sanitario que ha provocado, con enfermedad y muerte de parientes y amigos queridos, hemos redescubierto el rol del gobierno y su importancia para la convivencia y la supervivencia. Es el único agente que posee la capacidad de organizar la sociedad para enfrentar un problema público letal y puede hacerlo porque tiene la autoridad para regular las conductas de la población a través de información, prescripciones, prohibiciones y porque dispone de un aparato coactivo para hacerlas efectivas y de un sistema administrativo que puede atender a los ciudadanos afectados en su salud, empleo, ingresos, proyectos de vida. Sin embargo, el redescubrimiento social de la importancia directiva del gobierno no ha significado que sus decisiones hayan sido consideradas satisfactorias. El gobierno ha sido objeto de críticas prácticamente en todos los países por defectos reales o imputados de planeación, proyección, información, medidas de protección, capacidad hospitalaria, programa de vacunación, etc. Es enteramente comprensible que la complejidad y gravedad de la pandemia con sus efectos en la salud, la vida y la economía haya rebasado las proyecciones, gestiones y recursos del gobierno y de la misma sociedad, con excepción de las empresas biofarmacéuticas en el terreno de las vacunas y los medicamentos. Hemos vivido una situación excepcional. Sin embargo, aun si se reconoce honestamente que el gobierno ha sido el catalizador y el facilitador de la respuesta social a la crisis, la pregunta acerca de su capacidad y efectividad directiva sigue siendo central y se enfoca en las cuestiones del relanzamiento económico, y del bienestar y la seguridad social.

El propósito del libro es ofrecer un panorama conceptual del gobernar del gobierno y proponer una teoría. El gobernar comprende tal número y complejidad de normas, acciones, relaciones, componentes, recursos y circunstancias, que cualquier intento de comprenderlo y explicarlo parece destinado al fracaso teórico o a desembocar en un producto intelectual menor. Es un riesgo que he asumido y considero que no es una aventura intelectual temeraria, porque recapitula mi

vida académica, enfocada en temas de gobierno, gobernanza, política pública, administración pública. Sin embargo, sería presuntuoso declarar que estoy por ofrecer una teoría acabada del gobierno. Hago una propuesta criticable, pero estructurada, que ordena los componentes constitutivos de su calidad y efectividad directiva.

El foco del libro es *la efectividad* del gobernar, que desde años atrás ha sido el centro de mi atención y de otros colegas, en sintonía con la preocupación y las interrogantes de los ciudadanos. La legitimidad de la posición y la acción del gobernante, que fue la cuestión prioritaria de la Transición Democrática al final del siglo pasado en la región latinoamericana, es indudablemente la condición necesaria de la efectividad directiva del gobierno, pero es insuficiente. La efectividad tiene una lógica diferente de acción. Incluye los valores, principios y normas de la sociedad en forma de Estado, pero va más allá y comprende las bases de datos empíricos, las relaciones causales de las ciencias, los sistemas tecnológicos, los métodos de investigación y experimentación, las competencias gerenciales. Gobernar es una acción performativa y no solo discursiva, comprometida con la materialización social de los valores humanos y no solo con su predicación.

Mi elaboración conceptual se apoya en las tesis fuertes y duraderas que han producido autores que aprecio como guías ilustradas, pero no ha sido mi interés reproducirlas detalladamente ni dedicarme como alumno aplicado a citarlas y glosarlas a cada paso, para blindar con su autoridad mi reflexión personal. Dejo también de lado la inmensa producción de investigadores inteligentes y extraordinarios (latinoamericanos, europeos, angloamericanos, asiáticos) con diversos temas, problematizaciones, enfoques y conjeturas sobre el gobierno democrático y su desempeño directivo. No me dedico a exponer, comentar, resumir o debatir sus supuestos conceptuales, hipótesis, bases de datos, procesamientos estadísticos, estudios de caso, conclusiones y recomendaciones que llevarían a discusiones punto por punto en innumerables asuntos particulares y que, por lo leído, juzgo que fragmentan la cuestión de la gobernanza del gobierno y detienen el avance hacia la sistematización de los elementos cardinales de una teoría del gobierno.

Mi propósito ha sido elaborar un texto de utilidad para las nuevas generaciones de estudiantes y ofrecerles un panorama de los concep-

tos, principios, normas, propiedades y problemas del gobierno democrático, y una propuesta teórica integradora de su acción de gobernar. El tono didáctico de la exposición en algunos temas obedece a este propósito. Sin embargo, me alegraría saber que ofrece pistas a los ciudadanos que navegan en el mar agitado de la vida social contemporánea, con sus problemas embrollados y elusivos, y buscan las condiciones exigibles que hagan posible una dirección de la sociedad más acertada y satisfactoria. Me alegrará también saber que la propuesta de una teoría del gobierno despierta el interés de los colegas y genera críticas y contrapropuestas, que son indispensables para avanzar hacia la elaboración de una robusta teoría del gobierno.

El libro tiene dos partes. La primera parte ofrece un panorama conceptual del gobierno. Es un memorándum de lo ya dicho, sabido y propuesto sobre el Estado, el gobierno y el gobernar, aunque tal vez ofrece algunas consideraciones nuevas en el campo de la gobernanza pública. La exposición se enfoca en algunas problematizaciones del gobierno democrático y en los conceptos recientes de su calidad institucional y ejecutiva. Es “el estado de la cuestión”, como se solía decir antes, que abre el camino a la teoría. La segunda parte se centra en la elaboración de la teoría, propone un modelo integrado de las unidades causales que determinan la configuración de la gobernanza y pone en el centro la decisión del agente gubernamental.

La primera parte comienza con el planteamiento del problema del gobierno. Recuerda el doble sentido del concepto normalizado de gobierno, el del gobernante y el de su gobernar o gobernanza, una distinción que se descuida en muchos estudios. El foco de la exposición es el gobernar del gobernante, se presenta una definición fenomenológica de la gobernanza y se señalan sus dos ámbitos directivos, el sustantivo, que es el gobierno de la sociedad, y el funcional, que es la dirección de las entidades de la administración pública a través de las cuales el gobierno gobierna a la sociedad.

En continuidad y contraste, se ofrece un cuadro de las teorizaciones críticas que han señalado los problemas y defectos del discurso, la organización y la actuación del gobierno democrático. Reviso sucintamente las tesis de la *Ingovernabilidad*, la *Elección Pública*, la *Nueva Gestión Pública*, el *Populismo*, que son objeto de estudios ejemplares de autores influyentes y respetados. Son cuatro posiciones

críticas severas, que desde su respectivo enfoque político, económico, financiero, administrativo nos advierten que la democracia actual puede ser gobierno de la sociedad, a condición de que reelabore el concepto de interés público de su discurso, reforme su organización y sus procesos administrativos, y reactive su representatividad política.

En continuidad, se examinan sucintamente los conceptos elaborados en los últimos cuarenta años acerca de las propiedades que son esenciales y exigibles para que el gobierno democrático sea efectivamente gobierno. Se trata de los conceptos de *Gobernanza*, *Buena Gobernanza-Buen Gobierno*, *Calidad del Gobierno*, *Calidad de la Democracia* que ponen el énfasis en la calidad valorativa, normativa, institucional del gobernante. Es una posición fundamental y correcta, porque no hay efectividad sin legitimidad, sin calidad institucional, pero se debe acentuar también la calidad cognoscitiva y ejecutiva del gobernar, que es una acción performativa de efectuación de los resultados sociales intencionados, y comprende propiedades científicas y técnicas diferentes a las axiológicas de la legitimidad.

La segunda parte del libro expone la propuesta de la teoría del gobierno. La propuesta se estructura con fundamento en la lógica de acción pura y estricta de la gobernanza pública, entendida como una acción normada, racional y política. La modelación conceptual de la gobernanza pública no es el objetivo final de la teoría. La articulación de sus componentes normativos, cognoscitivos y políticos, sin contradicciones e incoherencias, no tiene la intención de pintar un hermoso ideal abstracto y perfecto de gobernar, sino de elaborar el marco de referencia para las investigaciones que estudian las gobernanzas factuales. La teoría se compone por cuatro unidades causales determinantes de la gobernanza pública: el ordenamiento normativo del Estado, el sistema de conocimiento de la sociedad, las relaciones políticas entre el gobernante y la ciudadanía y la decisión del agente gubernamental, que integra la causalidad de las cuatro unidades y detona su causación.

Tres de las unidades causales, el ordenamiento normativo estatal, el sistema de conocimientos de la sociedad y la trama de las relaciones políticas pueden conceptualizarse convencionalmente como las “causas estructurales” de la gobernanza. Sin embargo, *la decisión del agente gubernamental constituye el centro causal de la teoría*. La cau-

sación estructural no es directa e inmediata, es mediada y ajustada por el agente gubernamental, quien en modo autónomo y/o en interlocución con los ciudadanos decide el contenido de la gobernanza de los asuntos públicos que importan a la sociedad. Si se ha podido alcanzar o no la meta de una propuesta teórica del gobierno o, por lo menos, se han dado pasos para avanzar hacia su construcción, será conclusión de la bienvenida evaluación crítica que hagan los lectores.

El curso-seminario “Hacia una teoría del gobierno”, en El Colegio de Jalisco, Zapopan, en noviembre del 2021, fue una oportunidad para exponer por primera vez la propuesta a colegas, estudiantes de grado y ciudadanos interesados en el tema. Sus preguntas, observaciones y objeciones me llevaron a introducir precisiones, aclaraciones y nuevas consideraciones. Posteriormente envié una versión escrita del texto a un grupo de colegas expertos e interesados en el tema, que me hicieron observaciones críticas y propuestas de mejora, y me obligaron a repensar y reescribir algunos puntos. He valorado y agradezco las observaciones y los ajustes que me propusieron los colegas Marco A. Berger (Universidad de Guadalajara), Fernando Filgueiras (Universidad de Minas Gerais), Francisco Gamboa (Universidad Panamericana), Freddy Mariñez (El Colegio de Jalisco) y Rodolfo Vergara (Universidad Metropolitana).

El libro recapitula en gran medida mi vida académica que ha tenido como motivo conductor *la racionalidad del gobierno*. El Estado moderno es la constitución racional de la sociedad humana, fundada en valores y normas racionalmente argumentadas, y el gobierno es la agencia racional de rectoría de la sociedad existente en forma de Estado. Mediante los aportes de la inteligencia social y de la inteligencia de las organizaciones de la administración pública el gobernante conduce y coordina la sociedad, abre el camino hacia futuros mejores de vida asociada, remueve obstáculos, se esfuerza por resolver problemas y relanza la esperanza. Una historia sin final.

El gobierno racional, “la dominación racional”, a la manera de Weber, pero sin su tono añoso de dominio, ha sido la idea fuerza que ha inspirado a los muchos académicos que nos hemos dedicado a estudiar el gobierno de la sociedad, sus condiciones de legitimidad y efectividad, la dirección y la operación de la administración pública, el análisis, el diseño y la implementación de las políticas públicas,

la gobernanza intergubernamental, gubernamental-social, internacional, convencidos de que la conducción racional de la sociedad humana es una exigencia irrenunciable y el blindaje contra los autoritarismos que resurgen en estos años y están destinados a ser pasajeros y olvidados por su indiferencia y oposición a las normas, los datos, las razones y las libertades.

Ciudad de México, 31 de enero del 2022

p.s. Terminada la última versión del libro, ocurre semanas después la invasión de Rusia a Ucrania con su uso siniestro y condenable de las armas, la violencia, los abusos criminales y sus mentiras. Es el regreso irracional de “la política de potencia”, opuesta al gobierno democrático de la sociedad humana, en el que las leyes, la protección del valor de las libertades y los derechos humanos, la representación de la pluralidad de las expectativas ciudadanas, la construcción de acuerdos suficientes son el eje motivador del gobernar y la razón de ser de nuestras investigaciones y compromisos cívicos.

Parte I
EL GOBIERNO.
Problemas, conceptos,
críticas, reformas

1. El problema del gobierno

Los gobiernos democráticos no atraviesan por un buen momento. A pesar del lugar común de que las democracias no garantizan sociedades buenas, pero evitan los males sociales más dañinos, la cuestión hoy es que los males se extienden y sus daños son más graves. La ola de democratizaciones del fin de siglo puso de manifiesto el hartazgo de muchas sociedades por las interminables arbitrariedades y equivocaciones directivas de los gobiernos autoritarios e hicieron nacer un tiempo de esperanza y optimismo. El espíritu del tiempo democratizador fue la confianza en la capacidad de las libertades políticas, económicas e intelectuales para producir bienestar, estabilidad, desarrollo, justicia e integración social. Sin embargo, a pesar de la demolición de numerosos sistemas autoritarios, son notorias las limitaciones de los gobiernos democráticos, los recientes y los consolidados, que fatigan en conducir sus sociedades hacia mejores niveles de vida en común y en resolver sus problemas críticos. Más aún, resurgen ominosamente los autoritarismos populistas y socialistas con sus mensajes conocidos.

En nuestra región, los problemas sociales, económicos, institucionales, ambientales ya no se imputan, como hace un siglo, a nuestro “subdesarrollo” institucional, económico y social. La persistencia y el agravamiento de los problemas se atribuyen ahora a lo que el gobierno no hace, hace mal o deja que hagan otros agentes sociales con conductas irregulares y transgresoras que agudizan los problemas. La pandemia del Covid que hemos padecido, con sus muertes, recesión económica, desempleo, desánimo, ha sido una situación límite que ha problematizado la capacidad y eficacia directiva de buena parte de los gobiernos democráticos de la región y del mundo, al mismo tiempo que nos ha hecho reconocer su necesidad e importancia como el agente que por sus atribuciones, poderes y recursos puede movilizar y dirigir la acción colectiva de la sociedad a fin de enfrentar, controlar y superar los males sanitarios y económicos.

Que el gobierno sea parte de los problemas públicos y no únicamente su solución es un juicio social que se ha generalizado. La problematización del gobierno, como toda problematización, es *una*

construcción social. Los problemas no son solo realidades objetivas, son construcciones conceptuales de los sujetos sociales, quienes las critican y descalifican de acuerdo con su sistema personal de valores, ético o religioso, y/o con el sistema de valores humanos y sociales que el ordenamiento normativo jurídico del Estado de Derecho proclama, prescribe y protege.

A semejanza de cualquier otro problema, el gobierno es problema por el juicio de valor que los sujetos asociados hacen de su discurso, comportamiento y desempeño y el de su sistema administrativo. El gobierno se vuelve problema todas las veces que los ciudadanos comparan sus discursos, decisiones, acciones y resultados con las ideas, valoraciones y expectativas sobre el gobierno en las que han sido socializados y, especialmente, con los valores y normas del ordenamiento del Estado de Derecho, con los principios consagrados de la democracia, y concluyen que su actuación directiva es defectuosa o está dañada por contradecir en algún grado la constitución valorativa de la sociedad y las normas legales, o por producir resultados mediores de beneficio común y personal.

Dos son los ámbitos de acción del gobierno que son blanco de la crítica y objeto de problematización. El primer ámbito es *endógeno*, tiene que ver con las transgresiones institucionales y los errores directivos del gobernante. Las transgresiones se concentran en el ejercicio de gobierno e incluyen las conductas del personal de sus entidades administrativas que son los agentes mediante los cuales gobierna. Son arbitrariedades, abusos, discriminaciones, exclusiones, hechos de corrupción, ocultamiento de la información, desatención a los requerimientos de sectores ciudadanos que son marginados a pesar de las necesidades que padecen. Las transgresiones gubernamentales y ciudadanas se vuelven patrones de conducta en las naciones en las que el gobierno se desempeña en el contexto de un precario Estado de Derecho, una escasa cultura de la legalidad, un poder legislativo politizado, un poder judicial parcial y corruptible, e instituciones públicas débiles y laxas. Los errores directivos tienen otro origen, se deben a la desinformación y desconocimiento del gobernante y su agencia administrativa acerca de la composición, las causas, las relaciones y la evolución de determinados problemas sociales, al cálculo erróneo de los efectos y costos de las opciones de acción que examina para

resolverlos o controlarlos, y a la desproporción entre los costos de las acciones gubernamentales y los beneficios sociales que producen.

El segundo ámbito de problematización es *exógeno*, se relaciona con los cambios económicos, tecnológicos y culturales que tienen lugar en la sociedad actual y han modificado las ideas, expectativas y conductas de las personas, las corporaciones, las organizaciones sociales, las familias. Se trata de la globalización de la producción y del comercio, la economía intensiva en conocimiento, la autonomía del capital financiero y su predominio sobre las demás actividades económicas, la digitalización de los procesos financieros, productivos, comerciales y administrativos de las empresas y de los gobiernos (con los avances algorítmicos de la inteligencia artificial), la conectividad expansiva de los individuos mediante dispositivos fijos y móviles que han modificado la comunicación social, la han extendido y personalizado en tiempo real, aunque con frecuencia sus mensajes traspasan los límites éticos y jurídicos de la privacidad y pervierten el ejercicio de la opinión pública y de la política.

Los cambios del entorno son efecto y causa de transformaciones sociales más profundas, tales como la individualización de los sujetos asociados y la ruptura de sus pertenencias e identidades sociales, la pluralidad de sus valores, ideas y preferencias, el deterioro de la autoridad política y de las autoridades sociales, la diferenciación de las lógicas de acción de las actividades fundamentales de la sociedad (economía, política, ciencia, tecnología, ética, religión, arte, entretenimiento, vida afectiva...), el entramado de las relaciones de interdependencia de los individuos y las organizaciones a fin de realizar sus proyectos y, en consecuencia, “el descentramiento” de la sociedad, la pérdida de un centro de dirección total.

En el ámbito de los factores exógenos un cambio con fuertes implicaciones políticas y económicas es *la transterritorialidad* de los asuntos más importantes de la vida personal y asociada. Se trata de asuntos (problemas u oportunidades, daños o beneficios) que traspasan la demarcación territorial de las asociaciones políticas (desde los municipios hasta los estados nacionales) y rebasan las atribuciones, facultades y recursos de los gobiernos territoriales. Estos cambios han evidenciado que los gobiernos, territorialmente circunscritos, carecen de los recursos suficientes para conducir y controlar los problemas

sociales que tienen origen y escala transfronteriza. En gran número los recursos fundamentales, financieros, cognoscitivos y tecnológicos necesarios para la gobernanza de la sociedad están en posesión de los agentes del sector privado o social y de sus redes transnacionales de intercambio, coproducción y colaboración.

Los dos campos de problemas suscitan preguntas y dudas acerca de la capacidad y efectividad directiva de los gobiernos. Las fallas directivas y las desviaciones legales de los gobiernos son el foco del problema, pero no se puede ignorar que los problemas que los gobiernos fatigan en resolver o no pueden resolver son imputables también a las acciones de los ciudadanos y, más gravemente, son efectos de sus delitos, abusos, irresponsabilidades, descuido de los bienes públicos.

No es novedad que la sociedad sea problema. Lo nuevo es *la problematización del gobierno*. En la historia de la humanidad ha sido constante el juicio de que la vida en sociedad es insegura, violenta, conflictiva, tramposa, por las conductas anómalas de algunos de sus sujetos. Para regular las conductas de los sujetos sociales, sancionar las transgresiones, controlar los abusos, desarmar, pacificar, poner orden, impartir justicia, se crea el Estado y se crea el gobierno con poderes para hacer observar el ordenamiento normativo del Estado. Sin embargo, a pesar de ello, son numerosos los ciudadanos de la sociedad contemporánea que juzgan que en muchas situaciones y asuntos el gobierno, concebido como el agente solucionador de los problemas de la sociedad, es *el problema o es parte del problema* por lo que hace, hace mal, no hace y deja hacer.

La frustración por el agravamiento de los problemas crece cuando algunos gobiernos persisten en su creencia de que pueden por sí mismos conducir a la sociedad, resolver los problemas y realizar los objetivos públicos, aun si son complejos y transnacionales en su composición y sus causas, y mantienen su habitual supuesto de autonomía soberana y de sociedad sumisa o subordinable, por lo que incrementan las regulaciones, la tributación fiscal, los controles y las sanciones, también sus discursos sobre la bella sociedad que está a punto de llegar, y no valoran los conocimientos, recursos, poderes que poseen las empresas del mercado, las organizaciones de la sociedad civil, los centros de investigación científica, que mejorarían su análisis

de la composición y causas de los problemas o asuntos públicos e incrementarían los recursos gubernamentales para su gestión.¹

La problematización del gobierno significa actualmente un desplazamiento de la atención intelectual y cívica de los ciudadanos. Si en los siglos pasados el problema principal fue el Estado, que en muchas naciones no existía como real Estado de Derecho por la ineficacia de sus instituciones y sus agentes y su integridad territorial era inestable, ahora el problema es el gobierno del Estado, su dirección, conducción, rectoría. Ha habido un *desplazamiento social del Estado hacia el Gobierno* y, en derivación, *un desplazamiento del Gobernante hacia la Gobernanza*, hacia el gobernar del gobierno. Importa la efectividad directiva del gobierno democrático legítimo y no solo la legitimidad de su posición de autoridad.

El desplazamiento del Gobierno hacia la Gobernanza tiene *tres* denotaciones conceptuales que conciernen a tres dimensiones esenciales de su acción directiva.

Quiere decir 1) que el gobierno, entendido como la autoridad gobernante constituida, ha dejado de ser el problema político principal. Lo que importa ahora es *el proceso de gobernar del gobernante*, su desempeño directivo más que su posición legítima de autoridad y la legalidad de su proceso electoral. En décadas pasadas, por causa de la propagación y prolongación de los gobiernos totalitarios y autoritarios, fue lógico y justificado considerar que la incapacidad de go-

¹ La situación se vuelve crítica cuando los sectores sociales de algunos países escalan el problema al sostener que la organización de la sociedad en la forma de Estado Nación territorial, que se originó a partir del siglo XVII y en la que seguimos viviendo con su arreglo institucional y su pirámide de poder soberano, ha dejado de ser socialmente idónea y productiva. El poder político laico, racional, que sustituyó al poder religioso en el ordenamiento de la sociedad moderna muestra ahora más que antes su naturaleza de “dios mortal” (Hobbes). No solo Dios, religiosamente concebido, creído y apreciado, ha muerto en la política moderna, que se desenvuelve según una lógica de acción diferente a las normas de la fe y la ética religiosa, sino que el sustituto triunfador, el Estado laico y racional, territorialmente circunscrito, creado por la filosofía política y jurídica, y los gobernantes del Estado se muestran sin el conocimiento y el poder suficiente para gestionar los problemas que arruinan la vida personal y asociada y que han dejado de ser locales, nacionales. Son ahora transnacionales, regionales, planetarios en su origen y en su solución.

bernar del gobernante se debía a su imposición arbitraria, ilegal y a su actuación transgresora. La posición ilegítima de autoridad del gobernante provocaba el rechazo de la sociedad a sus decisiones, que no le otorgaba el derecho a gobernar ni se sentía obligada a obedecer sus normas, órdenes, imposiciones tributarias y políticas. La democratización de los regímenes totalitarios y autoritarios y la progresiva restauración del Estado de Derecho (inconclusa en numerosos países) han resuelto razonablemente la cuestión de la legitimidad del cargo y la actuación del gobernante. Por consiguiente, el problema se ha desplazado hacia *el proceso de gobernar del gobernante legítimo* y hacia la creación de las condiciones que hacen posible que el gobernante legítimo, democrático, sea un agente con capacidad directiva y socialmente valorado.

Quiere decir 2) que el gobierno, entendido como “agencia”, como el conjunto de las entidades de la administración pública que el gobernante dirige y mediante las cuales gobierna a la sociedad, ha dejado de ser también el problema principal. El problema no se ubica única o principalmente en la organización, la operación y el personal de las entidades administrativas del sector público, como lo fue en décadas pasadas recientes. Se ha desplazado hacia *el gobierno de las entidades de la administración pública*, hacia el proceso y contenido de las decisiones directivas de sus dirigentes, los altos ejecutivos de las entidades administrativas (la alta dirección, el alto gobierno, como suele decirse) y, principalmente, hacia el proceso y el contenido de las decisiones de la autoridad pública suprema, el presidente o el primer ministro, que dirigen el sistema de administración pública, el sector público. El gobierno de la sociedad será defectuoso o fallido, si el gobierno de las entidades administrativas es defectuoso o fallido. En los años finales del siglo pasado se consideró que los gobiernos no podían gobernar a su sociedad debido al pobre desempeño de las unidades administrativas y de su personal, “los agentes”, que real o supuestamente eran politizados, rutinarios, ineficientes y en algunos casos incompetentes. Ahora hay evidencias de que el desempeño irregular, limitado o inefectivo de la administración pública es atribuible también a sus altos directivos, a “los principales”. Las decisiones de la alta dirección, si legalmente defectuosas y equivocadas en sus análisis, cálculos y directrices son la causa primera del desempeño ineficaz del

aparato administrativo y, en consecuencia, perjudican la gobernación de la sociedad.

Quiere decir 3) que el gobierno, entendido como la acción de gobernar a la sociedad a través del gobierno de las entidades administrativas, no posee en las condiciones sociales actuales la suficiente autoridad, liderazgo, capacidad y recursos para dirigirla, a menos que desarrolle otro tipo de relación con la ciudadanía y transite hacia *un nuevo proceso y modo de gobernar, una nueva gobernanza pública*, diferente a la de su tradicional autonomía, unipersonalidad y protagonismo.

En la sociedad actual son numerosos los sectores sociales que han modificado sus relaciones con el gobierno, han dejado de ser enteramente dependientes de él para realizar sus proyectos y vidas y, al mismo tiempo, han abandonado sus posiciones de indiferencia y pasividad ante los costos o la baja calidad de los bienes y servicios de las políticas gubernamentales y exigen participar o participan en las decisiones sobre los asuntos públicos que les importan, conocen su composición y causas y poseen, además, recursos que favorecen su gestión. El cambio de la relación ha sido también posible y se ha facilitado porque los gobiernos reconocen que necesitan los recursos (financieros, intelectuales, tecnológicos, organizativos, morales) que están en posesión de los sectores económicos y sociales, para entender y manejar la complejidad de los problemas públicos actuales.

En resumen, *el desplazamiento del Gobierno hacia la Gobernanza* significa y comprende tres desplazamientos de la atención política de los ciudadanos, los gobernantes y los políticos y de la atención intelectual de los investigadores académicos y periodistas de investigación:

1. Se transita del Gobernante hacia la Gobernanza de la Sociedad: "*La Gobernanza Pública*".
2. Se transita de la Gobernanza de la Sociedad hacia la Gobernanza de la Administración Pública: "*La Gobernanza del Gobierno*", "*La Gobernanza Corporativa Pública*", "*La Alta Dirección*".
3. Se transita del Gobernar a la sociedad hacia el gobernar con la sociedad: "*Nueva Gobernanza Pública*", adjetivada como "colaborativa", "asociada", "distribuida", "multiactor", "en red", "democrática", "*Cogobernanza*", que incluye formas de "Coadministración".

Estos tres desplazamientos son el ámbito motivador del texto y enmarcan las reflexiones y las propuestas.

2. El concepto de gobierno: el Gobernante y la Gobernanza

Para avanzar en la respuesta al Problema Gobierno o a los problemas del gobierno es conveniente recordar su concepto y reflexionar sobre su denotación. Conceptos parciales o incorrectos del gobierno, aun si normalizados por la cultura política en la que hemos sido socializados o por algunos productos menores de las ciencias políticas y sociales ayudan poco a elaborar la respuesta. Una revisión reflexiva de lo que sabemos sobre el Estado y el gobierno del Estado es de ayuda para replantear el problema y abrir la puerta a la respuesta.

La sustancia del Estado, su realidad constitutiva, es la Sociedad, el universo de las acciones y las relaciones de los individuos asociados. A su vez, la forma en la que la Sociedad existe, opera y se desarrolla es el Estado, que constituye el ordenamiento normativo de las conductas y relaciones de los individuos asociados y hace posible la convivencia, la supervivencia y el progreso de la sociedad humana por la observancia de sus valores fundadores, principios y leyes y por la acción de sus agentes, administradores y policías, que se encargan de vigilar su observancia y de inducirla. El Estado es solo una idea y un proyecto sin la materialidad de la sociedad y la sociedad es inviable, episódica, sin la forma de Estado.

El Estado es concretamente la sociedad que existe, se reproduce, progresa y perdura por el sistema de valores que sus miembros han producido y aprecian como fundamentos de su convivencia, por las normas conductuales que los valores inspiran y se aplican en modo igual a todos los sujetos sociales, y por la existencia de personas a las que se les ha otorgado el poder de determinar las normas, hacerlas observar, dirimir conflictos, sancionar las infracciones, castigar a los transgresores. Aunque han existido utopías sociales comunitarias, fraternales, las sociedades han fabricado desde siempre normas para regular las interrelaciones de sus miembros, expuestas al riesgo de engaños, abusos y conflictos, y han establecido figuras personales o

colegiadas que vigilan la observancia de las reglas estipuladas y disuaden y castigan las infracciones.

Hay sociedades que han sido y son comunidades solidarias, que se mantienen cohesionadas y conviven satisfactoriamente, porque sus miembros comparten un mismo sistema valorativo, lo respetan, confían entre sí y actúan cooperativamente en función del beneficio de las personas, familias y organizaciones que integran la sociedad. En contraste, hay sociedades, compuestas por individuos con preferencias e intereses diferentes, divergentes, opuestos, sacudidas por engaños, injusticias, conflictos y violencia, por lo que han tenido que organizarse como “*asociaciones políticas*” que, en el concepto de Max Weber, son “*asociaciones de dominación*”, formas asociativas humanas que conviven en modo suficientemente satisfactorio, en virtud de que sus miembros se sujetan a la dominación de autoridades que pacifican y ponen orden en la vida asociada mediante normas, mando y coacción.

El *Estado* moderno es la forma más avanzada de asociación política. Los valores y las normas de la vida social se fundamentan en argumentos racionales que demuestran la validez universal de la libertad e igualdad de los seres humanos, “los derechos humanos”, y de la justicia en las relaciones humanas sin excepción. Es asimismo la forma más efectiva del ordenamiento normativo social, porque los dirigentes de la asociación poseen “*el monopolio de la coacción física legítima*”, que es el dispositivo por el que garantizan que los valores, principios y reglas de la asociación sean respetados, y porque deciden y ejecutan sus acciones con base en el conocimiento experto del personal de su sistema de organizaciones administrativas. Por la calidad axiológica de sus valores y normas y por la capacidad ejecutiva de sus dirigentes y agentes, ambas sustentadas en el conocimiento racional, el Estado es la forma de “*dominación racional*” (Weber) por excelencia, superior a cualquier asociación que haya anteriormente existido o a cualquier sociedad previsible en el futuro.

El *Gobierno* es la agencia de dirección del Estado. El Estado existe, funciona y es socialmente significativo por su agencia de gobierno, que se encarga de hacer que las normas de la convivencia sean respetadas por los sujetos asociados, y que sus actividades y emprendimientos contribuyan a realizar los objetivos de valía común y personal. El Estado requiere gobierno, gobernación, para existir y ser socialmente

real, útil y beneficioso. Sin la acción de los poderes públicos (legisladores y jueces) y sin la acción del gobernante y la de sus funcionarios, policías, fuerzas armadas, el Estado sería un hermoso proyecto racional de coexistencia humana, que no se materializa en realidad.

En el uso de nuestra lengua castellana dos son las denotaciones fundamentales del término y concepto de *Gobierno*. Por gobierno entendemos el agente del gobierno, el gobernante, y su agencia, el conjunto de sus organizaciones operativas, y entendemos asimismo la acción de gobierno, el gobernar. Por una parte, denota *el gobernante*, el agente que gobierna a la sociedad, que puede ser unipersonal, colegiado o asambleario, y es el dirigente de la agencia de gobierno, del conjunto de las organizaciones, recursos y personas (administración pública, policía, fuerzas armadas) mediante las cuales gobierna a la sociedad. Por otra parte, denota *la gobernanza*, la acción de gobernar a la sociedad, de dirigirla, conducirla, coordinarla a través de sus decisiones y las actividades ejecutivas de su agencia.

Hay una distinción real y conceptual entre el gobernante y la gobernanza. Una realidad es el gobernante, el agente que gobierna a la sociedad, cuyo concepto incluye su origen y las atribuciones y facultades de su poder directivo. Otra realidad es la gobernanza, cuyo concepto incluye la acción de gobernar, sus reglas, acciones y actores.²

En el pasado, por la debilidad institucional, económica e intelectual de la sociedad, el gobernante protagonizó la decisión y la ejecución de las acciones directivas del Estado: leyes, planes, políticas, programas, bienes, servicios, gastos, inversiones, coacciones... En esa situación fue natural entender el gobernar como el conjunto de las acciones

² En el Estado moderno se entiende por Gobierno el “poder ejecutivo”, en el entendido de que su actividad directiva es normada por las leyes que elabora y aprueba el “poder legislativo” en congruencia con los principios o leyes fundamentales de la Constitución política del Estado territorial, y su actuación es vigilada por el “poder judicial” que asegura su corrección normativa legal. La acción del poder ejecutivo, a través de sus múltiples acciones directivas, administrativas y coactivas, realiza el imperio de la ley del Estado, producida por el Legislativo y vigilada por el Judicial. Por su naturaleza de gobierno de y por leyes es codependiente de los otros dos poderes supremos del Estado moderno de derecho y territorial. Y por su naturaleza ejecutiva el gobernante es esencialmente un agente performativo, productor, realizador de resultados.

directivas decididas autónomamente por el gobernante y ejecutadas exclusivamente por su agencia, su cuadro administrativo y policial. El protagonismo gubernamental de amplia autonomía y cobertura propició *la equiparación de los conceptos del gobernante y la gobernanza*, que se fusionaron en la cultura política y confundieron las dos denotaciones. En la cultura política normalizada la gobernanza de la sociedad es sin más la acción del agente gubernamental. No hay otros agentes ni otra acción.

Actualmente, por las fallas, omisiones, errores del gobernante y de su agencia y por la mayor participación de los ciudadanos (empresas económicas, organizaciones civiles, centros de conocimiento, asociaciones políticas) en la formación de la agenda y de la acción de gobierno, el gobernante y la gobernanza se han desunido y distinguido, conceptual y realmente. Se ha roto la equivalencia de que la actividad *del* gobierno es actividad *de* gobierno. No toda actividad gubernamental, por ser tal, es sin más actividad gubernativa, rectora, con capacidad y efectividad para realizar los objetivos de interés público y valía social, humana.

El conocimiento del gobierno en el sentido de *governante* comprende las cuestiones acerca de su necesidad, origen y rol social, incluye preguntas sobre las normas que regulan sus atribuciones y poderes y definen su ámbito de intervención, preguntas acerca del número, atribuciones y desempeño del conjunto de organizaciones, recursos y personas que requiere el ejercicio de su función social directiva. Por otra parte, el conocimiento del gobierno en el sentido de *governar* comprende las cuestiones acerca de su proceso directivo, sus normas, sus recursos (financieros, cognoscitivos, tecnológicos, humanos, materiales), sus agentes, sus actividades y resultados. Los dos campos de estudio terminan por enfocarse en conocer las condiciones de *la legitimidad y la efectividad* del gobierno, las condiciones para que la sociedad otorgue a un sujeto individual o colectivo el derecho a gobernarla y considere legítimas sus acciones, y las condiciones para que el gobernar sea una acción real de gobierno de la sociedad, útil y beneficiosa.

1. En la cuestión del *Gobierno en tanto Gobernante*, la respuesta a su origen, rol e importancia social se infiere de la respuesta dada al origen y a la importancia del Estado que, según la teoría aceptada,

aparece y se constituye por la imposibilidad de que la sociedad exista sostenidamente y sea de beneficio a sus asociados sin valores, principios, normas que regulen la coexistencia y sin poderes coactivos generales que controlen los engaños, atropellos, conflictos, actos criminales de algunos de sus miembros, que hacen inciertas las libertades, el patrimonio, la vida misma, y suscitan preguntas y dudas sobre si vivir asociadamente tenga sentido y valga la pena. A diferencia de la filosofía grecorromana y cristiana que afirmó la naturaleza social y política de los seres humanos, la filosofía política moderna explicó, justificó y enaltecó la constitución del Estado con base en el supuesto y la evidencia de la índole asocial o antisocial de los individuos, que hace imposible la autorregulación y autogobierno de la vida en común y exige un ordenamiento normativo preciso y explícito de las relaciones sociales para asegurar las libertades, propiedades, vidas de los asociados y exige asimismo la presencia de una autoridad con la capacidad de vigilar e inducir la observancia de las leyes, disuadir y castigar a los transgresores y suministrar los bienes y servicios de utilidad común.

Antes del tiempo moderno y en el mismo tiempo moderno existieron empero formas de asociación humana que no se entendieron como Estado ni se constituyeron con base en normas jurídicas universales y poderes coactivos. Fueron comunidades con capacidad de autogobernarse en razón de que sus miembros compartían la obligación de origen religioso de observar las normas de las relaciones económicas, sociales y familiares y el trato con los extranjeros, aunque reconocieron la necesidad de instaurar una agencia directiva, un Gobierno (*Government*), con la función de reconstruir el orden social, todas las veces que algunos miembros rompieran el orden de la comunidad y ocasionaran daños a sus miembros o a la comunidad misma. La normalidad de la vida asociada se desarrollaba sin problemas por la autorregulación de las personas, las familias y las organizaciones en sus relaciones, pero ocurrían episodios excepcionales de transgresión de las reglas con daños a individuos y familias, que rebasaban los recursos y procedimientos de las comunidades y exigían la presencia de una autoridad con la fuerza necesaria para hacer justicia, castigar

ejemplarmente la transgresión, restaurar el orden social y restablecer el autogobierno.³

En los dos casos, en el de la sociedad en forma de Estado, sujeta a un ordenamiento de normas jurídicas racionalmente sustentadas y blindada con corporaciones coactivas, y en el de una sociedad con un ordenamiento de normas éticas interiorizadas de su fe religiosa o de sus costumbres identitarias, se reconoció la necesidad e importancia de *una agencia de gobierno* en sus dos sentidos de gobernante y gobernanza. La necesidad y la importancia de una agencia de gobierno en toda forma de organización social es el punto que importa aquí destacar.

2. En la cuestión del *Gobierno en tanto Gobernanza*, la respuesta ha sido su naturaleza y exigencia de “*acción racional*”, que se caracteriza por tener objetivos claros y ordenados y ser capaz de realizarlos en un cierto tiempo y en un cierto nivel con los menores costos. Sin claridad en los objetivos a realizar, de acuerdo con las circunstancias y demandas sociales, y sin conocimiento comprobado de las acciones que pueden realizarlos con los menores costos y los mayores beneficios posibles, la gobernanza no es acción directiva. Sin la racionalidad de la acción del agente gubernamental las normas estatales y los objetivos intencionados de valía social serían anhelos, proyectos, ideales, pero no hechos reales. No producirían sociedad.

³ Un ejemplo notable es la Nueva Inglaterra de los siglos XVII y XVIII, formada por inmigrantes europeos perseguidos por su fe religiosa en sus países de origen (Guerras de Religión). Las comunidades de los inmigrantes no pensaron su modo asociado de vida con referencia a una visión laica de la vida personal y común. Fundamentaron y justificaron su asociación con los principios y las normas éticas de su fe religiosa, y no la denominaron Estado o Ciudad Libre. Fueron sociedades que por su disposición a observar las normas religiosas de conducta personal y social se autogobernaban y vivían en paz, pero reconocieron que era necesario crear una figura de gobierno que tuviera la función de intervenir en los casos excepcionales de transgresión de las normas de la vida asociada y restaurar la normalidad de la autorregulación social. Otros ejemplos son las comunidades indígenas y las comunidades religiosas de autogobierno que se experimentaron en algunos países católicos de América Latina, que coexistieron con las formas de dominación colonial (audiencias, virreinos, gobernaciones, alcaldías, intendencias, corregimientos...), cuyas normas y formas de gobierno han sobrevivido en algunas localidades de los Estados nacionales territoriales con ajustes mayores o menores con los principios y las normas legales del Estado.

2.1. LA GOBERNANZA PÚBLICA: SU CONCEPTO

Es usual hablar de “*la gobernanza corporativa*” para denotar la alta dirección de las organizaciones económicas y señalar que se ejecuta conforme a los principios, normas, concepciones de trabajo y sociedad, estándares de conducta y desempeño, que han elaborado y consensuado los propietarios, los ejecutivos, el personal y los clientes de las empresas que actúan en un contexto de mercados competitivos y producen bienes y servicios, orientados a satisfacer las expectativas de sus consumidores. En contraste y con similitudes, *la gobernanza pública* denota la dirección de la sociedad por dirigentes políticos elegidos conforme a los valores, principios y normas del Estado y en función del beneficio de los ciudadanos y, en derivación, denota más específicamente la gobernanza de las entidades de la administración pública mediante las cuales gobierna a la sociedad.

El concepto de gobernanza pública y su estudio es reciente. Resurgió y se reelaboró en los años 90 del siglo pasado, después de su desaparición en el discurso político y académico usual. Ha sido la respuesta que se ha dado a la exigencia de efectividad del gobernante legítimo democrático que, a partir de los años setenta del pasado siglo empezó a tener problemas directivos y enfrentar cuestionamientos sociales hasta pronosticarse “*La crisis de la Democracia*” por Ingovernabilidad (1975). Es la respuesta que equilibra las posiciones que cuestionan el intervencionismo gubernamental innecesario, costoso e improductivo y las posiciones que no aceptan la retracción del Estado a funciones básicas universales o la idea sustituta de la “gobernanza por el mercado”, que supone que las normas formales e informales de los mercados generan mayor crecimiento del bienestar y la seguridad social que los gobiernos dirigistas con sus burocracias.⁴

⁴ En las dos últimas décadas se han producido numerosos estudios que han desarrollado el concepto y enfoque de la gobernanza pública. El documento internacional pionero fue el PNUD (1997) con su estudio: *Reconceptualising Governance*. Actualmente se dispone de un acervo voluminoso de estudios, aunque de diversa calidad. El PNUD con *Reconceptualising Governance* (1997) y el Banco Mundial con *Governance Matters* (1999) fueron los organismos internacionales de su lanzamiento y primera conceptualización. La

Gobernanza pareciera ser un neologismo o una ramplona traducción del inglés *governance*. No lo es de ningún modo. Las desinencias “anza” y “ación” se emplean desde siempre en la lengua castellana para sustantivar los verbos activos y sus efectos. Gobernanza, como definida por el Diccionario de la Real Academia Española desde su inicio (1780), es la expresión para denotar “*la acción y el efecto de gobernar o gobernarse*”, aplicable a una persona, una organización o a la sociedad toda. Es una definición básica correcta. En 2001, la RAE amplió la denotación del término y la definió como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. La nueva definición resume bien los resultados de la investigación de esos años sobre el tema y su incipiente empleo, aunque su definición es más acorde con “la Nueva Gobernanza Pública” que se ejerce en la sociedad actual en numerosos asuntos públicos más que con la definición básica y esencial de la gobernanza, que se ha ejercido y ejerce

Escuela Holandesa, pionera en el campo de la conceptualización y propuesta de la gobernanza pública, tiene publicaciones fundamentales: Kooiman, Jan (1993): *Modern Governance: New Government-Society Interactions* y (2003) *Governing as Governance*. Klijn, E. H. y Koppenjan, J. (2015): *Governance Networks in Public Sector*. Libros importantes son los de March, J. y Olsen, J. (1995): *Democratic Governance*; Rhodes, R.W.A. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Pierre, J. y Peters, B.G. (2000): *The New Governance: States, Markets and Networks*. Mayntz, R. (1998): “Politische Steuerungstheorie and gesellschaftliche Steuerungsprobleme”, en *Jahrbuch für Staats und Verwaltungswissenschaft*, vol. 1, pp. 89-110; (trad. esp. “Los nuevos desafíos de la Gobernanza”, en Jean Monet papers, num, 98/50). Pierre, J. (2000): *Debating Governance*. Bevir, M. (2013): *A Theory of Governance*. En el medio hispanoamericano, entre otros muchos, Prats, J. (2004): “De la burocracia al management y del management a la gobernanza”, en *Instituciones y Desarrollo*, num. 3. Innerarity, D. (2006): *El Poder Cooperativo: otra forma de gobernar*. Cerrillo i Martínez, A. (2005) (ed): *La Gobernanza Hoy, 10 textos de referencia*, INAP Madrid. Aguilar, Luis F. (2006): *Gobernanza y Gestión Pública*; (2006): *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*; (2017) *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*.

en una variedad de modos, conforme a la cultura política, nivel de desarrollo, asuntos y circunstancias sociales de los países.

La definición reciente de la RAE refiere al modo de gobernar que se ha ido afirmando en las sociedades contemporáneas y que tiene como supuesto y evidencia que el desarrollo integral, económico, social e institucional de una sociedad ya no es obra exclusiva del gobierno sino incorpora los consensos, las actividades y los recursos de las organizaciones de la sociedad civil y de las empresas del mercado. La nueva denotación de la RAE reconoce que el actual modo de gobernar es diferente al del gobernar de siglos pasados, que se caracterizó por el predominio del gobierno que determinó sus objetivos, acciones y recursos. Por ende, es justificado denotar y denominar como “gobernanza” en vez de “gobierno” a este modo postgubernamental de gobierno de la sociedad en modo asociado, distribuido, colaborativo, participativo, “multiactor” o “multinivel”, que incluye al agente gubernamental y a los agentes sociales, los ciudadanos.

Por Gobernanza, Gobernanza Pública, se entiende básicamente *la acción de gobernar a la sociedad*. No es un concepto equívoco ni multívoco, aun si tiene una variedad de denotaciones, conforme a los diversos componentes y actividades del gobernar y a las diversas caracterizaciones y explicaciones que los investigadores destacan en sus enfoques de conocimiento.

La Gobernanza, en modo gubernamental autónomo o en interlocución con los sujetos sociales, *supone, acepta y decide o redefine* los valores y principios fundantes, los fines, objetivos y futuros (los estructurales y los coyunturales) de la sociedad, que dan sentido de dirección, valía y estabilidad a las acciones e interrelaciones de los actores miembros de la asociación. Supone, acepta y decide o redefine la forma de organización (política, económica, social, religiosa) de la sociedad, las normas a observar por los individuos y las organizaciones en sus interrelaciones, las sanciones punitivas en caso de delitos, así como las acciones que se juzgan idóneas para realizar los valores, normas, objetivos de interés y beneficio común y los recursos que se necesitan para realizar los objetivos y asegurar los valores y normas sociales. Por último, *supone, acepta y decide o redefine* las atribuciones, los poderes y los recursos del agente que se hará cargo de asegurar la observancia de las normas de la vida asociada, coordinar la

diversidad de acciones de los sujetos sociales y conducirlos hacia las metas intencionadas, y las reglas que el dirigente o gobernante deberá seguir en su conducción y coordinación de la sociedad.

En tanto acción de dirección de una sociedad que existe, funciona y progresa por el ordenamiento normativo del Estado, la gobernanza está estructurada *por normas legales*, que determinan su *legitimidad*, y está también estructurada *por el conocimiento*, que determina su *efectividad* social. La gobernanza observa normas jurídicas y éticas que sustentan su validez directiva y observa las normas lógicas y metodológicas del conocimiento científico y tecnológico, que hacen posible que las acciones decididas sean eficaces, logren que los ciudadanos acaten las normas de la convivencia y contribuyan directa o indirectamente a realizar los objetivos de valía social. Ambos componentes responden a dos lógicas de acción diferentes, pero ambos son indispensables para gobernar y han de vincularse y complementarse. Por consiguiente, aunque exige la inteligencia, el cálculo y la sensatez del dirigente personal, el gobernar no es de ninguna manera un acto decisionista, determinado exclusivamente por la voluntad del gobernante, sea motivado por nobles intenciones o por objetivos inconfesables y supuestos erróneos. El decisionismo, sin un encuadre normativo y cognoscitivo, termina por ser socialmente cuestionado y rechazado por sus transgresiones y sus errores directivos.

La gobernanza pública se desdobra en *dos modos y dos ámbitos de acción*. El primer desdoblamiento comprende las acciones que por órdenes del gobernante ejecutan directamente las entidades de la administración pública a fin de efectuar los objetivos públicos decididos, y las acciones que el gobierno lleva a cabo a través de sus entidades y de organizaciones privadas y sociales para motivar o inducir a los ciudadanos a que actúen en el sentido de los valores fundantes, las normas legales y los objetivos intencionados, y a contribuir a realizarlos y evitar conductas que impidan u obstaculicen su realización y vigencia. Es una *actividad bimodal*, que en parte se realiza en modo gubernamental y en parte se realiza en modo social, ciudadano. La gobernanza de la sociedad es la resultante de lo que el gobierno hace y lo que los ciudadanos hacen.

El segundo desdoblamiento refiere a los dos ámbitos directivos que la gobernanza incluye. El esencial, sustantivo, es *la gobernanza de la*

sociedad y el segundo, funcional, instrumental, es la *gobernanza de las entidades de la administración pública* a través de las cuales el gobierno gobierna a la sociedad. Se puede hablar de una gobernanza externa, la de la sociedad, y de una gobernanza interna, la de las entidades del sector público, siendo las dos interdependientes y complementarias, aunque no siempre alineadas y concordantes. El segundo nivel o ámbito es la dirección de las organizaciones públicas y suele llamarse internacionalmente “*Gobernanza Corporativa del Sector Público*”, “*Gobernanza del Gobierno*” (“Corporate Governance of Public Sector”, “Government Governance”) y, entre nosotros se usan los términos de “*Alta Dirección Pública*”, “*Alto Gobierno*”, “*Dirección Pública Profesional*”.⁵

Mientras el primer ámbito ha sido bien estudiado e institucionalmente está estructurado por principios constitucionales, normas legales, controles de los poderes públicos y de la opinión pública, el segundo ámbito ha sido poco estudiado y su actividad directiva no está aún estructurada con precisión y carece de controles de calidad. Fuera de principios y normas genéricas del derecho constitucional y del derecho administrativo público, los altos ejecutivos de las entidades administrativas deciden la organización, objetivos, futuros, desempeño y recursos de sus entidades sin sujetarse a regulaciones, requisitos y controles que aseguren la calidad institucional y ejecutiva de sus decisiones y la mejoren.⁶

⁵ Para evitar confusiones equivocadas, aunque frecuentes, procede afirmar que la gobernanza de la sociedad incluye la gobernanza del sector público y tiene implicaciones administrativas, pero no es administración pública, no es gestión pública. La gobernanza de las entidades de la administración pública es dirección, rectoría, conducción; considera las decisiones y acciones necesarias de índole administrativa y las predetermina y enmarca estableciendo sus objetivos finales, normas, estándares, recursos, tiempos, personal, responsabilidades, pero no es una clase de dirección administrativa, la cual consiste en realizar efectivamente el contenido de la decisión directiva y es llevada a cabo por cuadros administrativos particulares. La (alta) dirección de la entidad administrativa pública no es dirección administrativa.

⁶ Para un desarrollo de la gobernanza del sistema administrativo público y sus entidades, refiero a: *El Gobierno del Gobierno* (2013) y *La Gobernanza del Sector Público* (2019).

2.2. LA GOBERNANZA PÚBLICA: SUS PROPIEDADES

La gobernanza pública posee propiedades distintivas esenciales. Unas propiedades son valorativas, de índole normativa, institucional, y otras son ejecutivas, de índole cognoscitiva, técnica y política. Una *fenomenología* de la gobernanza descubre y describe qué es una *acción intencional, causal, social, política, contextual, estratégica, gerencial y normada*.

La gobernanza es una acción *intencional*. Define la orientación de la sociedad, su sentido de dirección, sus valores, sus fines, sus futuros y las situaciones de vida en común que por su valía han de ser objetivos de la acción del gobierno y de los sujetos asociados.

Es una acción *causal*, que no solo proyecta objetivos sociales valiosos, sino posee la capacidad de realizarlos. El gobernante en asociación con los saberes de los ciudadanos y de sus funcionarios conoce las relaciones causa-efecto presentes en la naturaleza y en la sociedad y, por tanto, puede calcular los efectos de sus acciones y elegir las que tienen como efecto previsible la realización de los objetivos sociales intencionados. La causalidad es una propiedad esencial, ya que el gobernar es una acción performativa de efectuación de resultados y no únicamente una acción discursiva de promesas, proyectos e ideales de sociedad.

Es una acción *social*, en un doble sentido.⁷ Por una parte, sus destinatarios son los individuos asociados, los ciudadanos, y se orienta a realizar las situaciones que protegen sus libertades, sus derechos, y les generan bienestar y seguridad. Por otra parte, se orienta a lograr que los individuos asociados acepten en sus conductas las normas legales del ordenamiento estatal y la importancia de los objetivos sociales decididos, y los induce y motiva mediante información, argumentos,

⁷ Por *acción social* entiendo el concepto de Max Weber que la define como “la acción en la que el sentido intencionado por su sujeto o sujetos se refiere a la conducta de otros, orientándose por esta en su desarrollo” (p. 5). “La acción social [...] se orienta por las acciones de otros, las cuales pueden ser pasadas, presentes o esperadas como futuras [...] Los otros pueden ser individuos conocidos o ser una pluralidad de individuos indeterminados y completamente desconocidos” (*Economía y Sociedad*, p. 18).

incentivos, disuasiones a respetar las normas y a respaldar la realización de los objetivos, a la vez que sanciona a transgresores y detiene a los opositores que bloquean las decisiones de interés público con conductas sin sustento legal y sin razones.

La naturaleza social de la gobernanza significa que es *dirección de personas* y, más específicamente, *dirección de personas mediante personas*, que implica interlocución de las autoridades y los funcionarios públicos con los sectores ciudadanos. La interlocución está institucionalizada, tiene normas establecidas, pero también se configura sobre la marcha conforme a las circunstancias de la vida social y a los comportamientos de los ciudadanos.

La sola acción del gobernante es insuficiente para su propósito directivo. Son ingentes sus recursos y poderes, pero no puede lograr por él mismo que los valores y las normas se observen y los objetivos sociales se efectúen, ya que la observancia de las normas y la realización de los objetivos comporta que los sujetos decidan observarlas o por lo menos no impidan realizarlos. Por ello, a través de procedimientos legales, medios informativos y una variedad de acciones, el gobernante trata de motivar o inducir a los individuos y a sus asociaciones (empresas, organizaciones civiles, sindicatos, gremios, centros de conocimiento, iglesias, asentamientos...) a que actúen en el sentido de los valores, principios y reglas que sustentan la vida en común y contribuyan con sus acciones a realizar los objetivos de valía social o, por lo menos, a no obstaculizar su realización. La acción de gobernar se lleva a cabo a condición de que logre encauzar por la ruta social deseada y exigible las conductas de los individuos, quienes se distribuyen a lo largo de un espectro que en un polo concentra las acciones de los ciudadanos respetuosos de las reglas éticas y jurídicas de la vida asociada y, en el otro, se ubica la incivilidad de individuos violentos, antisociales y deshumanos. Por tanto, el gobernar implica en muchos casos prohibiciones, disuasiones y coacción de los infractores y desafectos a los intereses sociales, mientras en otros casos, frente a otras personas y sectores, bastan la información, explicación y justificación de la decisión directiva de gobierno.

En suma, la gobernanza pública es efectiva *por lo que hace el gobierno, por lo que hace que la sociedad haga y por lo que hace la misma sociedad*. Esta es la sustancia de la afirmación de que la gober-

nanza pública es una acción social. La vida en libertad, la estabilidad, la seguridad, el bienestar son *obra del conjunto social y no solo del gobierno*, que es dirigente y no solo agente y tanto menos el agente único, autosuficiente y dominante, por lo menos no en la sociedad contemporánea en la que los sujetos sociales deciden las preferencias de su vida personal y asociada y en la que son numerosos los individuos y sectores solventes, informados, expertos, productivos e independientes de los gobernantes. Esta idea es básica para entender que gobierno y ciudadanía, en diversos modos y con diversos grados de influencia, son coautores de los objetivos y las acciones de la gobernanza.

La gobernanza es una acción *política*, entendida la política en su doble sentido usual. Por una parte, es una actividad axiológica de gobernantes y ciudadanos, motivada por la intención de realizar los fines comunes de la sociedad libre, justa y segura, que exige el ordenamiento estatal de la sociedad. Por otra parte, es una actividad factual, modulada por la relación que establece el gobernante con los ciudadanos, que son diferentes no solo en opiniones e intereses sino en estatus y poder, para responder a sus demandas. Las relaciones en la mayor parte de los asuntos son relaciones de poder, que comportan discusiones, confrontaciones, negociaciones y concluyen en decisiones que asumen los componentes de las demandas en algún nivel y genera satisfacciones e insatisfacciones. Lo característico de la propiedad política de la gobernanza de leyes y democrática es ser incluyente, no puede favorecer a algunos y excluir a otros, a menos que los excluidos se autoexcluyan por sus transgresiones, sus demandas injustificadas, sus intolerancias y agresiones.

La relación política puede ser sencilla, confiable, pacífica, sustentada en razones y en las normas vigentes, o puede ser complicada y conflictiva por desconfianzas mutuas y posiciones contrapuestas, incompatibles con los principios y las normas del ordenamiento estatal, sin razones consistentes y con presiones para obtener ventajas particularistas. Por su carácter político, que implica inevitablemente diversidad y divergencia, es natural que la gobernanza sea defectuosa en representatividad y en aprobación social. Sin embargo, es aceptable si los ciudadanos reconocen que han sido escuchados, tomados en consideración y que sus posiciones fueron integradas en las decisiones

en algún grado aceptable, aun si no se llegaron a acuerdos plenamente satisfactorios.

La gobernanza es una acción *contextual*, situada en un tiempo y lugar social. Se elabora, decide y ejecuta en respuesta a las circunstancias, problemas, necesidades, conflictos, cambios, que se presentan en el entorno social y suscitan las demandas de los sectores ciudadanos y la intervención gubernamental. Es una acción “situada”, ajustada y resiliente, que se ocupa de manejar los problemas, variaciones y acacimientos que ocurren en el contexto social y afectan a individuos, familias y organizaciones.

Es también una acción *estratégica*, entendida en sus dos sentidos básicos usuales. En su primer sentido, la gobernanza es responsiva a las demandas directas de los ciudadanos que viven una circunstancia social particular y al mismo tiempo suele o debe ser una acción prospectiva que entiende y atiende los asuntos particulares en función de la realización de los valores de libertad y justicia que el Estado prescribe y de los objetivos últimos de su plan de gobierno. La gobernanza de la sociedad tiene una visión de futuro, no queda capturada por la satisfacción de los intereses inmediatos de los sujetos demandantes y busca equilibrar la satisfacción de los intereses ciudadanos de corto plazo con la realización de los intereses decisivos para que la sociedad restaure, mantenga e incremente su nivel de bienestar, bien vivir, seguridad, justicia. Por tanto, la gobernanza se enfoca a realizar condiciones de vida de calidad superior a las que se vivieron en el pasado, a las que se viven actualmente y también de calidad superior a las propuestas alternativas de los críticos y opositores. Los objetivos de la gobernanza, por su real calidad y valía superior, no infundada o ilusionada, exigen racionalmente su realización cabal. Por consiguiente, se movilizan todos los recursos necesarios para producirlos, los públicos, los privados y los sociales, y se cierra el paso a sus opositores a través de acciones legalmente permitidas.

La gobernanza es estratégica en su segundo sentido tradicional, el bélico, el competitivo. Al elaborar su decisión directiva el gobernante toma o debe tomar en consideración los individuos, sectores y organizaciones que pueden facilitar u obstaculizar la realización de las condiciones superiores de vida social, identifica y prevé las conductas probables de los aliados y de los opositores, y elabora un progra-

ma discursivo y operativo, defensivo y ofensivo, a fin de aumentar el respaldo de los seguidores y debilitar a las oposiciones. Sin conversar, negociar, persuadir a los adversarios con argumentos legales, presentación de evidencias empíricas, respuestas a objeciones, disuasiones legalmente fundadas, y sin incentivar el respaldo de los aliados y simpatizantes, es muy probable que las decisiones del gobierno no produzcan las situaciones sociales deseadas y sean bloqueadas y derrotadas. El diálogo y el acercamiento de posiciones o, en sentido contrario, la polémica y la contención son conductas necesarias para gobernar las situaciones sociales adversas y abrir el camino hacia las metas de la excelencia social. De todos modos, los ciudadanos y gobernantes racionales saben que es prácticamente imposible lograr un acuerdo total acerca de la situación de calidad superior que se proyecta como exigible y deseable, y habrá siempre un grupo de opositores.

La gobernanza es asimismo una acción *gerencial*. La implementación de las acciones decididas para atender las demandas y resolver los problemas de interés público se lleva a cabo por los directivos y los cuadros administrativos de las entidades públicas que se encargan de asegurar que las unidades y el personal se desempeñen correctamente conforme a los estándares conductuales y técnicos establecidos, cuiden la utilización eficiente de los recursos públicos, eviten hechos de corrupción y conflictos, coordinen sus operaciones, colaboren, compartan información relevante y se mantengan enfocados en el servicio a la ciudadanía. La implementación de las decisiones directivas es un proceso que debe ser definido y programado con precisión y ser objeto de seguimiento cuidadoso. Errores u omisiones gerenciales a lo largo de la implementación destinan a la gobernanza a ser defectuosa o fallida.

Además de estas propiedades, la acción de gobernar se caracteriza por su *complejidad* y su *escala transterritorial*. Todas las realidades sociales actuales tienen una composición multidimensional, una causalidad multifactorial y son relacionales, están vinculadas a otras realidades que son las causas de su existencia, los componentes de su funcionamiento social o las que obstaculizan su contribución a la vida en común. La complejidad se debe a que las realidades sociales que se califican como problemas y las que se juzgan son la solución son efectos de las ideas, preferencias, acciones e interacciones de una

diversidad de actores con una diversidad de lógicas de acción en una diversidad de ámbitos de acciones que se sobreponen y enlazan. La complejidad del gobernar se incrementa con el tamaño de la población, con su independencia y autonomía, con su pluralidad valorativa, intelectual y conductual, con el nivel de desarrollo institucional, cognoscitivo, técnico y económico de su sociedad, y con las situaciones de *conflictividad social* que provoca la diferenciación de las posiciones de los sujetos asociados y su desigualdad de estatus y poder.

La complejidad aumenta por la *escala transterritorial* de los asuntos sociales más importantes. En las sociedades contemporáneas los problemas más desfavorables y las oportunidades más atractivas de bienestar traspasan las fronteras y rebasan las atribuciones, facultades y recursos de los gobiernos territoriales (municipios, entidades federativas, departamentos, estados nacionales). Son producto del modo como opera el sistema económico, cognoscitivo y cultural actual, hoy globalizado, intensivo en conocimiento, sustentado en la conectividad transterritorial del sistema mundial tecnológico de información, conocimiento y comunicación. Vivimos un mundo social sin fronteras limitantes que nos resulta irrenunciable para los objetivos y proyectos de nuestras vidas, mientras los estados y gobiernos siguen siendo territorialmente circunscritos.⁸ Para evitar este desequilibrio con implicaciones sociales negativas han surgido en estos años relaciones de comunicación, coordinación y cooperación entre los estados y gobiernos territoriales. Es evidente el crecimiento de las relaciones intergubernamentales al interior de los países, el crecimiento de los regímenes internacionales, la fundación de asociaciones políticas multinacionales, que abren el

⁸ Muchos de los problemas no solo de la región latinoamericana se imputan a la mundialización económica, tecnológica, cognoscitiva y cultural que rebasa las fronteras territoriales de los Estados y sus recursos y capacidades. Es el diagnóstico crítico de los populismos y de varias izquierdas, que juzgan o suponen que la solución de los problemas sociales se encuentra en la reafirmación del nacionalismo territorial, en la reivindicación de la autosuficiencia (energética, alimentaria, científico-tecnológica), en su rechazo a las cadenas de valor internacional, a la banca y las empresas extranjeras, a la conectividad de las redes transterritoriales, a las comunidades científicas internacionales y, en las posiciones extremas, su oposición a las naciones con Estados liberal-democráticos de economías de mercado y sociedades abiertas.

camino a nuevas entidades políticas de mayor ámbito territorial e incrementan la capacidad y efectividad de los gobiernos y de las sociedades nacionales para generar mayores y mejores niveles de bienestar y seguridad. Un gobierno internacional y en asociación con las corporaciones privadas y las organizaciones sociales se perfila y exige en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda Mundial 2030, irresolubles con una perspectiva nacionalista.

La gobernanza es asimismo *multidimensional*, compendia e integra la dimensión *institucional* de los valores, principios y normas jurídicas que regulan la sociedad; la dimensión *cognoscitiva técnica* que es fundamental para que su dirección sea efectiva; la dimensión *financiera*, que estima y administra los costos y los beneficios que comporta la producción de los bienes y servicios públicos; la dimensión *política* de la relación entre el gobierno y los ciudadanos para ajustar la decisión de gobernanza a la demanda social, favorecer su aceptación y responder a la crítica de los sectores que la consideran inconducente; la dimensión *intergubernamental*, para poder conducir los asuntos públicos que rebasan las facultades y recursos de un gobierno y comunidad territorial particular.

Propiedad esencial del proceso de gobernar es ser un proceso directivo *regulado*. Los objetivos que la gobernanza prefiere y define, las acciones causales que selecciona, las estrategias que decide, las respuestas que elige ante las contingencias del contexto social no son decisiones discrecionales del gobernante y sus socios. Son acciones que se enmarcan en el sistema valorativo y legal del Estado, y en el sistema cognoscitivo y tecnológico socialmente disponible y en uso. Sin ese encuadre valorativo-normativo y cognoscitivo-tecnológico el gobernar será cuestionado por ilegitimidad y por ineffectividad y perderá capacidad directiva.

2.3. LA GOBERNANZA PÚBLICA: SUS PRINCIPIOS Y PROBLEMAS

Al comprender muchas dimensiones, atributos, interrelaciones y destinatarios, la gobernanza pública tiene *principios* de elaboración y

ejecución y experimenta *problemas* que amenazan su capacidad directiva y que, por ello, deben preverse, anticiparse y resolverse a fin de ser una acción directiva socialmente apreciada y respaldada.

1. La gobernanza, en tanto *acción intencional*, que define los objetivos y futuros de valía de la vida en común y personal de los sujetos asociados, tiene como *principio* guía determinante *el sistema de valores* de la sociedad, que en las sociedades modernas es la constitución del Estado y las leyes derivadas que regulan las libertades y los derechos de los sujetos asociados en los diversos ámbitos de sus actividades. El *problema* de la intencionalidad se presenta cuando hay *desacuerdo sobre la validez y el orden de prioridad de los objetivos sociales*, cuando los sectores sociales juzgan que los objetivos que el gobierno decide (en seguridad, igualdad, economía, salud, educación, medioambiente, infraestructura...) contradicen en algún grado los valores y principios en los que descansa la vida social y, especialmente, todas las veces que juzgan que hay otros objetivos públicos que son prioritarios y deben preferirse en vez de los decididos, a fin de eliminar los daños, males y miedos que se padecen, dar respuesta a las necesidades de poblaciones en desventaja, vulnerables, y asegurar la vigencia de los principios y las normas sociales.⁹

El desacuerdo sobre los objetivos se denomina *ambigüedad* en la teoría de organizaciones y refiere a las situaciones en las que los dirigentes y el personal de las organizaciones, públicas o privadas,

⁹ Recordando algunas tesis de “la elección pública”, es lógico que el gobierno sea cuestionado todas las veces que hay sujetos que perciben que sus preferencias justificadas y legítimas y las de sectores ciudadanos afines no son reconocidas e integradas en la preferencia general que el gobierno instaura como objetivo prioritario de interés público o, peor aún, son descartadas o perseguidas. El desacuerdo no suele ser integral y radical, lo cual significaría un gobierno socialmente desubicado y una sociedad fracturada. Se centra usualmente en algunos de los componentes de las realidades sociales que el gobierno ha definido como las metas prioritarias de su plan de gobierno, pero que algunos sectores ciudadanos no aceptan al juzgar que en las condiciones que se viven hay otro orden de prioridades de política pública más acorde con los proyectos de las corporaciones económicas, las organizaciones sociales y con sus aspiraciones personales.

difieren sobre los objetivos de la organización y sobre su jerarquización o priorización. Unos prefieren unos objetivos a los que atribuyen superior importancia, mientras otros no le otorgan tal grado de importancia y proponen otros en su lugar. En el terreno de la política es usual que el gobierno y la sociedad no se pongan de acuerdo acerca del orden de importancia y prioridad de los objetivos públicos a realizar. Algunos sectores en el gobierno y en la sociedad consideran que en una situación social específica lo racional y válido es disminuir la importancia que se otorga a algunos valores y a sus respectivos objetivos a favor de otros que se aprecian más importantes y urgentes, opinión que otros sectores refutan con o sin razones. La historia social manifiesta que siempre existirá un nivel de desacuerdo tanto en la sociedad como en el mismo gobierno acerca de los fines y las metas prioritarias.

2. La gobernanza es una *acción causal*. Los objetivos y futuros sociales intencionados no son únicamente objeto de deseo o un proyecto ideal y emocionante de convivencia, sino realidades a producir concretamente por su valía y a materializar en hechos de vida, en vivencias. Su *principio* guía es *el conocimiento causal* que alcanza en la ciencia y la tecnología su máxima formalización, codificación y validez, y hace posible que el gobierno calcule los efectos de sus opciones de acción, compare el grado de correspondencia de sus efectos con los atributos de los objetivos ambicionados y pondere los costos y los beneficios de su ejecución. El conocimiento causal exige datos y análisis de datos sobre las situaciones sociales, la familiaridad con los métodos probados de la experimentación y de la investigación empírica y documental y el empleo de los sistemas tecnológicos de informatización y cálculo, basado ahora en la producción de algoritmos.

En la dimensión de la causalidad, *el problema* aparece todas las veces que no se tiene conocimiento de las causas y los causantes que originan las situaciones sociales indeseadas y de las que posibilitan su solución. El problema es *el desacuerdo acerca de la acción causalmente idónea y costo-efectiva* para realizar los objetivos intencionados. Es frecuente que los gobernantes y los ciudadanos estén de acuerdo en los objetivos sociales a alcanzar y difieran en las acciones para realizarlos.

El desacuerdo cognoscitivo suele denominarse *Incertidumbre*. Se presenta cuando los dirigentes gubernamentales, los funcionarios públicos y los agentes económicos y civiles no están seguros de cuáles son las acciones que, en ciertos asuntos públicos y circunstancias sociales, por sus efectos conocidos y previsibles, pueden realizar los objetivos de beneficio social, controlar las situaciones perjudiciales y hacerlo con los menores costos. La inseguridad informativa, teórica y técnica es un problema serio que afecta la efectividad gubernamental y, sin embargo, el gobierno, aun el más racional y rodeado de expertos, enfrenta problemas de conocimiento y cálculo en una variedad de circunstancias.

Se llama “*racionalidad limitada*” (H. Simon) a esta situación que se presenta con frecuencia en las organizaciones públicas y privadas. Son numerosos los asuntos y los problemas públicos sobre los que el gobierno y la sociedad misma no conocen su composición ni sus causas o tienen un conocimiento parcial y acaso confuso, sin mencionar “los cisnes negros” que ocurren de improviso, aunque fueron considerados imposibles y causan daños. Los límites de la información y del conocimiento se ubican en dos ámbitos y tienen implicaciones. Pueden ubicarse en la dimensión de la causalidad, cuando no se conoce bien la relación causal entre la acción y sus efectos, por lo que la decisión de las acciones para efectuar los objetivos es incierta, insegura. Hay empero una segunda dimensión, el desconocimiento o conocimiento limitado de los costos que conlleva la efectuación. En numerosos asuntos se conocen los efectos de las acciones que pueden producir los beneficios intencionados, pero no se conocen con seguridad los costos que comporta la producción de los beneficios y si los costos se justifican. La duda sobre los costos es un problema crítico cuando las sociedades atraviesan por circunstancias económicas restrictivas (estancamiento, recesión, inflación, déficit en la balanza de pagos, déficit fiscal...) que hace que tanto los gobernantes como los ciudadanos sean sensibles a los costos y exijan controles rigurosos de gasto público.

El problema de la *Incertidumbre* es una situación frecuente, porque la mayor parte de los asuntos públicos no son programables, estandarizables, debido a circunstancias imprevisibles, nuevos problemas, cambios de preferencias de los ciudadanos, surgimiento de

nuevas tecnologías, que modifican las concepciones, las prácticas y las relaciones establecidas y suscitan nuevos requerimientos personales y grupales. La imposibilidad de prever, programar y estandarizar el acaecimiento de los hechos sociales se debe a que unos son efecto de causas naturales no controlables, aun si conocidas, y otros son efectos de las decisiones que toman los agentes sociales en diversos campos de sus vidas y que son gubernamentalmente incontrolables, a pesar de que existan instituciones públicas que normalizan las conductas y relaciones de los actores sociales y a pesar de que el gobierno disponga de facultades coactivas y disuasivas en diversas materias. Otra razón de desacuerdo, no secundaria, es que los participantes, aun si concuerdan en la acción que puede causar los efectos sociales deseados, difieren en la estimación del tiempo que la acción requiere para causarlos y discuten sobre si el tiempo requerido es compatible con la duración del cargo gubernamental.

3. La gobernanza es una *acción social*. Los individuos asociados son los destinatarios de las acciones que se deciden para preservar sus libertades y derechos, su bienestar, y para motivarlos o inducirlos a actuar en el sentido de los valores, las normas y los objetivos de la sociedad. El *principio* guía determinante es *la representatividad*, la correspondencia de las decisiones del gobernante con las expectativas y las demandas de los ciudadanos. La representatividad no es una cualidad que el cargo o la posición de autoridad posee en automático. Es una cualidad que se construye en y por la interlocución del gobernante con los ciudadanos y tiene sus raíces en la *credibilidad* del discurso del gobernante y en *la confiabilidad* social en su actuación ejecutiva, dos propiedades que expresan la autoridad moral e intelectual del gobernante y de su equipo y que se han construido a lo largo de sus trayectorias profesionales y políticas. En esta circunstancia, los ciudadanos creen y confían que el gobernante recogerá sus demandas y que tiene la capacidad de realizarlas.

En contraste, el *problema* se presenta cuando sectores de ciudadanos juzgan que las decisiones del gobierno son ajenas y distantes de sus demandas, que su voz no ha sido escuchada y sus preferencias han sido descartadas o reabajadas, no obstante que los gobernantes discursivamente declaren ser inclusivos, representativos, y prometan que sus demandas y aspiraciones son los objetivos prioritarios de su

acción. La brecha entre el discurso y los resultados de la acción del gobierno genera cuestionamientos, suspicacias, escepticismo.

La *incredibilidad* arraiga en la trayectoria del gobernante, de su partido y de su equipo, que se ha caracterizado por la falsedad de su narrativa política, su proclividad a ocultar la información, mentir en los breves políticos y su facilidad para desdecirse y abandonar sus declaraciones y promesas. La *desconfianza* tiene otro origen, se basa en la apreciación social de que el gobernante y su equipo es propenso a decidir sin información y conocimiento de los asuntos a tratar, es pobre o politizada la capacidad analítica, técnica y gerencial de su *staff*, no aceptan las observaciones críticas de los concedores, y no recurren a la inteligencia social para intercambiar información y emprender conjuntamente investigaciones de los asuntos de interés público.

El problema de la representatividad se agudiza cuando sectores de la sociedad concluyen que los gobiernos de ciertos partidos políticos manifiestan una notoria preferencia por determinados grupos y marginan o excluyen a otros grupos o sectores, por lo que distribuyen de manera inequitativa los beneficios y los costos entre la población. Estas situaciones causan inevitablemente conflictos que suelen llegar a niveles desestabilizadores y provocan actitudes escépticas de anti-política, desprecio al gobierno y desapego a los asuntos públicos.

4. La gobernanza es una *acción política* que implica interlocución del gobernante con la pluralidad de los sectores ciudadanos interesados en ciertos asuntos y con la población en general a fin de conocer la percepción, opinión y valoración que tienen de las circunstancias de su vida asociada y construir con ellos los mejores acuerdos posibles. La propiedad política de la gobernanza tiene también como *principio* guía determinante *la representatividad* de las decisiones del gobernante, que se manifiesta y construye a través de la interlocución con los sectores ciudadanos entre afinidades y discrepancias, discusiones y acercamientos. Por ser un producto discursivo, un producto de la interlocución, la condición determinante de la representatividad es *la credibilidad del discurso* del gobernante por su objetividad, veracidad, argumentación persuasiva y por su conocida disposición a cumplir los acuerdos y compromisos. (Hay que señalar que la nueva gobernanza en modo de cogobierno o cogobernanza exige también la

credibilidad del discurso de los líderes de los agrupamientos sociales). En consecuencia, *el problema político* de la gobernanza se presenta todas las veces que los sectores de ciudadanos interesados en la promoción de determinadas causas sociales y derechos, y en la solución de problemas y necesidades juzgan que las decisiones gubernamentales no son representativas, que sus posiciones no han sido tomadas en consideración o solo marginalmente, y que no se han distribuido equitativamente los costos y los beneficios de las decisiones entre los sectores. Como antes se señaló, la credibilidad discursiva es resultado de la autoridad moral, intelectual y política que los gobernantes y los ciudadanos participantes en las decisiones públicas han construido a lo largo de sus vidas con trayectorias consistentes.

5. La gobernanza es una acción *contextual*, una acción situada en un espacio y tiempo social determinado. Las sociedades no mantienen la misma configuración ni viven la misma circunstancia a lo largo del tiempo, razón por la cual el gobernar no puede ser uniforme ni estandarizado. El *principio* guía determinante de la gobernanza contextual son *los valores del ordenamiento estatal* y específicamente su núcleo valorativo sustancial, que reclaman el respeto y la lealtad indefectible del gobierno y de la sociedad, en cualquier contexto y circunstancia, a diferencia de las leyes particulares, que son probablemente acordes con situaciones pasadas, pero ya no son aplicables y favorables a la gestión de las nuevas cuestiones sociales. La fidelidad del gobernante al núcleo sustancial de los valores del Estado debe acompañarse discursivamente con su capacidad para comunicar a la ciudadanía que sus decisiones directivas respetan y resguardan los valores públicos fundamentales.

La fidelidad del gobernante no significa aferrarse acriticamente a la letra legal y a la interpretación oficial o predominante de las normas legales, sin reflexionar sobre su aplicabilidad a las circunstancias y problemas del entorno social. El núcleo valorativo es el parámetro que orienta a los gobernantes y los ciudadanos a reinterpretar las normas legales establecidas y encontrar el modo como han de ser entendidas y aplicadas, para una gestión satisfactoria de los asuntos y problemas sociales, y también reformarlas.

El *problema* se presenta cuando el gobierno, a pesar de su discurso, no manifiesta en sus políticas y programas un compromiso convin-

cente con esos valores y principios esenciales del Estado o cuando es incapaz de reinterpretar, ajustar y aplicar correctamente las leyes a los hechos sociales particulares que demandan su intervención, o cuando no es persuasiva su argumentación de que su decisión directiva es respetuosa de los valores fundamentales de la estabilidad de la vida en común. Peor aún, cuando la decisión de gobernanza es impugnada porque los ciudadanos opinan que las decisiones del gobernante repiten acríticamente las posiciones políticamente correctas de funcionarios y políticos, y se basan en interpretaciones jurídicas oportunistas que alteran el sentido de la prescripción constitucional y el espíritu de la ley para mantener el establecimiento, las prácticas normalizadas o, peor, para favorecer económicamente a sus consocios o políticamente a su partido y seguidores.

6. La gobernanza es una *acción estratégica*. La elección de los objetivos sociales y la elección de las acciones para realizarlos suscita raramente la aprobación unánime y el aplauso de la sociedad, por cuanto los hechos sociales considerados problemas o soluciones son juicios subjetivos de valor de los individuos asociados y no únicamente realidades objetivas. Por consiguiente, los objetivos, las acciones y los productos de la gobernanza serán ganadores a condición de que el gobernante y los ciudadanos involucrados convenzan a los sectores sociales interesados y al público ciudadano sobre su calidad superior, superior a los objetivos y acciones que proponen sus críticos y, al mismo tiempo, planifiquen acciones defensivas y ofensivas hacia los opositores, legalmente viables, y movilicen el respaldo de los simpatizantes y aliados.

El *principio* guía de la dimensión estratégica de la gobernanza es la *excelencia*, la superioridad de los atributos de sus objetivos, acciones, productos respecto de los objetivos y productos del pasado gubernamental y respecto de los objetivos y productos que proponen sus críticos. La prueba de la superioridad de sus objetivos y productos es la satisfacción o la superación de las expectativas de los ciudadanos. En cambio, el *problema* se presenta siempre que los productos prometidos o realizados no reúnen los atributos funcionales suficientes para convencer a los ciudadanos de su superior calidad respecto de los productos de pasados gobiernos o respecto de las propuestas alternativas que presentan expertos y opositores y/o cuando las acciones del

gobernante no acreditan capacidad de producirlos con costos razonables. El problema es insuperable y el gobierno será derrotado junto con sus aliados si su decisión no puede acreditar que los objetivos y productos de sus acciones son superiores en calidad y, en cambio, se les considera socialmente como más de lo mismo, los mismos productos y las mismas situaciones aderezados con un discurso diferente.

7. La gobernanza es una *acción gerencial*, requiere que las acciones decididas para realizar los objetivos y los productos de valía social se ejecuten eficientemente por el personal de las entidades administrativas. Para ello se requieren actividades gerenciales de capacitación, acompañamiento, supervisión, motivación y respaldo del personal público, evaluación de su desempeño. El principio de toda gerencia es *la eficiencia*, la producción de bienes y servicios con los mayores beneficios para los ciudadanos y los menores costos posibles. Se da prioridad a la gestión financiera a fin de asegurar el equilibrio ingreso-gasto y costo-beneficio. Pero además de los costos estrictamente económicos, la gerencia debe supervisar y corregir otros tipos de costos que se presentan en el ambiente laboral, en las condiciones físicas de trabajo, en los contratos, en el modo directivo de los altos ejecutivos públicos, en las cargas administrativas que los ciudadanos deben asumir paciente o impacientemente en sus trámites y acceso a los servicios públicos. Recientemente ha adquirido importancia la gestión del conocimiento, por cuanto los conocimientos “tácitos” del personal y los “explícitos” de la organización son cruciales para la efectividad y calidad de las acciones y sus productos.

El *problema* es lógicamente *la ineficiencia* de las unidades y del personal de las entidades administrativas por procesos mal diseñados, descoordinación entre las unidades, incomunicación, incompetencia del personal, derroche de recursos, corrupción... y se debe también a los errores de la alta dirección de las entidades. El problema son las fallas y los errores de “los principales” y no solo de “los agentes” del sector público. El riesgo de una gobernanza fallida se presenta siempre que los dirigentes de las entidades no toman decisiones apropiadas de visión, organización y funcionamiento, sus decisiones no están sujetas a controles de calidad y/o no disponen de un *staff* de analistas y gerentes competentes. Elemento determinante de la gerencia es la gestión de las finanzas públicas. La gobernanza cuesta. Por tanto,

exige métodos presupuestales estrictos, hoy “presupuesto por resultados”, una eficiente asignación de recursos, contraloría del desempeño, auditoría del uso de los recursos públicos y sanciones ejemplares al desvío de los recursos públicos por hechos de corrupción.

En resumen, los principios y las propiedades esenciales de la gobernanza pública son su *intencionalidad*, acorde con el sistema de valores y normas del Estado Social de Derecho y del régimen democrático; su *causalidad* probada, que se sustenta en el sistema de conocimiento científico y tecnológico de la sociedad y en “buenas prácticas” laborales y administrativas que acreditan efectividad; su *socialidad* y *politicidad* mediante la interlocución creíble y confiable del gobernante con los sectores ciudadanos antes, durante y después la decisión de la gobernanza; su *contextualidad*, que ajusta las decisiones directivas a las circunstancias cambiantes del entorno social manteniendo el respeto al núcleo valorativo invariable del ordenamiento normativo estatal de la sociedad; su carácter *estratégico*, que reconoce diferencias y oposiciones, y busca darles respuesta razonada con argumentos que acrediten la excelencia o la calidad superior de los bienes y servicios que se han decidido, pero sin renunciar a la coacción que sea legalmente sustentada ante hechos de oposición con transgresiones flagrantes; su dimensión *gerencial*, que exige optimización del gasto público en las actividades, desde la presupuestación hasta la asignación con procesos imparciales de contraloría y de auditoría del gasto.

GOBERNANZA PÚBLICA			
Acción	Propiedades	Principios	Problemas
Intencional	Definición de los objetivos y futuros de valor de la sociedad que orientan la acción de gobierno.	Observancia del Sistema de Valores del ordenamiento normativo del Estado.	Desacuerdos sobre el orden de importancia y prioridad de los objetivos y futuros sociales intencionados: “ <i>Ambigüedad</i> ”.
Causal	Definición de las acciones causales y costo-efectivas para realizar los objetivos intencionados de valor social.	Conformidad con el Sistema Social de Conocimiento científico-tecnológico y “buenas prácticas” de causalidad probada.	Desacuerdo sobre la idoneidad causal y costo-efectividad de las opciones de acción: “ <i>Incertidumbre</i> ”.

GOBERNANZA PÚBLICA			
Acción	Propiedades	Principios	Problemas
Social	Orientación hacia objetivos de protección de los derechos de los ciudadanos y de su bienestar y seguridad. Motivación e Inducción de los ciudadanos a que observen las normas legales y contribuyan a realizar los objetivos sociales intencionados.	Representatividad del gobernante: Credibilidad y Confianza Social.	Incredibilidad del discurso del gobernante y Desconfianza en la capacidad ejecutiva de su agencia.
Política	Interlocución con los ciudadanos a fin de conocer sus demandas y posiciones y construir el mejor acuerdo posible sobre los objetivos, futuros y acciones.	Representatividad del gobernante: Credibilidad y Confianza Social.	Incredibilidad en el discurso del gobernante y Desconfianza en su disposición a observar los acuerdos.
Contextual	Definición de los objetivos y las acciones conforme a las circunstancias del contexto social de los ciudadanos y la naturaleza de sus demandas.	Observancia del Núcleo esencial del Sistema de Valores del ordenamiento estatal de la sociedad.	Incapacidad gubernamental para explicar y justificar a los ciudadanos la conformidad de sus acciones con los valores esenciales y sustantivos del ordenamiento estatal de la sociedad.
Estratégica	Superioridad valorativa de los objetivos sociales intencionados y de los productos de las acciones respecto de las propuestas alternativas de otros agentes. Contención de los opositores y movilización del respaldo de los aliados.	Superioridad valorativa de los objetivos sociales intencionados y de los productos de las acciones.	Incapacidad gubernamental para argumentar y comunicar a los ciudadanos la excelencia, la superioridad valorativa de los objetivos intencionados y de los productos de las acciones. Indiferencia o pasividad de los aliados respecto de los objetivos y las acciones decididas y, en contraste, capacidad disruptiva de los opositores.

GOBERNANZA PÚBLICA			
Acción	Propiedades	Principios	Problemas
Gerencial	Realización de los mayores beneficios sociales con los menores costos posibles.	Eficiencia, Costo-Efectividad, Integridad.	Ineficiencia. Asimetría injustificada entre los beneficios y los costos.
Normada	Regulada por los valores, principios y normas legales del ordenamiento del Estado y por las normas científico-tecnológicas aceptadas del sistema social.	Observancia de la normatividad axiológica del Estado y observancia de las normas lógicas y metodológicas de la ciencia y la tecnología.	Ilegalidad, Arbitrariedad, Corrupción, Desinformación, Ignorancia.

2.4. LA GOBERNANZA PÚBLICA: SUS TIPOS

La Gobernanza pública ha asumido varias modalidades a lo largo de la historia social en respuesta a los problemas y los cambios de las sociedades. Los diversos tipos de gobernar que se afirman en las sociedades dependen de las relaciones que los actores gubernamentales y los sociales han construido, consensuado y formalizado en un tiempo y contexto social determinado a fin de manejar los asuntos, problemas y circunstancias que afectan la vida en común y las vidas personales. Más específicamente, depende del *grado de influencia* que el gobierno o los agentes sociales (las empresas, las organizaciones civiles, los gremios, las comunidades, las iglesias, los centros de conocimiento, las familias) tienen en la decisión de las normas legales, los objetivos sociales y de las acciones que hacen posible su realización. A partir de las sugerencias de Jan Kooiman, pionero en los estudios de la gobernanza, suelen citarse tres *tipos* puros de gobernanza:

a) *La Gobernanza por el Gobierno* es la forma de gobernar en la que el gobierno decide de manera predominante o exclusiva el sentido de dirección de la sociedad, sus normas y forma de organización, los objetivos y las acciones que se consideran idóneos para hacer que las normas se observen y los objetivos sociales se realicen. El gobierno tiene el rol dominante y es el protagonista por la debilidad de la

sociedad que muestra desorden, está sacudida por conflictos, dividida y es incapaz de consensuar los valores, principios y normas de la vida asociada o los transgrede sin consecuencias y, además, carece de los sujetos con las competencias necesarias para producir e intercambiar establemente los bienes y servicios que la sociedad requiere para su existencia. La gobernanza por el gobierno es indispensable y se justifica siempre que existan individuos y organizaciones que contravienen las normas sociales con atropello de los derechos de sus consocios y daños a personas, grupos y comunidades, y además no demuestran ser competentes y productivos, por lo que no generan crecimiento económico, detienen el desarrollo social, y provocan pobreza y decadencia. Muchos países o muchas localidades de los países, debido a sus anomalías y debilidades en varios campos, requieren un agente de gobierno que pacifique, desarme, ponga orden, regule, genere recursos, desarrolle capacidades y favorezca con sus poderes la observancia del orden legal y la seguridad pública y social. La gobernanza por el gobierno es típica de los regímenes autoritarios, militares o civiles y también de los gobiernos democráticos que conducen sociedades débiles institucional y económicamente.

b) *La Gobernanza por Autogobierno* es la forma de gobernarse de una sociedad por ella misma. Hay sociedades que muestran que tienen la capacidad de definir sus valores, principios y normas, organizarse, entenderse, regular sus asuntos de interés general, observar las normas establecidas, resolver pacíficamente sus problemas y conflictos, y muestran a la vez que tienen la capacidad técnica, financiera, productiva y comercial para producir e intercambiar los bienes y servicios que son necesarios para su sustento, su progreso y su seguridad. La normalidad de estas sociedades en sus ámbitos familiares, económicos y de comunicación se sustenta en normas éticas de origen religioso o en normas tradicionales heredadas y respetadas. Sin embargo, las normas pierden fuerza cuando ocurren eventos extraordinarios o transgresiones excepcionales que ocasionan daños a miembros de la comunidad o a la comunidad toda y que la comunidad no puede controlar con sus procedimientos establecidos de autorregulación. En estas situaciones inusuales la comunidad desconcertada y rebasada considera necesario instaurar autoridades personales o colegiadas, superiores a toda la asociación (“*gobierno*”), con la función de deter-

minar las acciones que la comunidad debe llevar a cabo para hacer frente a los eventos nocivos externos y controlar sus daños, y poseen además el poder incuestionado de juzgar el delito, castigar a los malhechores y restablecer el orden interrumpido. La instauración de la autoridad superior de gobierno, por encima de la comunidad toda, es excepcional, episódica, como lo es el acaecimiento excepcional del evento nocivo o la anomalía de la transgresión, pero se reconoce la necesidad del gobierno y se aprecia su valor funcional para reconstruir y consolidar el autogobierno de la comunidad.

c) *La Gobernanza por Cogobierno*, la “*Cogobernanza*”, es el modo como la sociedad contemporánea se conduce en numerosos asuntos públicos. Es un modo de gobernar en el que el agente gubernamental y los agentes sociales participan asociadamente en la definición de las normas sociales, los problemas a atender, los objetivos sociales a realizar y las acciones conducentes para resolverlos y realizarlos, y colaboran corresponsablemente en la ejecución de las acciones decididas. La cogobernanza no es casual, es resultado de las relaciones de interdependencia que los actores sociales y los actores gubernamentales han establecido y formalizado por requerir cada uno de los recursos de los otros, a fin de estar en condiciones de realizar los fines de utilidad social y los fines privados. El reconocimiento de que es necesaria la dependencia recíproca motiva a que los actores gubernamentales y los sociales decidan dialogar, concertar, intercambiar recursos, coordinarse, cooperar, asociarse, para definir y consensuar los objetivos, las acciones, los recursos. Este modo de cogobierno, coproducción y corresponsabilidad gubernamental-social y público-privada avanza y se afirma en numerosos asuntos institucionales, económicos, sociales y ambientales de la sociedad actual en razón de su efectividad. El modo de cogobernanza no es exclusiva o principalmente una actividad deliberativa en la que los ciudadanos participan únicamente en la definición de los objetivos y las acciones de la gobernanza, sino implica que los ciudadanos participen en la implementación de las acciones de gobernanza y que, conforme a la naturaleza del asunto público, pongan en común sus recursos, colaboren, ofrezcan su tiempo, se responsabilicen de tareas particulares. (Desarrollaremos posteriormente este tema en 5.1).

Un tipo de gobernanza, con componentes de autogobierno y cogobierno, es *la Gobernanza por Subsidiariedad*, que es la forma de gobernar que se afirma en varios países o en regiones de países, que se caracteriza porque el gobierno reconoce y respeta la autorregulación de las organizaciones de una sociedad particular, mientras acrediten capacidad productiva de bienes y servicios socialmente necesarios, observen las normas en sus relaciones e intercambios, respeten los derechos humanos y no ocasionen problemas en el entorno mayor de la sociedad. Interviene en apoyo, complementación y corrección cuando la sociedad cae en problemas económicos o en infracciones y conflictos que rebasan sus capacidades directivas y generan externalidades negativas de daños y costos a otros sectores y localidades de la sociedad, o a otras sociedades.

Han existido y existen gobernanzas estructuradas por las ideas, normas, propuestas y actividades del gobierno y su agencia; otras más estructuradas por las ideas, normas y actividades de la sociedad sin necesidad de una agencia directiva externa al cuerpo social que toma con frecuencia decisiones redundantes y costosas; y otras estructuradas por la interlocución, concertación y cooperación entre el agente gubernamental y los agentes ciudadanos interesados en específicos asuntos institucionales o sociales de importancia para la convivencia presente o futura.¹⁰

¹⁰ En el mundo real, cuando se abordan los asuntos sociales específicos, los tipos de gobernar se combinan y dan origen a “*tipos mixtos*” o “*modos mixtos*”. Según el grado de desarrollo y organización de la sociedad, el arreglo existente de las relaciones entre gobierno y sociedad, la materia del asunto a tratar, la gobernanza adopta formas diversas, que suelen ser una combinación de jerarquía gubernamental y de cogobierno en diversas proporciones, o una mezcla de autogobierno social e intervención gubernamental subsidiaria.

3. La legitimidad y la efectividad: los dos imperativos del gobernar

Todas las sociedades humanas se han formado, se mantienen estables y son duraderas, porque sus miembros establecen relaciones entre ellos, que no son ocasionales ni fortuitas sino deliberadas y se reproducen en el tiempo por su importancia para su vida individual, familiar, laboral y en común. Para que las relaciones sean estables, duraderas y beneficiosas ha sido lógico que los individuos asociados hayan creado reglas de interrelación e intercambio acordes con valores compartidos y, en derivación, hayan creado una agencia con poder para hacer respetar las reglas y proteger los valores de la vida asociada.

La diferencia entre las sociedades se debe al origen, el contenido y la justificación de su sistema de valores y normas, al tipo de las agencias creadas para vigilar su observancia y sancionar las infracciones y, especialmente, al nivel de observancia social de los principios y normas. La autoridad del gobernante, decisiva para que el orden normativo sea socialmente vigente y eficaz, es posible por la aceptación de los miembros de la sociedad. Es lógico que sea así y así ha sido históricamente en las asociaciones políticas de la sociedad. *Legitimidad* y *Efectividad* son las dos propiedades esenciales del gobierno y de su agencia administrativa y policial. Sin ellas el gobernar es una intención, un intento, pero no una real actividad directiva.

3.1. LA LEGITIMIDAD DEL GOBERNAR

Legitimidad es el concepto construido para denotar que la posición de autoridad del gobernante tiene la aprobación y aceptación de la sociedad. La legitimidad de la autoridad del gobierno se fundamenta en la *aceptabilidad* social, en la posibilidad de que los miembros de la sociedad reconozcan y acepten la necesidad, importancia y validez

de una figura de dirección, sea personal o colegiada, con la potestad de definir los valores, principios, normas y fines de la vida en común y las acciones para asegurar su observancia y vigencia, así como decidir las acciones favorables para la realización de condiciones de bienestar, seguridad social y progreso. Específicamente implica que los sujetos asociados aceptan que es indispensable, válida y valiosa la autoridad personal o colegiada y, en consecuencia, aceptan *una relación de obediencia y subordinación* a sus normas, mandatos, acciones y coacciones.

La aceptación de la potestad social de un individuo o de un grupo de individuos es consecuencia del *sistema de valores* sobre la existencia humana y la vida en común, que las sociedades han producido y validado a través de mitos, creencias religiosas, narrativas históricas, argumentos racionales, en los que sus miembros han sido socializados. La legitimidad del gobierno comprende una triple aceptación social:

a) La aceptación del sistema de valores de la sociedad, que ha motivado a los individuos a vivir asociadamente y que regulan con sus normas las relaciones interpersonales e intergrupales de la vida asociada y crean “el orden social”; b) La aceptación de la posición de autoridad de un individuo o de un grupo de individuos por considerarla necesaria para asegurar que los valores, principios y normas de la sociedad sean respetados, las transgresiones disruptivas sean castigadas y la vida en común sea estable, segura y agradable; c) La aceptación de las decisiones de los objetivos y las acciones del gobernante por juzgarlos idóneos para asegurar la observancia de los valores, principios y normas del ordenamiento social y para realizar las metas, futuros, proyectos sociales, según las circunstancias que las sociedades viven.

En paráfrasis de Max Weber, “*la dominación*” de alguien o de algunos en una asociación política se basa en una *creencia* social, en la creencia compartida por los miembros de la asociación de que un individuo o un grupo de individuos tiene mando sobre ellos, potestad, puede ordenar con reglas generales sus conductas y obligarlos a cumplirlas. Lo distintivo de la creencia social consiste en que se juzga que la dominación o el poder de un individuo o de un grupo sobre los individuos y grupos de la sociedad se ha instaurado y se ejerce en con-

formidad con el sistema de valores de la sociedad y con las normas que regulan las relaciones sociales y las relaciones entre el gobernante y los sujetos de la asociación.

La dominación no es una situación que se ha impuesto por la fuerza de un agente poderoso que manda y controla según su talante, sus ideas de la vida social y sus intereses, y es amenazador. Históricamente la creencia ha hecho referencia a la superioridad religiosa, moral e intelectual del gobernante, cuyo respeto del sistema de valores establecido es ejemplar, o porque él es el creador de un nuevo sistema de valores humanos y sociales, que responde a las nuevas circunstancias, expectativas y tendencias de la vida humana. La creencia en la validez de la autoridad también se alimenta y justifica con referencia a los valores que las tradiciones sociales resguardan, transmiten generacionalmente y se mantienen vivas en la cultura política de la sociedad. La creencia puede también fundamentarse en la percepción social de que la posición de autoridad se ha establecido conforme a las leyes establecidas y acordadas que determinan los requisitos y el proceso de su instauración y en la creencia de que su “dominación” acata las leyes que determinan sus atribuciones y poderes, sus alcances y sus restricciones. Max Weber, como es sabido, denominó “tipos de dominación” a las creencias sociales en la validez de la autoridad social y los clasificó en “*dominación carismática*”, “*dominación tradicional*”, “*dominación legal*” (“legal-burocrática”).

En el Estado moderno el valor supremo que inspira y estructura el ordenamiento normativo de la sociedad es la autonomía y la libertad de todos sus miembros sin excepción, que son entendidos como individuos y no como colectividades: familias, tribus, etnias, naciones, clases... La legitimidad de la autoridad directiva del Estado moderno se sustenta en la creencia racionalmente fundada de que su actividad consiste en preservar, propiciar y regular la libertad de acción de todos sus ciudadanos en los diversos campos de sus vidas, asegurar sin discriminaciones la igualdad de sus derechos y libertades, y hacer justicia imparcial en los casos de arbitrariedades y daños. Dado que los valores fundantes de la sociedad moderna se plasman y especifican en un sistema de leyes universales, que regulan en los mismos términos las conductas de los individuos asociados, incluidas las conductas del

gobernante, *la legitimidad de la autoridad se constituye y ejerce con referencia a la legalidad.*¹¹

Lo mismo vale para *el régimen democrático* del Estado moderno. El valor político del gobierno democrático es su conformidad con los valores de la libertad y los derechos de los ciudadanos y con las leyes establecidas para preservarlos y regularlos. El dirigente democrático sustenta su legitimidad directiva en la creencia social de que su posición de autoridad es resultado de una libre elección de los ciudadanos y en la creencia de que su actuación directiva se ejecuta conforme a las leyes que preservan y regulan las libertades económicas, intelectuales y políticas de los ciudadanos. No hay más legitimidad política que la legalidad.

Sin embargo, *dos señalamientos* son necesarios. Las leyes vigentes en un tiempo social no agotan el contenido axiológico de los valores fundadores de las libertades y los derechos humanos de los ciudadanos. En el sistema de las normas legales establecidas hay *un excedente valorativo* sin consumirse, que sectores de ciudadanos reclaman y explicitan con argumentos para justificar sus ideas, preferencias y conductas socialmente prohibidas y excluidas. La autoridad ha de reconocer que las leyes materializan los principios valorativos del pensamiento y exigencias de una época, pero su textualidad legal no agota las implicaciones sociales de los valores.¹²

¹¹ El establecimiento de las leyes pone relativamente fin a la discusión intelectual que periódicamente se presenta sobre el modo como han de entenderse y concretarse los valores fundantes de la sociedad según los problemas que experimenta y las circunstancias por las que atraviesa. Periódicamente se discute sobre el modo como se debe entender concretamente la libertad, la propiedad, la igualdad, la seguridad, la justicia en un contexto social. Sin el punto final de la decisión legislativa y judicial de la autoridad, la discusión puede ser interminable en medio de argumentos y contrargumentos, y no concluir en prescripciones y prohibiciones concretas de las conductas y las relaciones sociales.

¹² En este tema hay debate. Algunos autores tienen un concepto de legalidad estricta, razón por la cual consideran que el contenido de la ley vigente es la fundamentación última indiscutible de la legitimidad de la actuación del gobernante. En contraste, hay autores discrepantes que tienen un concepto relativo de la legalidad, en tanto la consideran una expresión temporal del sistema de valores fundantes, que es la referencia última de la legalidad, razón por la cual las leyes vigentes pueden reformarse y derogarse todas las veces que en la so-

Por encima de las leyes vigentes, son los valores de la vida y libertad humana las referencias axiológicas que invocan algunos o numerosos ciudadanos para justificar sus ideas, preferencias y conductas alternativas y argumentar que no se oponen o contradicen los valores fundantes ordenadores de la sociedad, aun si son discordantes con las prescripciones o las prohibiciones establecidas y diferentes al modo como se las entiende mayoritariamente. Frente a las agresiones, irrespetos, discriminaciones que padecen por sus ideas y preferencias, los ciudadanos afectados reclaman el valor humano de la libertad, que es el recurso axiológico y teórico para argumentar y validar la exigencia de su inclusión y reconocimiento social. La argumentación correcta demuestra que la inclusión, igualdad y normalización social de las ideas y preferencias diferentes de algunos sectores ciudadanos ha de entenderse como una ampliación, derivación y expresión de la validez del sistema de libertades y derechos humanos en un nuevo contexto y tiempo, y no como una conceptualización errónea, un forzamiento oportunista, una transgresión o desviación social.

El segundo señalamiento concierne a *la naturaleza representativa* del gobierno democrático. La posición de autoridad democrática es el producto de una elección preferencial de los ciudadanos, por lo que la autoridad no se ejerce de manera independiente, sino se obliga a incorporar las expectativas y exigencias fundadas de los ciudadanos, que son los autores de su potestad y los destinatarios de su acción rectora. Los gobernantes no son sin más dirigentes democráticos solo por la legalidad de su elección. Son gobiernos democráticos por su capacidad de decidir políticas y servicios que asumen en un grado razonable y justificado las demandas de la ciudadanía y les dan respuesta. Actualmente, en varios países de la región, se observa y preocupa que se juzguen democráticos a los gobernantes solo por haber sido mayoritariamente elegidos, aunque gobiernen atropellando los valores y las normas legales del ordenamiento del Estado de Derecho y restringiendo derechos sin motivo, y tomen decisiones que

ciudad exista una corriente de pensamiento que juzga que el contenido de la ley actual es contradictorio o parcial con las libertades y derechos de los ciudadanos, que se reclaman y argumentan con fundamento en los valores constitutivos del Estado.

representan selectiva o exclusivamente las demandas, sentimientos y aspiraciones de sus seguidores, sean masas o élites, y desechen las de los demás ciudadanos.

Los dos señalamientos dejan en claro que *la legitimidad no es una calidad definitiva*. Puede erosionarse todas las veces que la gobernación del gobernante bloquee conductas e ideas que pueden demostrarse compatibles con el sistema de valores del Estado de derecho, aun si no caben en el encuadre de la interpretación preponderante de la legislación y de la cultura política, que les queda estrecho. O, aún más cuestionable, todas las veces que el gobernante, transgrediendo los valores de la igualdad de derechos de los ciudadanos, favorezca selectivamente las preferencias de determinados sectores de ciudadanos, sus consocios y seguidores, y descarte las demandas de otros sectores, que considera opositores y discrimina y persigue injustamente.

Estas y otras consideraciones han llevado a entender la legitimidad en manera multimodal. La titularidad o la posición de autoridad del gobernante, acorde con las leyes electorales, constituye *la legitimidad de origen*. La legalidad de la actuación del gobernante en sus políticas públicas, programas sociales, servicios públicos, inversiones públicas constituye *la legitimidad de proceso*. Las dos legitimidades se complementan y consolidan recíprocamente, pero pueden también afectarse recíprocamente. La legitimidad de origen es necesaria, pero no es definitiva ni imperecedera, puede perderse si y cuando la actuación gubernamental conlleva transgresiones legales que, al alcanzar niveles de gravedad social inaceptable, terminan o pueden terminar en juicio político, destitución del cargo y pérdida de la potestad original otorgada, o cuando, aun sin transgresiones, la ciudadanía considera que el gobierno se ejerce sin representar en un nivel aceptable sus preferencias y expectativas y, en cambio, es capturado por los intereses particularistas de sus socios políticos, económicos e intelectuales. No importa la magnitud electoral de la legitimidad de origen, con eventuales mayorías apabullantes, si la posterior actuación directiva del gobernante mayoritario implica transgresiones a los valores y leyes del ordenamiento estatal de la sociedad, si es inexplicable su negligencia en atender las expectativas de sectores sociales específicos y su intolerancia hacia las críticas fundadas o si las reformas constitucionales, legales, fiscales y de políticas que impulsa son consideradas

infundadas, injustas, oportunistas y marcadas por prejuicios hostiles a sectores específicos de ciudadanos.

En los últimos años ha tomado fuerza la consideración de que la legitimidad de *origen* es reversible todas las veces que su gobernanza transgrede la legalidad y sus políticas ocasionen daños inaceptables al bienestar, la estabilidad y la unidad de la sociedad. Esta posición social, manifiesta en diversos tonos y argumentos en la opinión pública, consiste en la exigencia de remover al titular original del poder político antes del término de la duración de su titularidad normada y se ha institucionalizado con la declaración de procedencia, el juicio político y, recientemente, en algunos países, con la revocación del mandato, aun si es evidente que la convocatoria a la revocación no interesa e importa a los ciudadanos si es políticamente manipulada.

Adicionalmente hay otro movimiento en ascenso en la sociedad actual, que cuestiona la legitimidad de *proceso* del gobernante democrático, todas las veces que sus políticas no produzcan resultados tangibles de beneficio público, aun si el gobierno y sus entidades administrativas no incurren en transgresiones legales y respetan los valores y principios de la sociedad. *Legitimidad de/por resultados* ha sido denominada por algunos autores la situación en la que el gobernante legítimo produce resultados de valor que los ciudadanos consideran aceptables, satisfactorios, mientras *la ilegitimidad de/por resultados* es la calificación que se da al gobernar del gobierno cuando no produce los resultados esperados y exigibles, causa daños y comporta costos desproporcionados respecto de los beneficios, debido a ineptitud o displicencia de los operadores públicos, derroches y corrupción y cálculos equivocados. A pesar de la validez de las críticas, es debatible y también refutable la corrección conceptual y jurídica de la expresión “legitimidad/ilegitimidad por resultados”. El concepto de legitimidad es de naturaleza axiológica, relacionado con valores, principios y normas, y no es aplicable a la efectuación de resultados que es una realidad de orden empírico, relacionada con datos y conocimientos causales, como se explica en el siguiente apartado.

3.2. LA EFECTIVIDAD DEL GOBERNAR

La cuestión política actual se enfoca principalmente en la capacidad y efectividad directiva de los gobiernos y asume diversas formas y tonos según la gravedad de los errores del gobierno y la magnitud de los daños y costos que sus equivocaciones, omisiones e ineficiencias provocan.

El gobierno democrático tiene el derecho pleno de decidir sus planes, políticas, inversiones y servicios, pero son numerosas las evidencias de que el derecho a decidir objetivos y acciones no es equivalente sin más a la efectividad de la decisión. *La legitimidad y la efectividad* son dos cualidades o atributos diferentes del gobernar y corresponden a dos lógicas o dos racionalidades diferentes de acción: “la racionalidad con referencia a valores” y “la racionalidad con referencia a fines”, para decirlo en los términos de Weber. Las dos racionalidades son esenciales del proceso de gobernar, se relacionan y complementan, pero no se incluyen recíprocamente. *La eficacia gubernativa implica la legitimidad, pero la legitimidad no implica la efectividad.*

Sin legitimidad política por ocupación ilegal del cargo de autoridad o por transgresiones legales en su actuación el gobernante no puede ser eficaz, pues enfrenta naturalmente el rechazo de la sociedad. Sin embargo, el gobierno no tiene la capacidad de dirigir la sociedad solo por su legitimidad electoral y ejecutiva. La dirección de la sociedad tiene otra lógica de acción, requiere elementos adicionales y diferentes: datos, información sobre las situaciones, problemas y tendencias de la sociedad, conocimientos científicos y técnicos de causalidad, tecnologías accionables, destreza financiera, gerencia competente de los procesos productivos y administrativos, capacidad de interlocución con los ciudadanos y concertación con los opositores. En suma, la conducción eficaz de la sociedad requiere *racionalidad* de orden técnico y orden político, además de legitimidad legal. Exige objetivos claros, ordenados y acciones causalmente idóneas. Una acción de gobierno sin intencionalidad precisa, sin propósito claro, atrapada por confusiones y dudas, y sin conocimiento de las acciones causalmente idóneas para realizar los propósitos, es simplemente un suceso personal, grupal o colectivo que ocurre, pero carece de sentido y es prescindible por no producir algún resultado personal y grupal de valor.

La gobernanza es una acción *performativa*, es acción, quehacer, desempeño, rendimiento, efectuación de los resultados sociales con beneficios superiores a los costos de su producción. El gobierno democrático incluye la interlocución con los ciudadanos, con los que debate ideas y propuestas sobre los objetivos y acciones de la gobernanza, elabora acuerdos, pacta treguas, y a los que informa, explica, justifica las decisiones tomadas y los resultados conseguidos. Así debe ser y con frecuencia así se comporta el gobierno democrático. Sin embargo, el gobernar no es únicamente una actividad discursiva con la narrativa de un diagnóstico y proyecto social o la predicación de una sociedad ideal. El gobernar se enfoca en hacer que los valores y principios del ordenamiento de la sociedad sean hechos tangibles, vivenciales.

La *efectividad* implica la *causalidad*, una conjetura causal, un juicio causal, y la causalidad refiere al *conocimiento*, que es la actividad humana que conjetura, indaga, identifica y valida las relaciones causa-efecto presentes en el mundo de los hechos naturales y en el mundo de los hechos sociales. Dicho metafóricamente, *sin conocimiento el poder político no puede*, no puede realizar los objetivos sociales de valía. Sin bases de datos, sin procesamiento analítico de los datos, sin información, sin conocimiento de la composición de los problemas sociales críticos y sin conocimiento de las líneas causales que pueden generarlos y de las propiedades del proceso de efectuación, simplemente el gobierno no puede calcular los efectos y los costos de sus acciones y conocer cuáles son las opciones de acción causalmente idóneas y costo-efectivas para contribuir a hacer las cosas que la sociedad quiere y espera: para que las intenciones de la gobernanza sean efectos concretos.

Mientras la legitimidad política de la gobernanza refiere a las leyes del Estado y estas al sistema de valores de la sociedad estatal en la que vivimos, la efectividad remite a *las normas de la ciencia y la tecnología* y, en correlación, a “las buenas o mejores prácticas” que acreditan ser eficaces y eficientes. Por consiguiente, el gobierno pierde la aceptación social *por ilegitimidad* todas las veces que su posición de autoridad política y actuación comporte la transgresión de valores y leyes. También la pierde *por inefectividad* todas las veces que la actuación de la autoridad política no produzca resultados por contravenir los

datos y las conclusiones del conocimiento natural y social, y sus aplicaciones tecnológicas. Los sectores ciudadanos pueden no cuestionar la integridad y legitimidad del gobernante, pero si cuestionan su información y competencia analítica, financiera, gerencial y operativa, el efecto probable será el cuestionamiento a su capacidad directiva.

Esta situación se agrava y suele culminar en crisis cuando la ineficacia ocurre en el terreno mismo de la legitimidad, es decir, cuando el gobernante legítimo no logra que el gobierno de la ley o por leyes sea realidad social, ya sea porque carece de información sobre la composición, las causas y la magnitud de las situaciones de infracción, inseguridad y violencia, ya sea porque su agencia administrativa y policial carece de la capacidad para refrenar las conductas de los delincuentes y asegurar la observancia de la ley, agravada por las fallas de las fiscalías y las del poder judicial. El concepto de “Estado fallido” expresa la situación de ineficacia del gobierno en el corazón de su misión directiva, asegurar el acatamiento social del orden normativo del Estado.

A este punto son necesarias *dos consideraciones*, una que señala la graduación del concepto de la efectividad gubernamental y otra que argumenta la incorrección de calificar la inefectividad como “ilegitimidad por resultados”.

La primera consideración señala que la efectividad de la acción del gobierno tiene diversos grados, diversos niveles. Sus efectos pueden ser equivalentes o similares a los objetivos intencionados o quedar por debajo de los objetivos, como suele suceder. Las limitaciones y diversos niveles o grados de efectividad son ocasionados por tres factores: *la temporalidad de la causalidad*, *la “racionalidad limitada”* y *la pluralidad valorativa de los sujetos sociales*. La segunda consideración señala que la falta de resultados no es equivalente a ilegitimidad, puesto que esta es un juicio de valor con referencia a normas legales, racionalmente fundamentadas, y no un juicio de hecho con referencia a normas técnicas, empíricamente verificables.

La primera consideración nos hace entender que la efectividad del gobierno no puede ser total en todos los asuntos para todos los sujetos sociales y, por tanto, la denotación correcta del concepto de la efectividad gubernamental y su criterio evaluativo no puede ser la realización plena de los efectos planeados en todos los asuntos,

circunstancias y demandas. Los efectos ocurren según un grado de probabilidad y según una temporalidad determinada, como lo dejan en claro las ciencias y las tecnologías. La causación es un proceso temporal, requiere un tiempo específico para causar sus efectos. Los efectos pueden ocurrir de inmediato, en un tiempo breve, a corto plazo, o suceder después de largos periodos, a medio o largo plazo. En muchos casos, el control, la reversión y la solución a los problemas públicos o la realización de las aspiraciones sociales implica una causación prolongada. Hay asuntos, como los servicios públicos, en los que los efectos de la acción gubernamental son casi inmediatos, tienen lugar en cuestión de horas, días o semanas, pero hay cuestiones públicas que, por su complejidad y carácter crónico, requieren años para encontrarles una razonable solución. Por ejemplo, la desaparición o disminución de la desigualdad social, la de género o la económica por pobreza, el control o la desaparición de la corrupción, la reconversión industrial para poner fin a la destrucción de los ecosistemas terrestres y marinos, y proceder a su renovación y sustentabilidad, el control de la crisis climática, la creación del capital intelectual y social de las nuevas generaciones, y muchos otros más son todos objetivos públicos que requieren cambios de normatividad, estructura económica, relaciones políticas, cultura y conducta social, que llevan años para aceptarse, llegar a ser hechos reales, normalizarse. No es casual que la iniciativa de los Objetivos del Desarrollo Sostenible haya elaborado una Agenda Mundial de décadas y que prácticamente en todos los países requerirá seguramente seguir batallando más allá del 2030.

Más aún, la efectividad gubernamental se complica porque la temporalidad que requiere el proceso de causación en específicos asuntos para producir los efectos esperados no concuerda con la temporalidad del cargo de autoridad del gobernante democrático, aun con reelecciones inmediatas. La efectuación de las situaciones deseadas, particularmente en los asuntos públicos críticos, requiere más tiempo que el periodo de gobierno y es común que las alternancias políticas interrumpan, alteren o reviertan los procesos causales en curso. Hay evidencias de mejora continua de los gobiernos en varios asuntos, pero también se conocen las suspensiones injustificadas y contraproducentes de políticas, servicios e inversiones que los cambios de gobierno ocasionan.

Un segundo factor que incide en el concepto de efectividad de la gobernanza pública es la “*racionalidad limitada*”, situación que se presenta cuando los gobiernos, aun los más competentes, no poseen la información y el conocimiento causal suficiente y probado acerca de la composición y las causas de los problemas públicos y/o acerca de los efectos y los costos de sus acciones para gestionar el problema. Es frecuente que los gobiernos para hacer frente a situaciones problemáticas socialmente sensibles decidan acciones sin estar plenamente seguros de sus efectos, sin saber a ciencia cierta que podrán realizar los objetivos deseados y sin saber si ocasionarán daños que harán más graves y generalizados los problemas, a pesar de que sus funcionarios expertos y asesores hayan realizado los más finos cálculos de probabilidad de los efectos y costos de la acción gubernamental.

Los gobiernos están obligados con frecuencia a tomar *decisiones de riesgo*, por razón de que no están seguros si los efectos de sus acciones decididas serán principalmente beneficiosos o si ocasionarán daños y desconocen si las acciones de otros sujetos sociales en reacción a sus decisiones bloquearán la realización de los objetivos, generarán problemas y provocarán más daños que beneficios. En estas situaciones restrictivas de información y de conocimiento, la efectividad de la gobernanza es limitada, arrojará resultados inferiores a los deseados y exigibles, aun si se hicieron los mejores análisis y cálculos y se eligió la acción comparativamente más costo-efectiva para producir los beneficios esperados respecto de otras opciones.

El concepto graduado de la efectividad gubernamental es consecuencia del juicio de valor que hacen los sujetos sociales sobre sus efectos y determina la apreciación de su efectividad. La efectividad de la acción no es únicamente una evaluación *objetiva*, basada en evidencias, que determina si y en qué grado las propiedades y atributos observables de los efectos concuerdan con las propiedades y atributos de los objetivos intencionados, planeados. Es también una evaluación *subjetiva*. Además de ser hechos registrables, mensurables, son hechos calificados, valorados por la significación que tienen para los intereses, aspiraciones y proyectos de los sujetos sociales.

El componente subjetivo del juicio sobre la efectividad gubernamental, sustentado en el sistema personal o socializado de valores de los individuos, es el factor que determina que la efectividad de

la acción sea una calidad relativa, graduada, que depende de la correspondencia que establecen entre los efectos vividos y los efectos esperados. Aunque todos los ciudadanos esperen los mismos bienes y servicios públicos, es muy probable que no todos conciban ni esperen los mismos atributos o propiedades de los bienes y servicios, y que no todos les atribuyan la misma importancia, porque consideran que hay otros problemas sociales más importantes a tratar y urgen otros bienes y servicios. Más aún, es común que los ciudadanos comparen los beneficios que reciben de los objetivos realizados con los costos que les significa la efectuación y el servicio, costos no solo fiscales, económicos, sino conductuales y de otro tipo. La diferencia de las vivencias respecto de las preferencias determina el juicio de los ciudadanos sobre la efectividad de la gobernanza, su gradación.

El componente subjetivo hace imposible suponer o afirmar o exigir que el gobierno sea plenamente efectivo en todos los asuntos y para todos los ciudadanos. La pluralidad valorativa, intelectual y conductual de los ciudadanos de las sociedades libres y abiertas de hoy hace imposible que los efectos de la gobernanza de un específico asunto social tengan una evaluación positiva universal y, por ende, se les atribuya efectividad cabal y completa.

La segunda consideración sobre la efectividad es la afirmación de que es incorrecto conceptualizar como legitimidad o ilegitimidad el relativo éxito o fracaso del gobierno en la gestión de los asuntos y demandas de los ciudadanos. La secuencia de *legitimidad de origen, proceso y resultado* puede tener sentido para dar una idea de los diversos problemas y resultados del proceso de gobernar y entender que es insuficiente la legitimidad del origen electoral. Pero es impropio incluir como componentes de la legitimidad del gobierno los resultados sociales empíricos que sus acciones hayan alcanzado en salud, educación, infraestructura, seguridad pública, medioambiente, empleo, por ejemplo. La efectuación de los resultados se ubica en el ámbito empírico de la causalidad de la ciencia y la tecnología y los procesos de las entidades de la administración pública, mientras la legitimidad del dirigente y de su acción es una propiedad de naturaleza axiológica, jurídica y ética. La irregularidad, la baja calidad o la falta de resultados se debe a desinformación, a explicaciones y cálculos equivocados del gobierno, que probablemente detonan la reprobación so-

cial, pero no por causa de su ilegitimidad, su ilegalidad, a menos que se pruebe que los pobres resultados son efectos de transgresiones de principios y normas legales del Estado (discrecionalidad, corrupción, discriminación...).¹³

En el tema de la efectividad del gobierno, comparto la posición de que puede haber crisis de gobierno y pérdida de la aceptación social *por Ilegitimidad o por Inefectividad*. Sin duda la autoridad es socialmente inaceptable e inefectiva por la *Ilegitimidad* de su cargo y actuación, pero la potestad directiva es también socialmente inaceptable y cuestionable por *Impotencia, Incompetencia, Ineficiencia y por Insuficiencia*. Lo que llamo las *Cinco Íes*.

La primera causa de la inefectividad gubernamental es su *Ilegitimidad*, como fue expuesto. Simplemente el gobierno no puede gobernar si la sociedad no lo reconoce como dirigente, no le concede el derecho a ordenar, gravar impositivamente y a regular sus conductas y, en correspondencia, no se siente obligada a seguir sus órdenes y se opone a sus políticas, programas y actos de autoridad. La segunda causa de la inefectividad es la *Impotencia*, lo cual sucede cuando el gobernante legítimo carece de los poderes, las facultades y los recursos (legales, financieros, cognoscitivos, materiales, humanos...) que requiere para poder conducir a la sociedad hacia los niveles de vida deseados y exigidos de estabilidad, orden y progreso. Al carecer de los recursos necesarios para la dirección de la sociedad, el gobierno no puede hacer que se observen los valores, principios y normas del ordenamiento estatal de la sociedad y tampoco puede resolver problemas, conflictos, necesidades en un nivel aceptable. No es agente directivo a menos que se realicen reformas constitucionales, legales, fiscales, administrativas para dotarlo con los recursos de los que carece.

La tercera causa es la *Incompetencia*. Aun si el gobernante es legítimo y dispone de los recursos fundamentales para gobernar, puede que él y su *staff* no tengan las suficientes habilidades informativas,

¹³ No puede dejarse de lado la consideración de que los resultados son hechos empíricos, efectos de acciones causales, y son también conclusiones de los juicios subjetivos de los ciudadanos que con referencia a sus expectativas y sistemas valorativos califican sus propiedades y determinan si sucedieron y si fueron o no los efectos esperados y exigibles.

analíticas, técnicas, gerenciales, de cálculo y de concertación política para tomar decisiones que optimicen el rendimiento de los recursos que posee, minimicen los costos y conduzcan a la sociedad a niveles superiores de calidad de vida. En cambio, desaprovechan las potencialidades de los recursos legales, financieros, materiales, humanos, coactivos, los subutilizan o los canalizan equivocada o incongruentemente sin producir resultados y beneficios. Sobran las evidencias de problemas públicos mal definidos, objetivos desordenados, opciones de acción con efectos y costos mal calculados, recursos públicos mal asignados o extemporáneamente, procesos redundantes y costosos, leyes con defectos regulatorios o implementadas en modo discrecional e irregular por policías y administradores, sin mencionar el desempeño moroso, parcial y corrupto de numerosos jueces.

La *Ineficiencia* es la cuarta causa y ocurre siempre que el gobernante legítimo, provisto de recursos y respaldado en principio por personal competente, adopta decisiones y emprende acciones que producen resultados con beneficios más o menos socialmente aceptables, pero con costos desproporcionados (incluidos los de oportunidad), que privan además de recursos al gobierno y a la sociedad para atender otros asuntos que merecen atención y que sectores ciudadanos juzgan prioritarios o urgentes. En las últimas décadas la crítica al gobierno se enfocó principalmente en la ineficiencia de sus políticas, programas, servicios, atribuida al innecesario gran número de sus entidades administrativas y personal, a su desarticulación operativa, a sus procesos colmados de requisitos, acciones y personal, que hacen que el gobierno produzca los beneficios sociales con costos excesivos e innecesarios. La desproporción entre costos y beneficios sociales da pie a cuestionamientos por la pesada carga administrativa que impone a los ciudadanos y, más temprano que tarde, vuelve inviable la acción gubernamental al generar desajustes financieros y precariedad hacendaria.

La *Insuficiencia* es la quinta causa, típica del gobierno contemporáneo. El gobierno ha siempre carecido de los recursos que necesita para dirigir a la sociedad, condición que lo ha obligado permanentemente a aumentar la imposición tributaria, el precio de los bienes y los servicios públicos, a eficientar sus procesos administrativos, y a fomentar y favorecer las actividades productivas y comerciales de

las empresas privadas y sociales. Sin embargo, en la sociedad contemporánea, la insuficiencia de recursos es mayor. El gobierno posee recursos ingentes, únicos y significativos que cubren todos los campos de la vida asociada, pero son insuficientes para coordinar y conducir la dinámica económica, tecnológica, geopolítica y cultural de la sociedad actual, globalizada, interconectada, digitalizada, intensiva en conocimiento, transterritorial. Los gobiernos no poseen, o no en el grado suficiente, los recursos financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, legales, políticos, también de integridad y credibilidad, para definir la agenda de la sociedad, conocer y controlar en un nivel satisfactorio los nuevos problemas que ocasiona la actividad social actual y aprovechar las oportunidades de progreso que abre. Son recursos que están además en posesión de empresas, organizaciones sociales y personas que tienen lógicas de acción diferentes a la política, son capaces de suficiente autorregulación y gubernamentalmente independientes. La insuficiencia de recursos de los gobiernos territoriales particulares ha llevado a un nuevo estilo de gobernar, *la nueva gobernanza pública*, que se caracteriza por formas de colaboración, corresponsabilidad y asociación intergubernamental, gubernamental-social, público-privada, internacional, de la que hablaremos después.

4. La problematización del gobierno y las teorizaciones críticas

La afirmación del régimen democrático después de la destrucción de la Segunda Guerra Mundial fue obra de los gobiernos liberales y los gobiernos sociales de Europa (socialdemócratas y demócratas cristianos), que restauraron el Estado de derecho, el gobierno de la ley e impulsaron y aceleraron con sus políticas económicas y sociales la reconstrucción industrial, la generación de empleo, la ampliación de la seguridad social y la progresión del bienestar.

Sin embargo, después de “los treinta años gloriosos de la posguerra”, a raíz de los problemas económicos y políticos que comenzaron a presionar a los gobiernos democráticos, se realizaron en los Estados Unidos y en Europa estudios de autores sobresalientes y ensayos periodísticos influyentes que plantearon nuevas cuestiones sobre la democracia y replantearon viejas cuestiones que se consideraban sepultadas después de la derrota del fascismo. Unos ensayos eran de impronta marxista y otros se inspiraban en principios liberales. Ambos coincidían en el examen de los supuestos y modelos de los gobiernos democráticos sociales, señalaban sus acciones y omisiones, y ofrecían una explicación de los motivos por los que el optimismo original en las democracias de la posguerra se enfriaba y en varios sectores sociales crecía el atractivo por las posiciones comunistas del bloque soviético en el ambiente de Guerra Fría. 1968 fue una manifestación del malestar de los países occidentales ante el desempeño de sus democracias.

En América Latina “los treinta años gloriosos de la posguerra” fueron los años del Desarrollo de la región y de los gobiernos desarrolladores, aun si la mayor parte de ellos no fueron democráticos y dirigían en el marco de un muy débil Estado de Derecho con débil división de poderes, administraciones públicas politizadas y una pobre cultura social de la legalidad. A semejanza de los gobiernos europeos del Bienestar, los gobiernos latinoamericanos del Desarrollo empezaron a enfrentar dificultades para sostener la industrialización, el crecimiento productivo, el empleo y la expansión de oportunidades,

bienes y servicios, la disminución de la pobreza por causa de muchos factores, pero especialmente por la expansión económica y tecnológica mundial, la relación asimétrica comercial entre los países en vía de desarrollo y los desarrollados, y por las presiones que la opción socialista-comunista levantó en el continente en los años 60, después de la Revolución cubana.

A diferencia de Europa, en la que el objeto de las preguntas, críticas e inconformidades eran los gobiernos sociales democráticos, nuestro planteamiento latinoamericano se centró en el autoritarismo de los gobiernos desarrollistas, duro o blando, civil o militar, e imputó a sus conductas arbitrarias y errores directivos el estancamiento económico, los niveles de desigualdad y pobreza, y los conflictos sociales. Al final del siglo, la *Transición Democrática* fue la respuesta a la crisis política y económica en la que se desplomaron los gobiernos autoritarios de la región y la Alternancia democrática despertó grandes expectativas de cambio social y actuación gubernamental.¹⁴

El libro *La crisis de la democracia*, publicado en 1975, recapituló los cuestionamientos de la época. Su diagnóstico sombrío de los gobiernos democráticos de la posguerra y su pronóstico crítico fueron un vuelco en la investigación académica, la vida política y el mismo ejercicio del gobierno. La democracia como gobierno está destinada a una crisis probable e inminente por sus supuestos, prácticas, instrumentos de gestión y modo de relación con la ciudadanía. El concepto de *Ingobernabilidad* del libro fue un antes y después. Criticó las prácticas directivas establecidas de los gobiernos democráticos, y motivó estudios y reformas para rehacer su legitimidad, su efectividad y la confianza social en su capacidad directiva, que terminaron

¹⁴ Dicho al margen, en varios países de la región, los protagonistas intelectuales y políticos de la Transición Democrática se centraron en el proceso electoral, pieza angular de los derechos políticos de los ciudadanos, más que en la función y el rol de gobierno del gobierno democrático. No estudiaron ni marcaron las propiedades que debe tener para ser realmente gobierno de la sociedad. Solo después de la alternancia, al conocerse las limitaciones y dificultades directivas de los nuevos gobiernos democráticos, se planteó la cuestión de las propiedades de su calidad institucional y ejecutiva. “Consolidación” fue el término usado para denotar el planteamiento olvidado de la democracia como gobierno y no única ni principalmente como proceso electoral.

por desplazar la cuestión *de la Ingovernabilidad hacia la Calidad de la Gobernanza democrática*. Conocidas las fallas y las causas de la ingovernabilidad de las democracias, lo decisivo, intelectual e institucionalmente, es eliminar la probabilidad del desgobierno o la de un gobierno mediocre, penoso y poco fiable.

Tres fueron las teorizaciones críticas del gobierno democrático que la tesis de la Ingovernabilidad resucitó y suscitó. Sus críticas se centraron en los puntos sensibles de la decisión del gobierno democrático que, como los de toda decisión humana, son *los objetivos, las acciones y los destinatarios*. Por tanto, los blancos fueron justamente los objetivos de interés público que el gobernante democrático valora y elige, la idoneidad y efectividad de las acciones que selecciona para realizarlos y los beneficios que sus acciones aportan al público ciudadano, su destinatario principal y final. Hizo renacer la teoría de *La Elección Pública* que, desde los años cincuenta, había cuestionado los objetivos públicos de las democracias sociales al señalar la imposibilidad de determinar y justificar un interés público general, común, que todos prefieren y comparten. Abrió la puerta a *La Nueva Gestión Pública* de los años ochenta y noventa, que cuestionó el tamaño del aparato administrativo del gobierno democrático, su estructura reglamentaria, jerárquica y burocrática y su patrón de gasto, a los que atribuyó su ineficiencia e ineficacia directiva. Dio pie también a la reaparición de las ideas de *El Populismo*, que imputa los problemas del gobierno democrático a la representatividad selectiva de sus regulaciones y políticas, que desestiman y postergan las demandas de los sectores populares y distribuyen en modo desigual los beneficios del bienestar y la seguridad social.

Al mismo tiempo, el diagnóstico preocupante de la Ingovernabilidad de las democracias suscitó estudios sobre su prevención, control y superación. En un primer momento los estudios sustentaron la exigencia del *Ajuste*, de un nuevo equilibrio entre el ingreso y el gasto público, entre el Estado y el mercado, y entre la acción del gobierno y la acción de la ciudadanía, que se denominó “Reforma del Estado”, “Redimensionamiento del Estado”, “Reinvención del gobierno” y favoreció las privatizaciones de las empresas públicas costosas o innecesarias y la participación de las corporaciones privadas en la realización de las funciones públicas. En un segundo momento, más

allá de las medidas privatizadoras y en respuesta a sus limitaciones y desviaciones, aparecieron los estudios sobre *la Nueva Gobernanza*, *la Buena Gobernanza*, *la Calidad del Gobierno*, *la Calidad de la Democracia*, que determinaron las propiedades institucionales y ejecutivas que el gobierno democrático ha de comprender para ser gobierno representativo por leyes y ser gobierno performativo, estar en aptitud de controlar los factores de las crisis probables y reconstruir la confianza social.

En los siguientes apartados se expondrán los temas centrales y las implicaciones gubernamentales de las teorizaciones problematizadoras del gobernar democrático y las de su calidad directiva. La exposición será básica y sucinta. No se analizarán ni exhaustiva ni minuciosamente los enfoques teóricos, dado que existen los textos insuperables de sus autores fundadores y los extraordinarios de sus investigadores y comentaristas principales.

4.1. LA (IN)GOVERNABILIDAD

Ingovernabilidad fue un concepto parteaguas que problematizó por primera vez el gobernar del gobierno democrático, señaló sus defectos, advirtió sobre una probable crisis y exigió cambios de fondo. El concepto se hizo público en 1975 en el libro *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, elaborado por M. Crozier, J. Huntington y J. Watanuki, un europeo, un norteamericano y un japonés, tres intelectuales reconocidos y ciudadanos de los países de la Comisión Trilateral, que integraba a los países industrializados económicamente más potentes y con los mayores niveles de bienestar en esos años. La pregunta inédita del libro fue “¿Se vuelven ingovernables las democracias?” y su diagnóstico crítico fue la primera señal de alerta intelectual y política sobre el riesgo de que el bajo desempeño de los gobiernos democráticos y la frustración ciudadana favoreciera la preferencia por la opción socialista-comunista en los años cruciales de la Guerra Fría.

La novedad del concepto de la *(In)Gobernabilidad* consistió en señalar que la crisis probable de la democracia no se ubica en el Estado, en la configuración del Estado de Derecho, cuyo ordenamiento normativo es racionalmente fundado, sólido e irrefutable. No se ubica en el régimen democrático, que es de valor superior a cualquier otro régimen político por fundamentarse en los derechos humanos y en la libertad de las personas asociadas, y tampoco en la economía de mercado que, al descansar en la racionalidad del productor y del consumidor y en la permanente exigencia de innovación de la calidad de los productos y su precio, es comparativamente superior a cualquier otro tipo de generación y comercio de la riqueza social, con el añadido de que las “fallas de mercado” pueden controlarse por las regulaciones del Estado Social y se pueden sancionar los abusos de propietarios, productores y mercantes.

El sitio de la crisis probable del gobierno democrático se ubica en el gobierno, *en la acción de gobernar del gobierno*, en los supuestos, instrumentos, modos del gobernar democrático y en sus relaciones con las organizaciones políticas, económicas y sociales de la ciudadanía. El diagnóstico se centró en la gobernanza de los gobernantes democráticos, aunque los autores no conocieron el término, pero anticiparon su contenido conceptual. Su planteamiento fue una novedad intelectual y política. Por un lado, señaló los factores externos del entorno social que condicionaban y perjudicaban la acción de gobernar; por otro lado, señaló sus problemas y fallas internas, unas normativas y otras ejecutivas, que afectaban su desempeño. Al centrar la cuestión en el gobernar del gobierno fue lógico que los autores crearan el lenguaje binario de *Gobernabilidad e Ingovernabilidad*, un par de términos y conceptos sin antecedentes en la filosofía política y en la ciencia política e introdujeron un enfoque analítico que hasta la fecha sigue generando comentarios favorables o desfavorables, y un término que se ha popularizado en el lenguaje político.

La Gobernabilidad, la probabilidad de gobernar específicos asuntos sociales o en general, y la Ingovernabilidad, la improbabilidad de gobernar específicos asuntos o en general, son resultado de los supuestos, conocimientos, activos, instrumentos de la acción de gobernar, que es una acción *relacional*, que plasma el modo como los ciudadanos se relacionan con los gobernantes, conforme a sus nece-

sidades y preferencias, y el modo como los gobernantes se relacionan con los ciudadanos, conforme a sus ideas del poder político y de los derechos y deberes de la ciudadanía. Hay procesos de gobernar que atacan las situaciones perjudiciales de la sociedad, las controlan y eliminan, y dan razonable respuesta a la demanda ciudadana. En estos casos el gobierno democrático acredita que tiene la capacidad de gobernar y conducir a la sociedad hacia mejores niveles de vida. En contraste, hay problemas y situaciones sociales que el gobierno no puede controlar, eliminar, encauzar, que le son ingobernables, con el efecto de generar decaimiento económico y frustraciones y conflictos. El concepto de ingobernabilidad vaticinó por primera vez que el gobierno democrático puede desplomarse en crisis por carencia, irrelevancia o insuficiencia de resultados socialmente útiles y favorables. No solo puede ocurrir el colapso del sistema comunista, también el sistema democrático está expuesto al riesgo de la caída.

La premisa del libro es “*el pesimismo actual sobre la democracia*”. Numerosos sectores de la sociedad de fin de siglo XX son escépticos de los discursos, las políticas, las regulaciones fiscales y administrativas y los programas del gobierno democrático, que no arrojan los resultados esperados a lo largo de los años y suscitan críticas y movilizaciones. La pregunta cuestionadora es directa: “¿La democracia política, así como existe ahora, es una forma viable de gobierno para los países industrializados?... ¿Pueden estos países seguir funcionando al final del siglo XX con las formas de democracia política que se desarrollaron durante el tercer cuarto del siglo?” (p. 2).

El pesimismo social sobre la democracia se imputa a la conjunción de varios hechos que han ocurrido en los últimos años y se han entrelazado. Son “*las amenazas del entorno*”, “*las tendencias sociales*” y “*los retos intrínsecos*” del gobierno democrático (pp. 3-9). Hay factores externos condicionantes y factores internos. En primer lugar, la democracia es sacudida y amenazada contextualmente “por los cambios en la distribución internacional del poder económico, político y militar y por los cambios en las relaciones entre los países industrializados y los del segundo y tercer mundo”. Estos cambios ocasionan serios problemas económicos en las naciones industrializadas y en el mundo (inflación, estanflación, carestía, inestabilidad monetaria internacional, interdependencia económica no regulada) y golpean las

posibilidades del gobierno para satisfacer las expectativas de bienestar social. “Las tendencias sociales” son también amenazantes. En los últimos años se ha difundido “una cultura adversa” a la democracia, propiciada por los intelectuales que critican “la corrupción, el materialismo, la ineficiencia del gobierno democrático y su subordinación al capitalismo”, es decir, señalan anomalías legales y/o anomalías ejecutivas. En mucho, las posiciones adversas a la democracia se deben a los “cambios de los valores sociales”. Las nuevas generaciones de la posguerra son más individualistas, privatistas, les importa la satisfacción de sus intereses individuales más que los intereses y valores de sus colectividades sociales. “El decaimiento de la base social de la democracia” se agudiza por “los retos intrínsecos de la viabilidad del gobierno democrático”, que son más peligrosos que las amenazas del entorno. Los retos desestabilizadores son “el deterioro de los instrumentos tradicionales del control social, la deslegitimación de la autoridad política y de otras formas sociales de autoridad y la sobrecarga de demandas al gobierno que rebasan su capacidad de respuesta” (p. 8).

En conclusión, la crisis probable del gobierno democrático se configura por los cambios económicos, sociales y culturales que están en curso y que son de difícil gestión por la devaluación de la autoridad política y de otras figuras de autoridad social que comportan, por la inoperancia de los instrumentos directivos de mando y control en numerosos asuntos y, en recapitulación, por “*la sobrecarga de demandas al gobierno que rebasan su capacidad de respuesta*”.¹⁵

“El dilema central de la gobernabilidad de la democracia es que crecen las demandas al gobierno democrático y la capacidad de gobierno está estancada”. “Los problemas actuales parecen anunciar el colapso de los procesos democráticos o, por lo menos, anuncian su incapacidad para responder a los retos del tiempo moderno”. “El

¹⁵ Los autores desarrollan las causas de los problemas intrínsecos de la democracia, que llaman “las disfunciones de la democracia”, “el surgimiento de la democracia anómica”, y que atribuyen a: 1) “La deslegitimación de la autoridad”, 2) “La sobrecarga del gobierno”, 3) “La desagregación de los intereses”, la fragmentación de los intereses sociales, 4) “El parroquialismo en los asuntos internacionales”, una visión nacionalista estrecha del gobierno (pp. 158-168).

funcionamiento del gobierno democrático no ocurre en forma de un equilibrio autosustentable y de autocorrección, sino en un modo que origina fuerzas y tendencias que pueden ocasionar su derrumbe” (p. 8). “Las demandas al gobierno y las necesidades de gobierno han aumentado sin parar... Y el malestar actual se debe a que han disminuido los recursos materiales y de autoridad política de los gobiernos, que son las condiciones necesarias para dar respuesta a las demandas y necesidades” (p. 169). La conclusión es que “*hay carencia de recursos y carencia de autoridad*” (p. 170). Un diagnóstico profético de la situación que viven los gobiernos democráticos territoriales a inicios del siglo XXI.

La ingobernabilidad previsible por *la sobrecarga* (“*overload*”) del gobierno democrático y su pérdida de autoridad política no es una situación episódica de gobiernos particulares, es un desequilibrio estructural del gobernar democrático que dirige sociedades en las que la demanda por mayores bienes, servicios, oportunidades y niveles de bienestar en aumento se concentra exclusiva o principalmente en el gobierno en busca de respuestas satisfactorias y personalizadas, mientras, simultáneamente, la autoridad directiva del gobierno disminuye por carecer de los recursos necesarios para producir, adquirir y distribuir los bienes y servicios que los derechos sociales implican, tienen componentes materiales y aportan utilidad a sus consumidores. El gobierno democrático está atrapado por una exagerada y exigente demanda social, concentrada únicamente en el gobierno, y una limitada capacidad financiera y autoridad política del gobierno.

En congruencia con su diagnóstico, la respuesta para eliminar o alejar la crisis por ingobernabilidad fue crear un nuevo equilibrio entre la demanda social y la respuesta gubernamental. No hay otra salida más que disminuir la demanda concentrada exclusiva o principalmente en el gobierno y redirigirla hacia otras entidades fuera del gobierno, hacia las organizaciones económicas y sociales que poseen recursos y desarrollan actividades que pueden responder satisfactoriamente a la demanda por empleo, ingresos, niveles de bienestar y seguridad social. La *descarga del gobierno* del peso excesivo de sus innumerables responsabilidades directivas y operativas, aunque no de sus obligaciones de regulación y garantismo social, y la *redirección* de

la demanda social hacia los mercados y hacia las organizaciones sociales de cooperación, mutualidad, solidaridad son los fundamentos y los principios de una nueva relación entre la ciudadanía y el gobierno que rehace la autoridad política y la capacidad financiera-administrativa del gobierno democrático y restaura la confianza social en su efectividad de dirigente.

Para fortalecer las capacidades directivas del gobierno y reorientar la demanda social hacia otros centros de respuesta no gubernamentales se realizaron en los últimos cuarenta años reformas institucionales, políticas, financieras, administrativas, que culminaron en la instauración de *una nueva relación entre el Estado y el mercado* y dejaron atrás las sobrerregulaciones y el dirigismo gubernamental ubicuo que por décadas fueron consideradas las condiciones del crecimiento económico, el bienestar social y la gobernabilidad. El nuevo arreglo del Estado y el nuevo modo de gobernar, llamado hoy *Consenso Neoliberal (Consenso de Washington)*, en algunos países latinoamericanos), que fue dominante en los últimos cuarenta años y fue aceptado de gana o por fuerza por los gobiernos y naciones, desplomados económica y políticamente.

Con modelos teóricos y evidencias empíricas se señaló que el crecimiento económico, la seguridad social y la gobernabilidad pueden alcanzarse y mantenerse mediante un doble *Ajuste*, un ajuste financiero gubernamental urgente entre el ingreso y el gasto público y un ajuste mayor en el plano de la economía política, entre el Estado y el mercado, que fortalece y complementa el primero. El centro del consenso mundial fue el *Ajuste entre las regulaciones del Estado y las libertades de los mercados*, el establecimiento de un nuevo equilibrio entre las regulaciones del Estado y las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, que dio origen a un nuevo orden político y modelo de gobernanza, que acreditó una efectividad superior al dirigismo gubernamental en numerosos asuntos públicos. El Ajuste implicó desregulaciones económicas financieras, industriales, comerciales, laborales, ambientales y re-regulaciones. En los Estados sociales ejemplares los derechos sociales de los ciudadanos no dejaron de tutelarse, aunque en otros países con Estados Sociales débiles los servicios públicos para asegurar los derechos sociales

(educación, salud, empleo, alimentación, seguridad social...) perdieron cobertura y calidad.¹⁶

En respaldo del Ajuste fue persuasivo el argumento de que los recursos disponibles del mercado y los de la sociedad civil, que habían sido controlados e inhibidos por las democracias sociales (y sofocados por el autoritarismo de los gobiernos desarrolladores de otros países, como los latinoamericanos), son fundamentales para relanzar el crecimiento económico y el desarrollo social, que se incrementa y consolida por el redireccionamiento de las demandas sociales hacia más agentes y agencias que el gobierno y su sistema administrativo. Fue también persuasivo el supuesto de que el descenso de la actividad gubernamental directa puede compensarse apropiadamente por las actividades competitivas de los mercados libres y por las actividades cooperativas de las organizaciones de la sociedad civil, por las transacciones utilitaristas y por los vínculos éticos y afectivos de las familias y las organizaciones sociales de los entornos locales de vida.

En suma, en respuesta a la crisis probable de las democracias, se reelaboró el concepto de gobierno como una actividad directiva que suma e integra los recursos del gobierno y los recursos de la sociedad, revierte el antagonismo cultural arraigado entre el Estado y el mercado, y revalora la coordinación y la cooperación intergubernamental y gubernamental-social en los asuntos públicos cruciales, sin renunciar a la coacción legal frente a las transgresiones y abusos de sujetos anómalos.

¹⁶ El movimiento del Ajuste del Estado se manifestó en un primer momento en las privatizaciones de las empresas públicas innecesarias, productivamente emproblemas y financieramente en crisis, y en la contratación (“externalización”) de empresas privadas para producir y proveer determinados bienes y servicios públicos. En un segundo momento propició nuevas formas de gobernar mediante colaboraciones y asociaciones público-privadas en varios terrenos de la provisión de bienes y servicios públicos. Propició también el resurgimiento del gobierno por Subsidiariedad, con su argumento correcto de que el gobierno no tiene por qué intervenir si y cuando las asociaciones económicas y las comunidades territoriales acreditan autorregulación, observancia de la legalidad, suficiencia de recursos para posibilitar el crecimiento económico, generación de bienestar social y no ocasionan efectos nocivos a los demás agrupamientos de la sociedad.

4.2. LA ELECCIÓN PÚBLICA

Antes de la Ingovernabilidad, la primera crítica al gobierno democrático fue la teorización de la Elección Pública (*Public Choice*), elaborada en los años cincuenta del pasado siglo, que alcanzó el culmen de su divulgación e influencia en los años ochenta al ofrecer un concepto alternativo de interés público y señalar las implicaciones sociales negativas que tiene un concepto uniforme e igualitario, aun si políticamente atractivo.

La Elección Pública es una clase de las elecciones o decisiones de los individuos libres. Su teorización se basa en los supuestos de la ciencia económica que asume como componentes constitutivos de la elección: la intencionalidad del individuo hacia su utilidad o beneficio (*self-interest*), que exige coherencia en las preferencias y objetivos de la acción (“transitividad de las preferencias”) y la necesaria racionalidad de la acción, que consiste en elegir la que comparativamente maximiza u optimiza la utilidad intencionada, al disminuir los costos de su efectuación. Sin claridad y orden del sujeto en su interés, en la utilidad que quiere alcanzar en sus transacciones y si el sujeto no elige la opción de acción que implica los menores costos, la operación decidida carece de sentido y no produce la utilidad intencionada.¹⁷

El modelo de elección racional de la economía libre es extrapolable a los demás ámbitos de la decisión humana.¹⁸ La decisión del

¹⁷ Autores fundadores del enfoque y referentes ejemplares son: Arrow, K. (1951, 1963): *Social Choice and Individual Values*; Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*; Black, D. (1958): *The Theory of Committees and Elections*; Buchanan, J. and Tullock, G. (1962): *The Calculus of Consent*; Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*; Niskanen, W. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*; Riker, W.H. (1962) *The Theory of Political Coalition*. Un importante estudio explicativo de las tesis y propuestas de la Elección Pública es el de Mueller, Dennis, C. (1979): *Public Choice*, con traducción al español (*Elección Pública*, 1984).

¹⁸ Uno de los primeros en estudiar desde supuestos económicos las decisiones humanas diferentes a las económicas fue Herbert Simon (*Administrative Behavior*, 1947), quien analizó las decisiones directivas o administrativas de las organizaciones, tanto privadas como públicas, y concluyó que *la acción racional* en sentido estricto es prácticamente imposible en numerosas decisiones de las or-

individuo que elige el interés común o público de la sociedad tiene la misma lógica que la del individuo que elige realizar sus intereses particulares. Es equivalente, porque la decisión de preferir y realizar el interés general es la elección de un individuo singular, no de seres colectivos imaginativamente conceptualizados (la sociedad, la nación, la clase, el pueblo...) y porque toma la decisión con el propósito de producir beneficios y utilidades para los individuos miembros de la sociedad, no para seres colectivos inexistentes, eligiendo la opción de menores costos para producir la utilidad o el beneficio público. Desde otra perspectiva, más polémica por su enfoque marcadamente utilitarista, afirma que los actores públicos son individuos que eligen el interés público de la sociedad como un objetivo intermedio, funcional, para alcanzar su objetivo final que son sus beneficios personales, utilidades económicas, oportunidades de carrera, posiciones de poder y prestigio social, satisfacciones morales. Esta polémica observación se sustenta en evidencias de los comportamientos de los políticos, funcionarios y ciudadanos.

Dos tesis fuertes son el eje de la EP y sacudieron la cultura política tradicional. La primera cronológicamente es “*el teorema de la imposibilidad*” (Kenneth Arrow) y la segunda es “*la lógica de la acción colectiva*” (Mancur Olson). Los dos autores se enfocaron en analizar lo que se entiende, afirma y justifica como interés público, como el interés de todo el conjunto de los miembros de la sociedad, y coincidieron en demostrar que no es racionalmente sostenible el concepto uniforme, igualitario y universal de interés público por la imposibili-

ganizaciones e introdujo el concepto y criterio decisional de la “racionalidad limitada” (*bounded rationality*). En las situaciones organizacionales en las que el cálculo de efectos y costos del decisor está sujeto a limitaciones de información y conocimiento, la elección racional no puede más que seguir y aceptar la lógica de producir y lograr utilidades “suficientemente satisfactorias” (*satisficing*), a diferencia de las situaciones en las que el decisor dispone de información completa y conocimiento probado sobre los efectos y costos de su acción y puede elegir conforme al criterio de la racionalidad estricta, que sigue la lógica de la maximización (*maximizing*) de las utilidades. En el primer caso, la decisión es producir las mejores o mayores utilidades posibles, mientras en el segundo caso la decisión racional es y exige producir las máximas utilidades.

dad racional de determinarlo y por sus implicaciones contrarias a su propósito de beneficio general inclusivo.

La afirmación capital de Olson en su análisis de “La lógica de la acción colectiva” (1965) es la afirmación de que los sujetos racionales difícilmente se interesan en participar en las actividades productivas de realidades de beneficio general, colectivo, público, si los beneficios se distribuyen uniforme e igualitariamente entre todos los miembros de la sociedad, independientemente de la contribución que hayan hecho a su producción. Un concepto de interés público uniforme e igualitario que distribuye sus beneficios universalmente sin justipreciar el aporte que hacen los sujetos asociados a su realización, es un concepto inequitativo que se derrota a sí mismo, no propone un objetivo racionalmente elegible de acción y tiene implicaciones sociales dañinas. La principal consecuencia negativa del principio de la distribución igual de los beneficios de los bienes y servicios públicos entre todos los sujetos miembros de la sociedad, sin asumir como criterio el grado de su contribución a la producción de los beneficios, es que en esas condiciones los individuos racionales, que ponderan los beneficios y los costos de sus acciones para realizar sus referencias, eligen consumir y disfrutar los productos y ahorrarse los costos de su producción.

La disconformidad entre la contribución y la distribución de los beneficios, que el concepto colectivo(ista) de interés público implica, motiva lógicamente a los individuos racionales a que su criterio de decisión sea *no cooperar*, no involucrarse en la definición y la realización de los intereses considerados necesarios y justos para el bienestar de la sociedad. La decisión de no cooperar es la respuesta racional de los individuos a la lógica de la acción colectiva, que equipara a los ciudadanos que se aprovechan oportunamente de los bienes y servicios públicos con los ciudadanos que contribuyen a su producción sostenida mediante su tributación fiscal, observancia de leyes, cuidado de los bienes públicos, participación en los procesos productivos y comerciales, responsabilidad en sus asuntos personales, involucramiento en actividades solidarias. Paradójicamente, la acción colectiva termina por promover el individualismo, el descompromiso social y la defahección política.

Otra implicación social negativa es que el interés público, entendido y distribuido en modo colectivo e igualitario, provoca el estanca-

miento y el decrecimiento de la riqueza social,¹⁹ al incentivar el parasitismo o la gorronería social (*free riding*) y el rentismo (*rent seeking*) de numerosos individuos, decisiones que generan inequidad en las relaciones de los gobiernos con los ciudadanos y entre los ciudadanos, pues favorecen a los sujetos que alzan la voz, son influyentes, y expertos en trasladar a otros miembros y sectores de la sociedad el trabajo y los costos de la producción de la riqueza social.²⁰

La irracionalidad del compromiso con el interés público, si concebido en modo colectivista e igualitario, se entrelaza con la imposibilidad de su formación, definición y validez. “El teorema de la imposibilidad” de K. Arrow, que en su tesis doctoral lo presentó como “una dificultad del concepto del bienestar social”, es la afirmación de que en los asuntos de interés público —regulaciones legales, contribuciones fiscales, políticas públicas, programas sociales— es imposible que el dirigente gubernamental justifique su decisión con el argumento de que su elección de los objetivos de bienestar social (seguridad, justicia, educación, salud, infraestructura, medioambiente...) y de las acciones para realizarlos representa la elección que los ciudadanos prefieren, razón por la cual es una decisión directiva válida y vinculante. Tan

¹⁹ Olson, M (1982) *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (existe trad. esp: *Auge y Decadencia de las Naciones. Crecimiento económico, estanflación y rigidez social*, 1986).

²⁰ Una manera de evitar que se agrande la brecha entre la contribución y la distribución de los beneficios públicos con su secuela de efectos nocivos es la formación de grupos, “pequeños grupos”, integrados por individuos que comparten preferencias y objetivos, acuerdan las normas de conducta para realizarlos y que, por la cercanía e intensidad de sus relaciones, pueden vigilar que todos observen las reglas estipuladas de cooperación y compromiso, y pueden prevenir o sancionar las infracciones oportunistas de los que no contribuyen a realizar los productos de interés del grupo y disfrutan empero de sus resultados. La desagregación del interés general y los bienes públicos en intereses grupales y en “*bienes de grupo*” o “*bienes de club*” (“Club Goods”), como suelen o pueden ser las corporaciones económicas, los clústeres de las cadenas de suministro o de valor, las redes de las organizaciones civiles o asociaciones ciudadanas, es un procedimiento que genera y fomenta la confianza, la cooperación, la corresponsabilidad, que son las condiciones ganadoras para maximizar los beneficios, y cierra la puerta a los oportunistas, los aprovechados y los colectivistas estatistas.

importante afirmación es imposible de sostener a menos que se viva en una sociedad de pensamiento único y de preferencias uniformes, en la que no hay lugar para que los individuos elijan libremente los proyectos de su vida personal y asociada y en su lugar predomina un “dictador” general, supuestamente omnisciente y benevolente, que impone sus preferencias a los individuos asociados, porque sabe y elige las realidades que les aportan beneficios.²¹

El centro de la crítica de la elección social o pública es una rigurosa y fina elaboración lógica y matemática, bajo supuestos de racionalidad estricta, que demuestra que es imposible elaborar un único orden general de la diversidad de preferencias de los sujetos sociales en los diversos asuntos de su vida, preferencias que son determinadas por su sistema de valores, construido a lo largo de sus trayectorias individuales y sus socializaciones distintas. Aun en el caso de que se haya resuelto el muy complicado problema de tener información sobre las preferencias de cada uno de los sujetos sociales, se hayan excluido las preferencias que son anómalas e incompatibles con los valores y principios del ordenamiento normativo del Estado, se haya registrado el número de las preferencias válidas, clasificado su variedad y se hayan establecido correlaciones entre ellas, es imposible lógicamente dar un paso adelante, agregarlas, ordenarlas y determinar la preferencia general y el *ranking* de las preferencias que los ciudadanos tienen en asuntos específicos de su vida en sociedad, sin caer en contradicciones o eliminaciones.²²

²¹ El teorema de la imposibilidad significa que no se pueden jerarquizar genuinamente las preferencias individuales de los sujetos de la sociedad, a menos que el ordenamiento o la jerarquización de las preferencias sea artificial y no respete cinco condiciones básicas que son correctas: a) la no intervención de un dictador determinante, b) el cumplimiento de la eficiencia de Pareto, c) “el ámbito irrestricto”, es decir, la inclusión de todas las preferencias individuales, d) “la independencia respecto de las opciones irrelevantes” (que no se toman en consideración porque no alteran el proceso y resultado de las preferencias) y e) “el ordenamiento social”, que reconoce y asegura la capacidad de los individuos asociados de elegir los fines y las acciones de acuerdo con sus preferencias en los asuntos sociales que les importan.

²² Son numerosas y agudas las presentaciones y los comentarios al teorema o la paradoja de Arrow. Basta dar una mirada a las revistas especializadas o a la

El ordenamiento imposible del rango de las preferencias heterogéneas de los individuos asociados en los múltiples y diversos asuntos y circunstancias de sus vidas tiene consecuencias políticas. La primera consecuencia es la imposibilidad de definir que un asunto social es de interés general, porque a todos importa y a todos beneficia de la misma manera y todos la prefieren en el mismo sentido y con la misma prioridad. Un cuestionamiento del concepto normalizado del interés público. La segunda consiste en la imposibilidad de que el dirigente gubernamental pueda afirmar la validez y la obligatoriedad de las normas legales, las recaudaciones fiscales, las políticas públicas que decide con el argumento de que sus objetivos y acciones recogen y representan el orden de preferencias de los sujetos sociales. En los hechos la definición y la elección del interés público, particularmente si es sobre bienes, servicios y condiciones materiales de vida, es más bien una interpretación del agente gubernamental que a partir de la información que posee sobre la pluralidad de posiciones y preferencias decide los objetivos y las acciones que considera son obligadas para respetar y realizar el sistema de valores del Estado e infiere que reproducen en un grado aceptable las preferencias de los ciudadanos. Es una interpretación argumentable, pero no espeja la preferencia factual de los ciudadanos.

La teoría de la imposibilidad de la elección pública, en combinación con la de la irracionalidad de la acción colectiva, no se interesa en exhibir que los gobernantes, legisladores y políticos declaran con frecuencia de que el interés público y el beneficio general de la población es lo que motiva sus decisiones, aun si reproducen más bien los intereses particulares de sus partidos, socios y seguidores. La teoría va más a fondo y deshace el concepto homologador e igualitario del interés social, público, que no es posible de justificarse en la sociedad moderna, en el Estado moderno, en el que se valoran y resguardan las libertades y los derechos de los ciudadanos y, por ende, es una socie-

información de la red para familiarizarse con la argumentación lógica y matemática. El ejercicio original parte de la premisa de que si dos o más individuos pueden elegir entre tres o más opciones de acción no existe regla alguna que pueda prever e integrar las preferencias de su elección y determinar coherentemente una preferencia general inclusiva.

dad que existe porque reconoce y preserva la diversidad de sus valoraciones, intereses y proyectos, siempre que acaten el ordenamiento valorativo y normativo del Estado. En principio, el orden global de las preferencias sociales es el ordenamiento normativo de la constitución social en Estado, que se plasma en diversas normas, políticas públicas y gastos conforme a las decisiones que toman gobernantes y ciudadanos para abordar las situaciones sociales problemáticas que se padecen o realizar las situaciones apreciables que se desean.

Lo que preocupa a los autores y epígonos de la Elección Pública no es el Estado Social, sino un estado social autoritario, dirigido por una agencia de gobierno que, motivada acaso por eliminar las desigualdades e injusticias sociales, infiere que su intención igualitaria implica y justifica un plan de gobierno que considera que determinados asuntos, objetivos y políticas son de la mayor importancia y de igual importancia para todos los ciudadanos y juzga obligado descalificar las propuestas de los sujetos que difieren de su plan y sus políticas, aun si sus diferencias son compatibles con los valores del Estado y con las normas legales, y aun si argumentan congruentemente la validez de sus preferencias y pueden demostrar que no son antisociales. Lo arcaico del Estado social autoritario es la pretensión del agente gubernamental de considerar que sus decisiones son incuestionables bajo el supuesto de que representan la preferencia de la totalidad de los sujetos sociales (del “pueblo” en otro lenguaje) y, por tanto, consideran que tienen el derecho y la obligación de rechazar las opciones de ciudadanos con diagnósticos y cálculos diferentes, aun si no se puede demostrar que son artificiosos o han sido elaborados para promover sus eventuales privilegios. Existen historias sociales catastróficas en las que un concepto homogéneo, igualitario e impositivo de interés público ha engendrado estados totalitarios y sociedades inhabitables.

La crítica de la Elección Pública es constructiva, no niega la importancia y la necesidad social del interés público, aun si cuestiona su supuesto y sesgo igualitario colectivista. El interés público de una política o de una regulación es (debe ser) una realidad, una situación, un hecho social cuya validez y valía es racionalmente incontrovertible porque expresa y protege los valores, principios y normas de la libertad e igualdad de los seres humanos que el ordenamiento del Estado consagra y asegura. No es posible o vivible una sociedad en la que

no existan objetivos, actividades, asuntos que deban ser preferidos y elegidos por todos sus miembros en razón de que resguardan y materializan los principios básicos de la convivencia y aportan beneficios al conjunto. Sin embargo, hay dos posiciones aceptables que no contradicen las propiedades del criterio racional del interés público conforme al ordenamiento valorativo y normativo del Estado: los ciudadanos pueden diferir respecto de la importancia de los asuntos que el agente gubernamental considera de interés público en una circunstancia social dada y pueden justificar su preferencia con argumentaciones correctas; y los ciudadanos pueden discrepar sobre los objetivos y las acciones de las políticas decididas para gestionar el asunto particular considerado de interés público.

Los ciudadanos pueden otorgar superior importancia a unas realidades presentes o futuras de la vida asociada más que a otras, sin transgredir principios y leyes y sin excluir u hostigar a los que tienen otras preferencias, incluidas las del gobierno. En las sociedades libres es normal que los ciudadanos, según sus condiciones y circunstancias personales, familiares, locales, den prioridad a unos valores sociales (libertad, seguridad, justicia, crecimiento económico, sostenibilidad ambiental) más que a otros y prefieran unos bienes y servicios públicos (educación, salud, ordenamiento territorial, infraestructura) más que otros. Es asimismo normal que los ciudadanos estén enteramente de acuerdo con los valores que inspiran las regulaciones y las políticas que se presentan de interés público, pero que, al examinar sus objetivos y acciones, concluyan que los objetivos no están bien definidos o hay objetivos de mayor importancia que los elegidos y hay acciones más eficaces que las elegidas para realizarlos. En sociedades libres y regímenes democráticos es normal que sectores de ciudadanos difieran sobre el ordenamiento de los asuntos de interés público que el plan de gobierno y sus programas sectoriales asumen y/o sobre la idoneidad de los objetivos y acciones de una política pública específica. No se cuestiona la validez pública de los asuntos, sino su modo de entenderlos, explicarlos, priorizarlos y realizarlos. *La validez universal* de los valores y principios que sustentan el interés público que motiva las acciones del gobierno no significa sin más *la preferibilidad universal* de los planes, políticas públicas y regulaciones que los plasman.

El mensaje de la Elección Pública es que el interés público, el bien común, puede entenderse, respetarse y realizarse de varias formas. En el marco de la regulación del Estado se le puede entender, justificar y realizar con las ideas y decisiones del gobernante y su sistema de entidades administrativas, o con las ideas, propuestas y acciones de las empresas de los mercados libres, las redes de la sociedad civil, los centros de conocimiento, o con la integración de las ideas, propuestas y acciones del dirigente gubernamental y de los ciudadanos. La realización de la Sociedad del Bienestar, justa e inclusiva, tiene diversos caminos, prioridades, actores, ideas, no gubernamentalmente monopolizables.

La reivindicación y defensa de las libertades de mercado y de las organizaciones de la sociedad civil no tiene por qué desembocar en el extremismo de los conceptos de “estado mínimo” o “estado fiscal depredador”, tan ideologizados y candorosos como cuestionables. El ordenamiento normativo del Estado y la acción de la agencia gubernamental son condiciones realistamente indispensables de la vida social. Pero los autores y seguidores de las tesis de la Elección Pública se oponen con razón a las creencias y esperanzas de que el bienestar general de la sociedad sea factible exclusivamente a través de indiscutibles conceptos colectivistas e igualitarios del interés público, estatismo interventor que regula todos los ámbitos de la vida y un dirigismo gubernamental que se entiende autosuficiente.

4.3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La Nueva Gestión Pública (NGP) fue resultado del diagnóstico que hicieron los gobiernos y los ciudadanos de la organización, procesos, costos y resultados de los gobiernos de los estados sociales a raíz de la crisis fiscal en que la mayor parte de ellos se despeñaron en la segunda mitad de los años 70 del pasado siglo y que provocó la desconfianza ciudadana en la capacidad y efectividad directiva de sus gobiernos. La crisis, provocada por el desequilibrio crónico entre el ingreso y el gasto público, particularmente en el terreno de la política económica y social, se imprimió al patrón de gasto de los gobiernos, a

la desproporción entre los costos excesivos y los beneficios limitados de los programas y servicios públicos y, más a fondo, se imputó a los costos del gran tamaño del aparato administrativo del gobierno, a su estructura burocrática con reglamentaciones excesivas y redundantes y, en algunos autores y países, al intervencionismo gubernamental con imposición de restricciones contraproducentes a las actividades de los mercados y de las organizaciones de la sociedad civil, que limitan el crecimiento económico y el desarrollo social. A partir de los años 80 la propuesta de reformas administrativas de la NGP alcanzó tal difusión, importancia y consenso mundial que se llegó a llamarla con una denotación imponente “*Reforma del Estado*”, “*Reinvención del Gobierno*”.²³

²³ La NGP es un movimiento iniciado por el gobierno del Reino Unido y renovado años después por el gobierno norteamericano y los gobiernos europeos e iberoamericanos. Los textos fundadores, elaborados en el Reino Unido, con influencia mundial, son: *The Financial Management Initiative* (1982), *Improving Management in Government: The Next Steps* (1988), *Competing for Quality* (1992), *The Citizens' Charter* (1992). En los Estados Unidos el movimiento gerencial tuvo su inicio con el documento oficial: *National Performance Review: Creating a Government that Works Better and Costs Less* (1993) y con un libro de soporte que fue influencia mundial: *Reinventing Government* (1992), escrito por Osborne, D. y Gaebler, T. Para los países de la OECD una referencia recapituladora es: *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* (1995). En el campo académico son básicos los textos de: Metcalfe, L. y Richard, S. (1987): *Improving Public Management* (existe traducción al español: *La modernización de la gestión pública*, INAP-España); Aucoin, P. (1995): *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective*; Lane, J.E. (2000): *New Public Management*; Kettle, D.E. (2000): *The Global Public Management*. Fundamental es el libro de Pollitt, Ch. y Bouckaert, G (2000): *Public Management Reform*. En América Latina el punto de partida intelectual fue el texto del CLAD: *Una nueva Gestión Pública para América Latina* (1998), que incorpora los principios y las propuestas del enfoque gerencial, aunque introdujo observaciones precautorias. En continuidad, el CLAD ha producido la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006) las Cartas sobre Gobierno Electrónico (2007), sobre la Calidad en la Gestión Pública (2008), sobre Gobierno Abierto (2016) y sobre Ética e Integridad en la Función Pública (2018). Son numerosos los estudios hechos por académicos y funcionarios iberoamericanos sobre las reformas gerenciales con observaciones críticas o con argumentaciones de promoción y respaldo.

Redimensionamiento y desburocratización es el eje central de la reforma de la NGP. La evaluación de las organizaciones, programas y personal de la administración pública con un enfoque y criterio de costo-efectividad fue el inicio y la justificación para proceder a redimensionar el tamaño del aparato gubernamental, a cancelar o fusionar entidades y programas innecesarios y costosos, a descentralizarlos hacia los gobiernos locales, a reducir el número de personal, a privatizar las empresas públicas deficitarias e innecesarias. Metafóricamente se habló de organizaciones “obesas” que deberían transformarse en “esbeltas”. El enfoque gerencial exigió también que los dirigentes y el personal de las entidades públicas actuaran conforme a los principios de racionalidad económica, las *E's* (economía, eficiencia, eficacia), y de gerencia o gestión (*management*), alternativa o crítica a la administración burocrática tradicional. El enfoque gerencial pone el acento en el espíritu emprendedor e innovador de los cuadros directivos, el trabajo en equipo, la reingeniería de los procesos de provisión de bienes y servicios, el foco en la creación de valor o generación de beneficios a los ciudadanos, concebidos como clientes y consumidores de los productos públicos, en lugar de reproducir incansablemente las conductas de “administradores” que asumen como principio y prioridad de su acción la obediencia a la superioridad y a los reglamentos establecidos, independientemente de la calidad de las decisiones y regulaciones. El redimensionamiento se acompañó con la des y re-regulación de las actividades económicas financieras, productivas, comerciales, laborales, en sintonía con la política de Ajuste.

La reorganización de la administración pública jerárquica, reglamentaria y burocratizada tuvo dos ámbitos, la distribución de la autoridad y la división del trabajo. Por el lado de la autoridad, cuestionó la subordinación de toda la acción administrativa a un centro unipersonal de alta dirección, reforzado por una extensa línea de autoridad de numerosos escalones jerárquicos que dirigen al personal a través del instrumento de mando y control. En contraste, prescribió la descentralización interna de la autoridad de la organización, la compactación de los niveles jerárquicos y el empoderamiento de los cuadros medios y los operadores expertos en el punto final de la prestación de los servicios públicos. También incluyó un arreglo descentralizado hacia el exterior (“externalización”, “terciarización”,

“subcontratación”), que autorizó que las empresas, las organizaciones civiles, las asociaciones ciudadanas y las comunidades mismas se encargaran de la producción y provisión de los bienes y servicios que antes eran producidos y distribuidos por el personal de la burocracia gubernamental.²⁴

Por el lado de la división del trabajo, la NGP elevó la eficiencia a valor supremo de la administración pública en tanto administración. Se procedió a la reingeniería de los procesos administrativos y de servicio con eliminación de las operaciones innecesarias, al rediseño de la secuencia de las operaciones, al establecimiento de estándares de calidad de insumo y producto, a la reconsideración de las competencias del personal y, especialmente, se acentuó la exigencia de que la producción del bien y servicio público final tuviera atributos de calidad funcional satisfactoria para los ciudadanos. La NGP promovió también el entonces llamado “gobierno electrónico”, hoy “gobierno digital”, promoviendo la incorporación y el empleo de los sistemas tecnológicos de información que efficientizan, visibilizan y permiten rastrear los procesos administrativos y las decisiones públicas. Punto clave del enfoque gerencial fue su reconceptualización del administrador público. El enfoque gerencial público propone un rol y perfil alternativo del administrador, que en primer lugar revaloriza los saberes y las habilidades del personal público y de los gerentes y, por ende, relaciona la eficiencia administrativa con su empoderamiento, con la facultad de que tomen decisiones operativas en las materias que dominan y los responsabiliza de sus decisiones y acciones.

²⁴ Una innovación extraordinaria fue la creación de las “*Agencias Ejecutivas Independientes*” (*Organismos Constitucionales Autónomos*, en el lenguaje jurídico de algunos países), dirigidas por un órgano colegiado de gobierno, integrado por miembros seleccionados meritocráticamente, y con forma de organización postburocrática, apropiada para manejar los asuntos vitales del desarrollo de la sociedad, que no deben someterse a los intereses y presiones de los partidos políticos y de los poderes fácticos, que a lo largo de los años han mostrado ser proclives al desvío de recursos y a decisiones económicas equivocadas.

Algunos autores fueron más allá de los hechos de las reformas y las conceptualizaron con referencia a “*la teoría del principal-agente*” de las ciencias de la organización y gestión. Cualquier organización, pública o privada, es un conjunto de múltiples relaciones entre los dirigentes (principal) y el personal (agente) en una variedad de actividades y que, en caso de estar mal diseñadas o ejecutadas, tienen efectos negativos en su funcionamiento y desempeño. Por su arreglo institucional de tipo jerárquico, las organizaciones públicas están estructuradas por una serie ascendente de relaciones entre el principal y el agente, entre la autoridad y el personal.

La premisa de la relación es el señalamiento de que una persona, “el agente”, actúa voluntariamente a nombre de y por instrucción de otra persona, “el principal”, a cambio de una remuneración, que se formaliza en un contrato de mutua conveniencia. El problema de la relación agente-principal es “la asimetría de información” que se presenta entre los dos y genera “costos de transacción” que si innecesarios y excesivos pueden dar al traste con los fines que motivaron la relación y con los objetivos de la organización. El principal tiene regularmente menos información y conocimiento que el agente en lo relativo a la composición, producción y administración de los bienes y servicios de la organización. La asimetría suele favorecer al agente, que reinterpreta y reelabora las instrucciones del principal y las lleva a cabo de acuerdo con su experiencia, sus relaciones, sus conveniencias personales, con la consecuencia previsible de que los productos y resultados su trabajo sean menores en cantidad y calidad a los esperados y exigidos por los dirigentes y los ciudadanos. La minimización de “los costos por la agencia” es entonces una actividad obligada de gestión de los procesos y el criterio de la contratación de los agentes, que deben ser contratos personalizados en vez de los tradicionales contratos colectivos impersonales del sector público y han de incorporar especificaciones precisas sobre el desempeño del agente (número y tipo de productos y resultados, exigencias de información periódica) y sobre los incentivos no solo económicos para estimular y reconocer su buen desempeño.

El riesgo que representa el amplio conjunto de las relaciones laxas entre el principal y el agente en las entidades para la efectividad del sector público se convirtió en el criterio para analizar el desempeño

de las entidades administrativas y reordenar la división del trabajo y la distribución de la autoridad, al señalar el número de los escalones que son prescindibles en la línea de autoridad, impulsar la descentralización de las decisiones de los principales, y empoderar y responsabilizar al personal experto y experimentado, otorgándoles poder de decisión en las operaciones de provisión directa e inmediata de los servicios y fijándoles responsabilidades según directrices, estándares y resultados convenidos.

En resumen: el ajuste fiscal, la reducción del tamaño del sistema administrativo, el reordenamiento descentralizado de las entidades públicas, la reingeniería de los procesos conforme al criterio de la costo-efectividad y la calidad de los productos, la liberación de los mercados, la coexistencia de instituciones públicas autónomas en el manejo de asuntos sociales cruciales, la evaluación sistemática del desempeño, la cultura gerencial emprendedora, la autorización de las empresas y las organizaciones ciudadanas a ser productores y prestadores de bienes y servicios públicos (“externalización”, “terciarización”, “subcontratación”), la digitalización de los archivos y los procesos, la profesionalización del sector público y su empoderamiento, fueron factores todos cuyo efecto agregado fue “reinventar” el gobierno sin la sobrecarga de reglamentos, requisitos, niveles jerárquicos y con un menor uso de los dispositivos de mando, control y alineamiento político. En sincronía con la política de Ajuste la Nueva Gestión Pública favoreció una rectoría menos invasiva del gobierno en los procesos económicos (productos, precios, empleo, salarios, tasas de cambio e interés...) sin renunciar a vigilar los derechos de los ciudadanos, así como un uso selectivo y focalizado del gasto público, y formas de cooperación con el sector privado y social.

4.4. EL POPULISMO

A diferencia de la elección pública, que cuestionó las decisiones del gobierno desde el enfoque económico, y de la nueva gestión pública que lo hizo desde el análisis financiero y gerencial, el populismo cues-

tiona el desempeño del gobierno democrático desde consideraciones políticas.²⁵

El populismo resurge todas las veces que la crisis económica y el daño social que provoca se atribuye a una *crisis política*, causada por la nula o pobre representatividad política del gobierno. El gobierno democrático ha dejado de ser representativo de los requerimientos del “pueblo” y ha sido capturado por élites poderosas que determinan la economía, la política, el conocimiento y la cultura de la sociedad nacional e internacional. Observamos “el eclipse de la representatividad” (R. Hofstadter) de las democracias actuales.

La postura antisistema político y económico es la referencia que enmarca e inspira los análisis del populismo. Entre supuestos, prejuicios, análisis y evidencias, la afirmación central es que el gobierno es parte y dirigente de un sistema político selectivo, compuesto por sectores empresariales, políticos y sociales, que son entendidos como clases privilegiadas, indiferentes o adversas al bienestar popular y, por tanto, corresponsables de la crisis económica y política. Las críticas y las reivindicaciones populistas se justifican discursivamente con base en los valores y principios de la democracia, pero al mismo tiempo cuestionan su arreglo institucional actual, sus prácticas, el perfil de sus actores determinantes, y elaboran una visión alternativa de la democracia con una reconceptualización de “*el pueblo*”. El populismo no se presenta como un movimiento revolucionario en el sentido tradicional de toma del poder mediante movilización masiva y violencia, pero reproduce su retórica socialmente divisiva y antagónica

²⁵ Autores importantes del populismo son Laclau, E. (2005): *La Razón Populista*; Taggart, P. (2000): *Populism*; Müller, Jan W. (2016): *What is Populism?*; Mude, C. y Rovira Kaitwasser, C. (2013): *Exclusionary vs Inclusionary Populism. Comparing Contemporary Europe and Latin America*, y (2017): *Populism*; Urbinati, N. (2019): *Me the People: how Populism transforms Democracy* (trad. esp. *Yo, El Pueblo: cómo el Populismo transforma la democracia*, 2021); Rosanvallon, P. (2020): *Le Siècle du Populism* (trad. esp. *El Siglo del Populismo*, 2021). Son numerosos los estudios en América Latina sobre el populismo, que desde diversas perspectivas ha sido un concepto utilizado con frecuencia para describir y explicar regímenes y movimientos políticos de nuestros países en los siglos XX y XXI.

para comunicar su cuestionamiento y transformación de la sociedad establecida.

Su teorización es, en parte, una crítica a la representatividad política de la democracia liberal y, en parte, una concepción alternativa de la democracia. La vertiente crítica señala las fallas institucionales, decisionales y administrativas (reales o imputadas) en las que los gobiernos democráticos liberales y los social-democráticos han caído y las imputan a la baja representatividad popular de sus regulaciones y políticas. Su foco de crítica es la incongruencia que existe entre la igualdad universal conceptual de los derechos y libertades de los ciudadanos y la desigualdad real de un gran número de ellos, las mayorías populares, las masas, que no tienen la posibilidad de decidir y realizar sus proyectos de vida e influir en las decisiones de gobernanza para facilitar su realización. Un segundo cuestionamiento a la democracia liberal consiste en que enfatiza el rol igualitario del pueblo en el proceso electoral del gobernante y no realza su rol en el proceso de gobernar, lo cual ocasiona que las políticas públicas no sean representativas de sus demandas y no respondan a su exigencia de abatir las condiciones que propician su destino social precario e injusto.

La desarticulación entre la elección del gobernante por “el pueblo” y la gobernanza de la sociedad sin la autoría del pueblo es el factor que explica la pérdida de *representatividad* del gobierno democrático y la desidentificación política del pueblo con el gobierno. La baja representatividad no es una contradicción episódica, imputable a las conductas de un gobierno particular transitorio, es un defecto estructural de la democracia liberal, que instauro el valor supremo de las libertades y los derechos humanos de los ciudadanos y los protege contra todo tipo de arbitrariedades y restricciones injustas, las del autoritarismo de las dictaduras personales y de las dictaduras de las mayorías, pero no acentúa con la misma fuerza la exigencia de que las leyes y las políticas públicas incorporen las demandas del pueblo, en congruencia con su intencionalidad igualitaria de derechos y libertades.

En oposición al régimen democrático establecido, el populismo construye un concepto alternativo de democracia, que tiene dos dimensiones: la revalorización política del pueblo mediante un enfoque sociológico y la revalorización de la representatividad mediante la

vinculación directa del pueblo con el gobernante. El concepto de “el pueblo”, que construyó la filosofía política y jurídica moderna, se caracteriza por denotar con los mismos atributos a todo el universo de los sujetos sociales que viven en forma de Estado, sin referencia a su linaje, estatus social, confesión religiosa, posición económica, y únicamente con referencia a su igual condición humana de seres libres, independientes y autónomos, su igual derecho a participar en los asuntos que conciernen a su vida asociada y su igual derecho a recibir imparcialmente justicia ante agravios, conflictos y daños. En contraste, la desestructuración sociológica populista pone de manifiesto la desigualdad real de una clase de sujetos sociales, que denomina “pueblo” y define como un conjunto distinto y unitario. En su reconstrucción sociológica el concepto de pueblo deja de denotar explícitamente la totalidad de los sujetos políticos de una sociedad y connota una clase social, aun si para sus fines políticos mantiene discursivamente la valoración del atributo universal de las libertades y derechos de los sujetos sociales.

La autonomía universal de los miembros de la sociedad constituye el incuestionable marco valorativo y conceptual del Estado moderno de derecho democrático, pero el enfoque sociológico populista argumenta con evidencias que al interior del Estado existen quienes disponen de un amplio espectro de opciones para decidir sus proyectos personales y sociales, mientras hay otros que tienen opciones restringidas y están obligados a pasar sus vidas repitiendo el mismo patrón de conducta sin posibilidad de realizar sus proyectos de vida personal y familiar. La evidente desigualdad, que en la interpretación sociológica no es imputable a las conductas de los sujetos que la experimentan sino al sistema económico y político, constituye la contradicción del gobierno democrático liberal y del socialdemocrático.

El análisis de sociología política argumenta adicionalmente que el pueblo, en tanto conjunto de individuos que comparten limitaciones, problemas y destinos sociales similares, tiende a coincidir en pensamientos, intereses, aspiraciones, resentimientos y reivindicaciones, por lo que se piensa o puede llegar a pensarse a sí mismo como *un sujeto social unitario, homogéneo*, que existe, se define y se afirma por su diferencia respecto de los demás sectores de la sociedad, y puede protagonizar enfrentamientos y agresiones si consideran adversarios

a los sujetos y grupos diferentes y les imputan ser los causantes de sus limitaciones, males y bajo desarrollo personal y familiar y grupal.

En sintonía con las tesis actuales de democracia abierta, el populismo acentúa que el pueblo, por su naturaleza política, no es únicamente el origen y el autor del gobierno en tanto gobernante a través del proceso electoral, sino es y debe ser también el origen y el autor de sus decisiones de gobierno de la sociedad. Es elector del gobernante y coautor de la gobernanza. Sin embargo, a pesar de ello, son evidentes las limitaciones de interlocución de los sectores populares en la interlocución con los legisladores y funcionarios que son determinantes en las regulaciones y las políticas. Los poderes públicos y las entidades administrativas de la agencia gubernamental reelaboran, aplazan o aminoran sus demandas y voces. Por consiguiente, el populismo contrapropone y restaura “*el autogobierno popular*”, la democracia directa en las decisiones sobre los asuntos de trascendencia para la vida en común y la vida personal y familiar. En esta reconceptualización el pueblo reactiva el rol de agente directo que tuvo en la elección del gobernante y lo reproduce en las decisiones importantes de gobernanza mediante votaciones directas en consultas, referéndums, plebiscitos...

En el punto crucial de la representación política popular, la teoría y la práctica populista proponen una relación política alternativa, que es “*la democracia de líder*” o, con palabras de Max Weber, “*la democracia plebiscitaria de líder*”. El gobierno popular es una posibilidad política real a condición de la existencia de un *líder*, que motiva, moviliza y guía el movimiento popular por su autoridad intelectual, moral y política, y por la creencia compartida de que su personalidad, discurso, decisiones y acciones encarnan efectivamente las aspiraciones y el proyecto de sociedad del sector popular. El líder popular es, por definición, el gobernante representativo, que hace factible que el proyecto social del pueblo llegue a ser una realidad y no permanezca indefinidamente como una meta aspiracional.

El liderazgo se genera en y por *el discurso*. La credibilidad intelectual y moral del líder se complementa y refuerza con su narrativa persuasiva, en sintonía con los sentimientos, las vivencias, las aspiraciones y el lenguaje de las mayorías populares. Las explicaciones que expone al pueblo sobre las causas de los problemas, males y miserias de sus vidas y las vidas de sus antecesores, el señalamiento crítico de

los causantes de sus males, las acciones a emprender para revertir años de injusticia y desigualdad son la sustancia del discurso creíble y motivador del líder populista, que incluye también el nacionalismo en su versión más entrañable. La narrativa populista, reivindicadora de los derechos del pueblo y reconstructora de su dignidad y bienestar, ha sido históricamente dicotómica, divide a la sociedad entre el pueblo y la élite, los privilegiados y los excluidos, los de arriba y los de abajo, entre el pasado injusto y el presente transformador. Su efecto es socialmente polarizador, generaliza la desconfianza, refuerza prejuicios discriminatorios y ocasiona odios.²⁶

La reconceptualización sociológica del pueblo es cuestionable y termina por contradecir el principio de la universalidad e igualdad de las libertades y derechos de los ciudadanos. Mientras el concepto ilustrado moderno de pueblo es universal e incluyente, el concepto populista, a pesar de sus aclaraciones y contrargumentos, contiene atributos particularistas, excluyentes y antagónicos, que terminan por contradecir la universalidad del valor de la libertad de los seres humanos, constitutivo del Estado, la democracia y la ciudadanía moderna. Más aún, al explicar la desigualdad social y política del pueblo como efecto de las acciones de sujetos distintos en clase, estatus, raza, poder, la visión populista reinterpreta la diferencia social como enemistad y no otorga a los poderes públicos del Estado democrático la capacidad de impartir justicia y al gobierno la capacidad de cerrar la brecha de la desigualdad mediante políticas y servicios. Al contrario, invoca y justifica la presencia de un gobierno justiciero con la voluntad y el poder de revertir los privilegios y restringir las libertades y derechos

²⁶ La dicotomía maniquea del discurso político del líder, aun si cuestionable, es creíble en razón de que cuestiona el establecimiento político y económico, al que el pueblo imputa el bloqueo de sus aspiraciones y exigencias a lo largo de generaciones, y porque se sustenta en una calificación moral atractiva de la sociedad, que en un polo aglutina a los sectores sociales poderosos, supuesta o realmente corruptos, ladrones, mentirosos y egoístas, entre los que se ubican los gobiernos pasados como partes y dirigentes del conglomerado, y en el otro coloca al pueblo injustamente maltratado y excluido, unido e inclusivo, sin conductas diferentes, discordantes o antagónicas. El resultado final del concepto divisivo de la sociedad es la política, entendida y practicada en los términos bélicos de amigo-enemigo.

de “los otros”, a los que imputa la supresión o la precariedad de las libertades populares. El desenlace previsible es el autoritarismo y el abandono de la democracia de leyes, plural, limitada en sus atribuciones y sujeta a los controles de los poderes públicos y a la vigilancia ciudadana.

La crítica populista al gobierno democrático por sus defectos de representatividad es válida, fundada, como lo es su agenda de asegurar la representatividad incluyente de las mayorías populares y reactivar su participación en las decisiones públicas. “Repolitizar la gobernanza”, como dicen algunos.²⁷ Muy probablemente hay acuerdo social en su agenda directiva, pero el populismo termina en un callejón sin salida por una variedad de factores: a) por la importancia decisiva que atribuye a la acción del líder reivindicador, movilizador, benefactor, pero sin subordinar el liderazgo al ordenamiento normativo legal del Estado, que suele ser además objeto de crítica, y sin cuestionar las arbitrariedades y transgresiones del líder, cuyas acciones se justifican por sus propósitos justicieros y no por la observancia de los principios y normas legales del Estado, con lo que instalan peligrosamente el principio de la diferencia entre la justicia y la legalidad; b) por la división social, “la polarización”, que provocan las limitaciones discrecionales e injustas de la libertad de individuos y sectores, que en el terreno económico causa desinversiones, improductividad, desempleo y decadencia, y en el terreno político expande la inconformidad, la desafección y la resistencia; c) por la previsible incapacidad directiva del líder personal, quien contra sus buenas intenciones no podrá conducir a los ciudadanos a mejores niveles de bienestar y seguridad social por su insuficiencia de recursos a causa del previsible retroceso económico que provocan sus discursos y políticas, por su polémico

²⁷ “Repolitizar la gobernanza” es la expresión polémica que se emplea recientemente para cuestionar el supuesto de que la elaboración de las políticas públicas es tarea de expertos en la materia y de economistas expertos en sus costos e implicaciones para el crecimiento y bienestar social, y de ningún modo es ni debe ser una actividad de masas, de “el pueblo”, el cual puede ser un opinador acerca de sus problemas y necesidades, un reclamador de cambios y obviamente un destinatario de las políticas, pero de ningún modo su autor o coautor, pues carece de los elementos para participar en la definición del problema y sus causas y en la definición de los objetivos y las acciones de la política.

distanciamiento de la inteligencia social, y porque su convicción ideológica se sobrepone a la información y al conocimiento causal de los problemas sociales y al cálculo de los efectos y los costos previsibles de sus opciones de acción con equivocaciones nocivas en política económica y social. El líder motivador y movilizador no puede todo si es un agente desinformado, inexperto e ignaro, como suele serlo en numerosos asuntos.

A manera de recapitulación de las consideraciones críticas de la democracia, conviene reconocer que en nuestras vidas hemos vivido el arreglo estatista y el arreglo neoliberal del Estado Social de bienestar y desarrollo, y sabemos sus virtudes y desviaciones. Después de analizar y evaluar los resultados de los dos arreglos institucionales y de gobierno, estamos probablemente en mejores condiciones para reconocer sus defectos, fallas y sus aportes y construir una relación más productiva y justa entre el gobierno y la ciudadanía. Una mirada al pasado reciente muestra que no todos hemos compartido el radicalismo del “Estado mínimo” y de “la gobernanza por el mercado”, pero tampoco nos es aceptable el prolongado intervencionismo estatal en todos los asuntos de la vida asociada, aun si carece de los recursos para ser exitoso, y que ahora invoca el nacionalismo para justificar su regreso.

La doble cara de nuestras experiencias en estos últimos cuarenta años encuadra el debate político e intelectual acerca del camino a seguir en el siglo XXI. Hay posiciones escépticas sobre la real utilidad social de las libertades de mercado y de las organizaciones civiles que reducen el rol del gobierno a la regulación jurídica de las actividades de los sujetos asociados, a la seguridad pública y a la provisión de los bienes y servicios públicos básicos. Por otro lado, hay posiciones escépticas sobre el regreso del estatismo y del protagonismo gubernamental que encuadra o sofoca libertades, ideas, emprendimientos, innovaciones. Por último, hay posiciones que cuestionan el antagonismo entre el Estado y el mercado, arraigado en la cultura política de muchas sociedades, y promueven una concepción alternativa del rol del gobierno, de origen y naturaleza republicana, que moviliza, complementa y coordina todos los recursos que existen en la sociedad y que no se reducen únicamente al poder político y la regulación legal, sino incluyen los recursos financieros y productivos de las corpora-

ciones económicas, los conocimientos de las universidades y centros de investigación, las capacidades de las organizaciones civiles y de las asociaciones gremiales y de profesionistas, los recursos afectivos y éticos de la red familiar y de las amistades y las orientaciones éticas de las iglesias. El recurso directivo del gobierno es su capacidad de movilizar y coordinar los recursos todos que existen en la sociedad y que su intervención unilateral suele desaprovechar.

5. El desplazamiento de la cuestión de la Ingovernabilidad hacia la Nueva Gobernanza y la Calidad del Gobierno

La probabilidad de crisis del gobierno democrático, la Ingovernabilidad, cambió el paisaje político, institucional y administrativo del gobernar normalizado, reproducido por años. El diagnóstico crítico del modo de gobernar y el vaticino de su crisis probable y hasta inminente nos llevó a redescubrir la importancia de la acción de gobernar del gobernante y nos motivó a enfocarnos en su estudio. En los últimos años ha sucedido “*el desplazamiento del gobierno hacia la gobernanza*”. El proceso, el modo y la calidad de la gobernanza se han vuelto objeto de la investigación académica y del interés ciudadano. Importa conocer y exigir las propiedades de la calidad institucional del gobierno democrático, que lo hacen gobierno de leyes, democrático, y las propiedades de su calidad ejecutiva, que lo hacen gobierno.

5.1. LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA

La formación y afirmación de la Nueva Gobernanza Pública, que se practica actualmente en diversos asuntos sociales, es efecto y resultado del *cambio ocurrido en las relaciones entre la sociedad y su agencia de gobierno*, que es a su vez efecto y resultado del cambio ocurrido en el ámbito de *las relaciones entre las personas, grupos y sectores de la sociedad contemporánea*.

En las últimas décadas se han producido cambios significativos en las relaciones políticas, económicas y sociales que han modificado el número, el tipo, la frecuencia y la intensidad de las interdependencias entre los individuos y entre los grupos. *Las relaciones de interdependencia* abarcan un mayor número de asuntos y materias, son continuas y estables, se entrelazan y crean un entramado de relaciones que

son decisivas para que los individuos y organizaciones realicen sus objetivos y proyectos de vida. Las interdependencias se han extendido porque los sujetos sociales, públicos y privados, reconocen que no disponen de los recursos suficientes para realizar sus objetivos y gestionar la mayor parte de sus asuntos de interés. La *insuficiencia* es precisamente la causa que motiva la *interdependencia*, la necesidad de intercambios, cooperación y asociación con otros sujetos para tener acceso a los recursos que ellos poseen y se requieren para realizar sus objetivos y proyectos.²⁸ El entramado de la variedad de relaciones de interdependencia es el origen de la *complejidad* de la sociedad actual.

Las explicaciones del sistema social contemporáneo comparten la afirmación de la *complejidad* de su estructura y funcionamiento con diversos conceptos y explicaciones, atribuyen la complejidad al entramado de las relaciones de *interdependencia* que establecen los sujetos, y atribuyen la interdependencia a la *insuficiencia* de los sujetos para realizar sus fines y proyectos por ellos mismos con sus activos. La tríada conceptual y real de *la complejidad-insuficiencia-interdependencia del sistema social actual* explica la aparición de “la nueva gobernanza en modo de cogobierno”, “la cogobernanza”.

La sociedad humana actual es producto y resultado de *la independencia y la interdependencia* de sus miembros. Los sujetos sociales eligen libremente sus proyectos y acciones, y reconocen al mismo tiempo que dependen los unos de los otros y se necesitan unos a otros, en mayor o menor grado, porque ninguno posee los recursos que le son indispensables para definir y realizar sus fines particulares o los fines sociales generales de su interés, por lo que se abren a la interac-

²⁸ Es sabido que la sociedad tiene su origen y existe por la incapacidad o la insuficiencia de los individuos para realizar por ellos mismos sus objetivos de vida, por lo cual deciden establecer relaciones de intercambio, complementariedad, colaboración, asociación. La sociedad contemporánea, como las demás sociedades, se sustenta en relaciones de interdependencia entre personas, grupos, organizaciones, pero se caracteriza por el hecho de que *las relaciones de interdependencia son más extensas e intensas*, se han extendido a un mayor número de asuntos y materias, y han adquirido mayor importancia porque se han ampliado y agudizado las limitaciones e insuficiencias de los individuos y los corporativos para realizar sus proyectos por causa de los cambios económicos, tecnológicos y culturales.

ción con otras organizaciones y personas en forma de intercambios de mercado o de acuerdos cooperativos. La gobernanza pública no es excepción por la cantidad, la diversidad y la complejidad de sus funciones directivas, relacionadas con una gran cantidad y diversidad de demandas, cuestionamientos y expectativas de los ciudadanos que son diferentes en preferencias e ideas. Así como las organizaciones y personas requieren los recursos de la regulación, el poder y los servicios de los gobiernos para que sus proyectos no vayan a la deriva, los gobernantes requieren también los conocimientos, capacidades y activos de la inteligencia y la riqueza social para poder gobernar satisfactoriamente y conjuntan los recursos públicos, y los recursos sociales y privados.

La independencia e interdependencia de los sujetos sociales ha dado origen a un *sistema diferenciado de sociedad*. Los diversos ámbitos, unidades, “subsistemas” de vida y acción de sus individuos y organizaciones (economía, política, vida afectiva, familia, ciencia, religión, entretenimiento, arte...) tienen cada uno su lógica propia de acción, sus objetivos, reglas, activos y saberes específicos. Ninguna de las agencias de un ámbito o subsistema particular de acción y vida (una empresa, una universidad, una familia, una organización social, una iglesia, una sociedad de arte...) se regula y opera según los objetivos, las reglas, los saberes, los activos y los procedimientos de las otras unidades, agencias o subsistemas de la sociedad que operan en los otros ámbitos y preferencias de la vida asociada, aunque los tome en consideración en función de sus propios proyectos y objetivos y, según los resultados de su evaluación, decida establecer relaciones de intercambio y cooperación con las agencias y los agentes de los otros subsistemas, a fin de tener acceso a los recursos que ellos poseen y que él necesita para realizar sus proyectos.

El sistema de sociedad actual, diferenciado, funciona, es estable y progresa a condición de que cada uno de sus subsistemas o unidades de acción produzca materiales, bienes y servicios que son insumos funcionales para las acciones de los demás. Hay una interdependencia generalizada entre las agencias con rendimientos de utilidad general, por lo que generan un sistema social equilibrado y productivo, aunque existe la posibilidad de que los rendimientos de las agencias sean de utilidad para determinados círculos y sectores y sus productos no

sean accesibles para el uso de otros actores y otras actividades, con el resultado de que la diferencia del sistema social se vuelve división, y es conflictivo e inestable.²⁹

La agencia de gobierno es una de las unidades funcionales del actual sistema de sociedad diferenciado. Su específica lógica de acción es la dirección de las unidades y agencias que componen el sistema, su regulación, coordinación y complementación. Sin embargo, por la diferenciación de las unidades del sistema, la dirección gubernamental es válida y obedecible a condición de que sus productos, las normas legales, los impuestos fiscales, los reglamentos, los planes y las políticas sean insumos de utilidad para que las demás unidades y agencias realicen sus objetivos conforme a sus planes. En cambio, la gobernanza pierde capacidad directiva si sus regulaciones legales, procedimientos administrativos y gasto público no son funcionales ni útiles a las diversas agencias del sistema social y, a pesar de ello, el gobernante los impone y obliga a los agentes a acatarlos como necesarios e importantes, aunque no les aporte ningún elemento favorable y les impida desarrollar sus actividades, realizar sus objetivos, y producir exitosamente sus bienes y servicios a la sociedad.

Los objetivos, las reglas, los recursos y los procedimientos de la política y del gobierno son diferentes a las de las agencias económicas, intelectuales, profesionales, artísticas, religiosas de la sociedad. Si las actividades y los productos del gobierno además de diferentes son discordantes y opuestos a la lógica de las demás agencias del sistema social, el escenario social previsible es la descoordinación y desmembración del sistema en vez de su dirección, coordinación e integración: la ingobernabilidad. La condición que hace posible la gobernanza de un sistema social intrínsecamente diferenciado es

²⁹ Niklas Luhmann (1927-1988) es referente de la teoría de la sociedad como sistema complejo por razón de la diferenciación e interdependencia de sus unidades y ámbitos de acción. Ver *Soziale Systeme. Grundrisse einer Allgemeinen Theorie* (1984. Existe trad. esp. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, 1991. Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial, México). Luhmann, N. y De Giorgi, R.: *Teoría della Società* (1992. Existe trad. esp. *Teoría de la Sociedad*, 1993, Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara, ITESO, México).

establecer y estabilizar interdependencias funcionales entre las diversas unidades y agencias que potencien las potencialidades de sus respectivas lógicas de acción y las complementen. Ninguna agencia puede llevar a cabo exitosamente su lógica de acción sin reconocer la lógica de acción de las demás agencias del sistema social, públicas y privadas, y sin crear las relaciones para tener acceso a los productos y recursos que necesita de ellas. El nivel aceptable de compatibilidad y complementariedad entre las mutuas interdependencias de los gobiernos y de los gobiernos con la ciudadanía se elabora mediante la interlocución del gobernante con los diversos sectores ciudadanos.

Las interdependencias no son hechos discontinuos e inconexos, se combinan y entrelazan. Una relación puede ser ocasionalmente productiva, satisfactoria y beneficiosa, pero termina por ser un episodio irrelevante en el proyecto de vida de una persona, el plan de negocio de una empresa o el plan de gobierno. Los proyectos y planes no tienen una composición simple, comprenden múltiples componentes interrelacionados de diversa índole (políticos, económicos, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, normativos...), por lo que el gobierno y los agentes económicos y sociales establecen diversas relaciones de diverso tipo con diversos tipos de actores. Algunas relaciones son solo instrumentales, intermedias, para avanzar hacia otras de mayor importancia para los fines últimos que se quieren realizar. La coexistencia de múltiples tipos de relaciones de interdependencia con múltiples actores, incluido el agente gubernamental, genera una *interdependencia entre las varias relaciones sociales y no solo entre los actores*. El entramado de las varias relaciones a lo largo y ancho de la sociedad es la causa raíz de la complejidad del sistema social actual y modifica el modo de gobernar establecido.

Frente a la complejidad de la composición, causalidad e interrelación de los problemas públicos y de su solución no hay ningún *agente, público o privado*, que posea toda la información, el conocimiento y los recursos necesarios para explicar y controlar las diversas cadenas causales que están al origen de los problemas y de su posible solución. El gobierno, aun si dotado con únicos e ingentes recursos, es un agente limitado, no posee, o no en el grado requerido, la in-

formación y las capacidades cognoscitivas, financieras, tecnológicas, organizativas, políticas, de confiabilidad moral... que necesita para gobernar a la sociedad; actividad que implica conocer la composición de los problemas y sus causas, controlar los factores causales que los originan, movilizar a los agentes que pueden encauzarlos hacia la solución deseable. Por consiguiente, la lógica de acción directiva de la gobernanza y su responsabilidad social motiva al gobernante a establecer relaciones de intercambio de recursos y cooperación con agentes no gubernamentales que son independientes, tienen sus propios objetivos y proyectos y poseen los recursos financieros, los datos, los conocimientos de la ciencia y la tecnología, los activos productivos, la respetabilidad social que el gobierno requiere para ejercer su rol directivo. Ninguna agencia del sistema de sociedad posee todo el conocimiento y el poder para dirigirlo exitosamente. Un centro único de dirección total es pensable, deseable, se le añora tal vez, pero no existe en las actuales condiciones o, por lo menos, no en todos los asuntos que son del máximo interés social y de los individuos. Hay un *descentramiento* del sistema social. La gobernanza contemporánea es “un sistema de gobierno” multiactor, compuesto por una diversidad de agentes participantes, más que acción de un centro unipersonal y dominante de gobierno.

En suma, en el mundo contemporáneo, se desarrolla *una nueva gobernanza pública en modo de interlocución, intercambio, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre los gobiernos y entre los gobiernos y las organizaciones económicas y civiles de la sociedad, que asume formas concretas de redes, asociaciones, partenariados, consorcios, consejos, alianzas.*

El modo de gobernar jerárquico y unilateral mediante órdenes, control y subordinación de los actores sociales sigue siendo indispensable y debe ejercerse en los casos de transgresiones y delitos que provocan daños y reproducen los males que hacen que la vida asociada sea desagradable e insegura. Pero es una modalidad menos operante en los asuntos de crecimiento económico y desarrollo social y humano.

5.2. LA BUENA GOBERNANZA Y LA CALIDAD DEL GOBIERNO

Los cuestionamientos a las democracias consagradas que se mostraban incapaces de entender y manejar los cambios y problemas de la sociedad contemporánea y los cuestionamientos a las transiciones democráticas recientes, que reproducían los vicios y los errores del autoritarismo, motivaron la investigación sobre las propiedades que certifican y aseguran la calidad institucional y ejecutiva de los gobiernos democráticos.

Con fundamento en la filosofía ética, política y jurídica, y en los resultados de la ciencia política aparecieron teorizaciones que determinaron las propiedades que todo gobierno de leyes y democrático debe tener y las compendiaron en el concepto y el término de “*el buen gobierno*”/“*la buena gobernanza*” (*Good Governance*), “*la calidad del gobierno*” (*Quality of Government*), “*la calidad de la democracia*” (*Quality of Democracy*).³⁰

³⁰ Son centenares los textos y autores en este campo con una variedad de temas, que van desde evaluaciones de la calidad del gobernar democrático y del Estado mismo hasta los resultados del gobierno de calidad, el buen gobierno, en el terreno económico y social. Multicitados son las bases de datos y los estudios del Banco Mundial y la Universidad de Gotemburgo. Autores principales: Kaufmann, D. Kraay, P. y Zoido-Lobaton (1999): *Governance Matters* con publicaciones posteriores con cambio de autores: *Governance Matters II-VI* (2002 – 2006), Banco Mundial. En el campo de “La Calidad del Gobierno” los autores fundamentales son Rothstein, B. y Teorell, J. (2008): “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”, en *Governance*, vol. 21, num. 2 (texto reelaborado en otros artículos, aunque sin cambios sustanciales). Un concepto alternativo multicitado de calidad del gobierno es el de La Porta, R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer, A., Vishny, R. (1999): “The Quality of Government”, en *Journal of Law, Economics and Organization* vol.15, num 1. Recomendable el artículo de Knack, S. et al. (2003), “Second-generation Governance Indicators”, en *International Review of Administrative Sciences*, vol 69, num. 3. Un artículo que ofrece un panorama conceptual de la literatura es el de Cejudo, G., Sánchez, G, y Zabaleta, D. (2009): “El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno”, en *Política y Gobierno*, vol. 16, núm. 1. En el campo de “La Calidad de la Democracia” son autores fundamentales Diamond, L. J. y Morlino, L.: *The Quality of Democracy* (2004) y

Aunque el Banco Mundial revivió el término “Buena Gobernanza” en 1989, en su estudio sobre “El África Subsahariana: de la Crisis al Desarrollo Sostenible”, su denotación conceptual aparece por primera vez en un importante documento del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton, 1999), que define “*la buena gobernanza*” como “las tradiciones y las instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país para el bien común, lo cual incluye (1) el proceso mediante el cual se eligen, controlan y reemplazan a los gobiernos, (2) la capacidad de los gobiernos para formular e implementar con efectividad políticas correctas, (3) el acatamiento de los ciudadanos y del Estado mismo a las instituciones que regulan las interacciones económicas y las relaciones entre los ciudadanos”. Los tres componentes distintivos del buen gobierno o de la buena gobernanza, que son de naturaleza institucional y ejecutiva, se desagregan en seis realidades que llaman indicadores: “*voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, Estado de derecho, control de la corrupción*”, las cuales se desagregan a su vez en cientos de indicadores más concretos y particulares, que han construido y puesto a prueba los estudios y evaluaciones realizados por el Banco y por decenas de reconocidas instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil en diversos países del mundo.³¹

Assessing the Quality of Democracy (2005). Autores latinoamericanos expertos y apreciados produjeron el libro *The Quality of Democracy: Theory and Applications* (2004), editado por O'Donnell, G., Vargas, J., Iazzetta O.

³¹ A partir de 2008 el Banco Mundial, en continuidad con los valores y conceptos del *Governance Matters* elaboró el *Worldwide Governance Index* (WGI), más amplio en indicadores y subindicadores, que incluyen materias de políticas públicas y no solo componentes institucionales. Sus índices temáticos son *Paz / Seguridad, Imperio de la ley / Democracia, Derechos Humanos / Participación, Desarrollo Sustentable, Desarrollo Humano*. Desaparece *La Efectividad del Gobierno*, probablemente porque se supone que las cinco realidades sociales fundamentales pueden ser realidades a condición de que la acción del gobierno sea efectiva y produzca los resultados intencionados. Sin embargo, la efectividad tiene propiedades y requisitos distintivos que se tienen que especificar y no se puede suponer que sean derivaciones de las propiedades institucionales.

La definición inaugural del Banco Mundial, aunque discutible por su concepto exclusivamente gubernamental de la gobernanza pública, ha sido una definición precisa en su denotación, influyente internacionalmente, y fue la referencia de los primeros estudios que se hicieron sobre “la calidad del gobierno” y “la calidad de la democracia”, con sus respectivos conceptos, indicadores e índices. No obstante, como otros investigadores, me he preguntado si la diferencia entre *la Buena Gobernanza* (Banco Mundial) y *la Calidad del Gobierno* (Universidad de Gotemburgo) sea conceptual o solo terminológica. ¿Por Gobierno se entiende el Gobernante, el agente gubernamental con su agencia de entidades administrativas, o se entiende su acción de gobernar, la Gobernanza? ¿Es la Gobernanza igual o diferente en su denotación al Gobernante? La cuestión no es bizantina puesto que se va a hablar de buen gobierno y de calidad del gobierno. ¿Qué se entiende por ello?

En mi interpretación, los investigadores del Banco Mundial y los investigadores gotemburgueses no han precisado si el gobernante y la gobernanza, que el término “gobierno” incluye no solo en castellano, son conceptualmente idénticos o diferentes. Sea que hablen unos de gobernanza y otros de gobierno, se registra que ambos tienen una concepción exclusivamente gubernamental de la gobernanza, ambos entienden la acción de gobernar como acción exclusiva del gobernante, identifican gobierno y gobernanza. No asumen ambos el concepto postgubernamental de la gobernanza, que comprende la acción del gobernante con su agencia administrativa y la acción de los ciudadanos en la definición de su contenido e implementación, concepto elaborado por otros autores más en sintonía con las condiciones contemporáneas.³²

³² Me sorprendió que el investigador líder de la Calidad del Gobierno, Bo Rothstein, en un artículo escrito con Holmberg, S. y Nasiritousi, N.: “Quality of Government: What you get” en *Annual Review of Political Science*, 2009, University of Gothenburg, haya definido la calidad del gobierno basándose en la definición de buena gobernanza del Banco Mundial: “La definición de Calidad del Gobierno usada con mayor frecuencia se basa en la noción de Buena Gobernanza del Banco Mundial” (p. 3). A pesar de algunos comentarios críticos blandos, la conclusión de los gotemburgueses es que “no hemos llegado a una definición estándar de lo que es la buena gobernanza o la calidad del gobierno” (p. 4). No elaboran ningún desarrollo analítico que sustente esta

Los conceptos de la bondad del gobierno, la calidad del gobierno, la calidad de la democracia, con sus diferencias de enfoques y acentos, coincidieron desde su comienzo en el propósito y la tarea de definir las propiedades esenciales de la calidad-bondad del gobierno democrático-gobernanza democrática. En la mayor parte de los estudios, se resaltan sus propiedades “institucionales”, acorde con los valores, principios y normas del ordenamiento estatal y del gobierno democrático, y en otros estudios se listan también sus propiedades “ejecutivas”, aunque no siempre con el mismo énfasis y desarrollo conceptual.

Sus teorizaciones se pueden clasificar en dos enfoques principales: un enfoque *funcional*, que define el buen gobierno o la calidad del gobierno por sus resultados políticos, económicos, sociales y, por tanto, enfatiza la efectividad directiva como componente de la calidad del gobierno o la constituye en el criterio de la calidad gubernamental. En el marco de este enfoque hay numerosas investigaciones empíricas que ofrecen evidencias contradictorias sobre los resultados sociales de la buena gobernanza o del gobierno de calidad en campos sociales fundamentales y sensibles, tales como el crecimiento económico, la disminución de la pobreza y la desigualdad, el control de los problemas medioambientales, el incremento de los servicios de salud, educación, la seguridad social...

afirmación, que sigue sin precisar si sus conceptos de gobernanza y gobierno son equivalentes o diferentes. Por un lado, se afirma que la definición de la calidad del gobierno se basa en la de la buena gobernanza, por lo que en principio serían dos conceptos idénticos, pero, por otro lado, se afirma que se carece de una definición estándar de las dos, es decir, pueden ser conceptualmente idénticos o diferentes. No deja de sorprender que se hable de la calidad del gobierno y de la buena gobernanza sin haber construido un concepto preciso, fundado y sostenible de la calidad-bondad, que determine su identidad o diferencia entre ellos, independientemente de su estandarización mundial, que es algo común en los conceptos básicos de las ciencias sociales. Mi interpretación es que son conceptualmente idénticos, aunque no lo declaren y desarrollen, porque en ambas teorizaciones, independientemente de sus sustantivos y adjetivos, la gobernanza no es sino la acción del gobierno sin dejar en claro la participación de otros agentes en la determinación de los objetivos y las acciones del gobernar y tampoco la modalidad de la relación del gobierno-gobernante con los otros agentes.

El segundo enfoque es *normativo* y define la calidad del gobierno por las propiedades o atributos que son constitutivos y obligatorios del gobierno democrático (legalidad, igualdad, imparcialidad, integridad, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, representatividad...) y los enlazan con los valores y principios constitutivos del ordenamiento normativo del Estado de Derecho, las atribuciones de los poderes públicos, el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, el perfil de la ciudadanía, la cultura política, etc. En este enfoque son exclusivas o dominantes las propiedades valorativas del gobierno democrático y, aun si mencionadas, las propiedades ejecutivas del gobierno son secundarias.

Con excepción de los autores de la Calidad de la Democracia, es de observar que los teóricos de la Calidad del Gobierno o del Buen Gobierno no desarrollan explícitamente lo que hay que entender por *Calidad* en general y por calidad/bondad del gobierno en particular, por lo que es necesario elaborar y compartir un concepto preciso. Con base en la teoría de las organizaciones de calidad y de la gestión de calidad,³³ se entiende por Calidad la valía o la propiedad de valía que un sujeto otorga a una realidad natural o social, a un bien o a un servicio, por apreciar que reúne los atributos o las propiedades que el concepto o la publicidad de la realidad denota y que él espera posea realmente conforme a sus expectativas. La calidad está determinada por una valoración subjetiva, por el juicio de valor que el sujeto hace acerca de las propiedades objetivas que posee una realidad (bienes, servicios) y su funcionalidad para satisfacer sus expectativas o superarlas.

³³ La organización de calidad es aquella en la que la calidad/excelencia de sus acciones y productos es el criterio que determina su estructura, sus directrices y reglamentos, su línea y *staff*, sus procesos operativos y administrativos, por lo que se exige una interlocución permanente con sus clientes, sus proveedores y personal para diseñarla, operarla, mejorarla e innovarla. La gestión de calidad se enfoca en lograr que los su procesos productivos y administrativos se ejecuten en función de los atributos o propiedades que sus productos deben tener, a fin de satisfacer las expectativas de sus usuarios o superarlas. La calidad es una propiedad objetiva de los productos y resultado de una valoración subjetiva de sus usuarios. La gerencia de calidad comprende las operaciones de *planeación, control, aseguramiento, mejora continua y certificación*.

En nuestro campo, el concepto de calidad denota específicamente la valía o el valor que los ciudadanos atribuyen a la *acción* del gobierno y a los *productos* y resultados de la acción, al juzgar que poseen y manifiestan poseer atributos acordes con el sistema de valores y leyes del ordenamiento estatal y acordes con sus expectativas y preferencias en un grado razonable. Más aún, calidad significa *excelencia*, la propiedad de valor en su más alto grado, que poseen y manifiestan poseer la acción y los productos del gobierno, comparados con los ejercicios y productos de otros gobiernos y de otras organizaciones privadas o sociales y con los ejercicios y productos de la actuación gubernamental anterior. Por ejemplo, en servicios de educación, salud, infraestructura urbana, cuidado ambiental, protección de derechos...

En resumen, *calidad/bondad* del gobierno o de la gobernanza es: a) una propiedad de valía de la acción gubernamental y, en consecuencia, b) la propiedad de valía de los productos y los resultados de la acción gubernamental con referencia a la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos, motivadas por su sistema de valores, y particularmente es c) la propiedad que expresa el máximo nivel o grado de valía de la acción y productos del agente gubernamental en la valoración de los ciudadanos, y d) una propiedad de la acción y del producto gubernamental empíricamente verificable, mensurable, y no solo discursiva o aspiracional.³⁴

³⁴ Los autores pioneros de “*La Calidad de la Democracia*”, un enfoque conceptual y movimiento, iniciado por Diamond, L. J. y Morlino, L.: *The Quality of Democracy* (2004) y *Assessing the Quality of Democracy* (2005) y en el que han contribuido los autores latinoamericanos O’Donnell, G., Vargas, J., Iazetta, O., fueron cuidadosos y explícitos en definir la calidad. Se basaron en la teoría de las organizaciones y en la gestión de calidad y consideraron correctamente que la calidad es una propiedad de los *procesos, productos y resultados* de la acción del gobierno democrático. Previa definición de las características esenciales del gobierno democrático, entienden por “buena” democracia o democracia de calidad “la que otorga a sus ciudadanos una amplia libertad, igualdad política y control de las políticas públicas y de sus decisores a través del funcionamiento legítimo y legal de instituciones estables. Este tipo de régimen responde satisfactoriamente a las expectativas de los ciudadanos sobre el gobernar (calidad de resultados), comprende asociaciones y comunidades en las que los ciudadanos ejercen ampliamente sus libertades e igualdad política (calidad de contenido, producto) y genera un contexto en el que la ciudadanía puede

El concepto *funcional* de calidad/bondad de gobierno denota y destaca las propiedades que hacen que la acción gubernamental sea eficaz, costo-efectiva, al realizar los objetivos sociales valorados. El concepto funcional es un concepto relativo, pues el gobierno es “bueno”, “de calidad”, con relación a los objetivos intencionados de su acción y a su efectuación, que puede tener diversos grados según la evaluación que hagan los ciudadanos y el mismo gobierno de sus efectos y resultados, y los califiquen como satisfactorios, aceptables, insatisfactorios, malos. Suele citarse frecuentemente a La Porta *et al.* (1999) que definen “buen gobierno” como el que es “bueno para el desarrollo económico”, entendido como objetivo social decisivo y condición para realizar otros objetivos, pero son numerosas las investigaciones empíricas que definen la calidad del gobierno en función de diversos objetivos públicos específicos o particulares, sean o no económicos.

En el enfoque funcional, la calidad de la acción gubernamental se sustenta en la relación causal que existe entre las propiedades de la acción y sus efectos o productos. Por tanto, la calidad del gobierno se define *por lo que hace más que por lo que es*. El buen gobierno

juzgar el desempeño del gobierno mediante mecanismos como las elecciones y en el que las instituciones y los funcionarios del gobierno son constitucional y legalmente responsables y rinden cuentas (calidad de proceso)” (2004, p. 22). Operativamente la calidad de la democracia tiene *ocho* dimensiones. Dos son las dimensiones que llaman sustantivas, el respeto a las libertades civiles y políticas y a la igualdad política (económica y social incluida) de los ciudadanos, y las demás son: imperio de la ley, participación, competición, responsabilidad-rendición de cuentas vertical y horizontal, que no dejan de ser dimensiones sustantivas, aunque son más bien procedimentales. El movimiento conceptual ha impulsado reformas políticas e institucionales en numerosos países, particularmente en las democracias recientes, y ha dado origen a estudios teóricos y a diversas propuestas de evaluación del funcionamiento democrático en las naciones. Un conocido *Índice de Calidad de la Democracia*, mundialmente divulgado e influyente es el que elabora la Unidad de Inteligencia del semanario *The Economist*, *The Economist Intelligence Unit*, elaborado a partir de cinco categorías: *elecciones*, *libertades civiles*, *funcionamiento del gobierno*, *participación ciudadana* y *cultura política*. El índice produce y publica anualmente un *ranking* de los países como “democracias plenas”, “democracias defectuosas”, “regímenes híbridos” y “regímenes autoritarios”.

o la calidad de gobierno se define por su capacidad de causar efectos públicos valiosos, por lo que comprende propiedades ejecutivas, cognoscitivas, técnicas, además de las normativas, institucionales. En efecto, los estudios empíricos funcionales que seleccionan las variables institucionales, normativas, y averiguan sus efectos en crecimiento económico, desarrollo y seguridad social, salud, medioambiente, disminución de la pobreza y la desigualdad, no ofrecen evidencias comprobatorias de que exista una relación causal definida y estable entre la calidad institucional y la efectividad social. Dicho de otro modo, la calidad institucional del gobierno democrático (legalidad, imparcialidad, integridad, transparencia, participación ciudadana) no es sin más calidad ejecutiva, no produce los efectos demandados y esperados, situación que en las naciones de transición democrática reciente, que despertó altas expectativas, ocasiona que algunos sectores de ciudadanos a imaginar o preferir gobiernos autoritarios, por lo menos.³⁵

El concepto *normativo* de calidad/bondad del gobierno denota las propiedades que debe absolutamente poseer la acción gubernamental en tanto gobierno de leyes y democrático. A diferencia de la definición funcional en la que las propiedades ejecutivas son relativas y cambiantes según los efectos sociales intencionados, la definición normativa incluye los atributos valorativos y legales que toda acción de gobierno debe permanentemente tener y manifestar por ser dirección de la sociedad que existe y funciona por el ordenamiento normativo del Estado de Derecho. Por consiguiente, en el enfoque normativo, la calidad del gobierno se define principalmente por lo que *la acción es y debe ser más que por lo que hace* y, dicho de otro modo, por el modo como debe hacer las cosas más que por lo que hace factualmente y el modo como factualmente lo hace. Su valía axiológica (jurídica, ética, cultural) es preponderante, más que su efectividad funcional. De todos modos, el enfoque normativo da por supuesto que la calidad ins-

³⁵ Por ejemplo, en el caso mexicano, según los resultados de Latinobarómetro 2021, el 47.2 % de la población, menos de la mitad, considera que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” y el 24.6%, un cuarto de la población, señala que “en algunas ocasiones es preferible un gobierno autoritario”.

titucional hace posible y asegura que el gobernar sea efectivo, aunque las investigaciones no logren comprobarlo.

En el enfoque normativo institucional la posición más difundida e influyente es la de los académicos Bo Rothstein y Jan Teorell (2008) de la Universidad de Gotemburgo, quienes en discusión con otras posiciones argumentan en su artículo de 2008 que la propiedad esencial de la calidad del gobierno es *la imparcialidad* en el ejercicio de la autoridad.³⁶

La imparcialidad es la exigencia intrínseca de todas las decisiones y acciones del gobierno, sus leyes, políticas, impuestos, servicios, inversiones, sanciones. *La imparcialidad* es la propiedad esencial de la calidad de la gobernanza democrática, así como *la igualdad* política es la propiedad y requisito esencial de la elección del gobierno democrático, que los autores redefinen respectivamente como el insumo (el *input*) y el producto (el *output*) del gobierno democrático. Inspirados en las posiciones de Strömberg y Cupit (2000), afirman: “Nuestra definición de la imparcialidad en el ejercicio del poder público es la siguiente: en la implementación de las leyes y las políticas, al tratar con los ciudadanos y al tratar los casos, los dirigentes gubernamentales deben tomar en consideración nada más que lo estipulado en la ley o en la política... Actuar imparcialmente significa no actuar bajo la influencia de determinadas consideraciones como preferencias personales y relaciones especiales. Significa tratar a las personas sin

³⁶ El artículo fundador de estos dos autores referentes fue: “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”, en *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 21, No. 2, April 2008 (pp.165-190). El Institute of Quality of Government de la Universidad de Gotemburgo, creado por Bo Rothstein y Sören Holmberg en 2004, ha protagonizado la elaboración de un índice aceptado de la Calidad Europea del Gobierno (*The European Quality of Government Index*), que contiene 19 tópicos y 1900 variables, elaborado con los resultados de 100 fuentes. El primer capítulo temático es justamente La Calidad del Gobierno que incluye *Imparcialidad*, integridad (no corrupción), imperio de la ley, transparencia. Los otros temas cubren todos las dimensiones o componentes del sistema social y son sociedad civil/cultura política, conflicto, sistema político, y una variedad de materias de políticas como educación, salud, ambiente, trabajo, energía, infraestructura, equidad de género, bienestar, religión.

referirse a relaciones personales o a preferencias y prejuicios personales” (p. 170). Imparcialidad significa que las autoridades públicas, por ser públicas, han de excluir cualquier consideración y conducta que privilegie y favorezca las preferencias y los requerimientos singulares de determinados grupos e individuos y, en contraste, trate desigualmente a otros grupos e individuos, los margine o los excluya. “Su componente esencial es la noción de no discriminación”. Por tanto, la calidad del gobierno consiste en que sus decisiones y acciones son distintas y opuestas a las particularistas, privatistas, exclusivas, que son incompatibles y contradictorias con la naturaleza general o universal del interés y el beneficio público, que es la razón de ser del gobierno. La imparcialidad es una propiedad de la acción gubernamental que “abarca prácticas administrativas específicas” (como el reclutamiento y la promoción del personal público con base en sus méritos y competencias y de ninguna manera por afiliaciones políticas, sobornos o pertenencia a grupos étnicos o clientelas electorales) y “comprende políticas específicas” en favor de todos los ciudadanos y que en algunos casos pueden tener como población objetivo a grupos o sectores particulares de ciudadanos, pero sin excluir a ningún miembro del grupo o sector que reúna las características contempladas o exigidas por la política pública a su población objetivo y sin generar tampoco situaciones de discriminación para los demás sectores ciudadanos.

En el concepto de Rothstein y Teorell la propiedad esencial de la calidad del gobierno es *la imparcialidad* más que *la democracia*, *el imperio de la ley* y *la efectividad*, que consideran son “los conceptos rivales de la calidad del gobierno”.³⁷ En su opinión correcta, aun si sorprendente, el gobierno es de calidad democrática y legal, siempre que observe y haga observar sin excepción las normas legales a todos los ciudadanos y asegurar que las políticas públicas no favorezcan

³⁷ “En primer lugar, la democracia es una condición necesaria de la calidad del gobierno, pero no es una condición suficiente. En segundo lugar, el principio de la imparcialidad implica y comprende el imperio de la ley, pero no viceversa. Por último, la efectividad no se sustenta en una justificación normativa independiente, por lo que es de importancia secundaria para la imparcialidad, aunque son muchas las razones que llevan a considerar que la imparcialidad favorece la efectividad” (p. 178).

solo a algunos sectores y excluyan a otros. En efecto, un gobierno democrático que justifica su ejercicio en su origen mayoritario puede atropellar los derechos de las minorías o de determinadas minorías y discriminarlas. Asimismo, el imperio de la ley si no argumenta su substancia valorativa, la calidad de su regulación, y se practica como una propiedad procedural de aplicación universal sin acepción de personas puede ocasionar discriminaciones e injusticias a personas y clases de ciudadanos. La actuación imparcial es la condición para que el gobierno democrático y de leyes se constituyan en realidad y no sean únicamente un concepto, un proyecto o una aspiración. Sin embargo, su posición sobre la efectividad del gobierno es debatible, la consideran una propiedad secundaria o inferen correctamente que la imparcialidad contribuye al aseguramiento de la eficiencia, pero no conocen ni desarrollan que la efectividad tiene atributos y condiciones diferentes de la norma legal y del principio de imparcialidad, aunque las incluya.

La tesis de Gotemburgo acerca de la imparcialidad como condición necesaria de la democracia y del imperio de la ley es indiscutible, pero su argumentación es incompleta. Además de la objeción acertada que señala que los autores entienden la imparcialidad como la propiedad de calidad de “la implementación de las leyes y las políticas” y no se plantean la cuestión de la calidad en el proceso de formulación y decisión de las leyes y las políticas, hay que señalar también que tampoco abordan rigurosamente la cuestión de *la relación entre la imparcialidad y la efectividad directiva del gobierno*. Los teóricos del Buen Gobierno y de La Calidad del Gobierno deben reconocer que la efectividad es la propiedad culminante de la calidad gubernamental y la que da sentido y valor social a la imparcialidad. Las valiosas conductas íntegras e imparciales de los gobiernos no tendrán probablemente sentido ni reconocimiento social si sus regulaciones, políticas, servicios no producen los resultados esperados y exigibles por los ciudadanos y no satisfacen razonablemente sus expectativas.

Es contradictorio considerar de buena calidad a gobiernos que producen resultados mediocres e irregulares aun si su producción se realiza en modo imparcial con pleno respeto de la prescripción normativa y sin discriminación. Es insostenible la paradoja de *la imparcialidad inefectiva o la inefectividad imparcial*, que se presenta

cuando la conducta imparcial del buen gobierno no es capaz de producir resultados buenos para los ciudadanos, aun si se reconoce que la parcialidad, el particularismo destina la acción gubernamental a la ineffectividad, como muestran innumerables evidencias. La paradoja no se puede sostener y obliga a plantearse con mayor cuidado la cuestión de la relación entre la imparcialidad y la efectividad del gobierno, pues de lo contrario la imparcialidad no tiene significación directiva.³⁸

Los fundadores del concepto de calidad del gobierno reconocen que “es ciertamente raro defender que un gobierno ineficiente e ineffectivo es gobierno de calidad” (p. 182), pero su observación no les impide regresar a insistir en el atributo de la imparcialidad y a reafirmar que es un atributo preferible a la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental y una condición que la hace posible. Para ello reiteran su argumentación ética y jurídica de la imparcialidad y afirman acertadamente que la imparcialidad es la condición necesaria de la efectividad, tal como lo ha demostrado la formación y actuación de la burocracia profesional de muchos gobiernos del Estado moderno. La importancia de la burocracia pública para la efectividad gubernamental es correcta, pero requiere una mayor elaboración conceptual.

Indudablemente no podrá haber efectividad si no hay imparcialidad en la aplicación de la ley, en la implementación de las políticas y en la provisión de los servicios públicos, ya que sus efectos no serían aceptados por los ciudadanos por sus conductas de ilegalidad y exclusión. Esta observación crítica correcta no extingue empero la cuestión de la relación entre la efectividad y la imparcialidad. Son muchas las investigaciones que evidencian que la gobernanza no es efectiva en la gestión de los asuntos públicos (económicos, sociales, ambientales, de infraestructura) solo por respetar el marco normativo y respetar el imperativo de la imparcialidad. Como antes expuesto, la efectividad es una propiedad diferente de la acción gubernamental, que se sustenta en las normas metodológicas científicas y tecnológicas, además

³⁸ La contradicción de una imparcialidad ineffectiva se agudiza si la ineffectividad del gobierno tiene lugar en el terreno central de la imparcialidad, que es el de la observancia de las leyes, la certidumbre jurídica, la impartición de justicia y la seguridad pública.

de las axiológicas. Su lógica de acción incluye propiedades que son diversas, aunque no adversas a la imparcialidad.

Es correcto atribuir la efectividad del gobierno al conocimiento experto del personal público, seleccionado imparcialmente, pero se deben señalar con mayor desarrollo los requisitos que hacen que el personal de la burocracia sea realmente experto en las materias diversas del gobierno y capaz de indicar las acciones causalmente idóneas y efectivas para realizar los objetivos intencionados de valía social. Los requisitos, como sabido, son la disposición de bases de datos y el procesamiento analítico de los datos (hoy “ciencia de datos”), los modelos causales de las ciencias naturales y sociales, los sistemas tecnológicos de sustentación cognoscitiva y operativa, la interoperabilidad informativa, el conocimiento experto (“tácito” y “explícito”) del personal, los procesos gerenciales de producción y administración de los registros públicos y los bienes y servicios públicos (la gestión del conocimiento, especialmente), las condiciones e incentivos laborales del personal público y, más a fondo, la alta dirección de las entidades de la administración pública, etc.³⁹

Es probable que los teóricos de Gotemburgo hayan considerado que el señalamiento de la burocracia como organización de conocimiento experto y observante de la ley sea suficiente para su teoría de la calidad del gobierno y hayan juzgado que las consideraciones específicas organizativas y operativas son objeto de otras disciplinas como la teoría de organizaciones y gestión, las finanzas públicas, la política pública, la administración pública. En mi opinión, el precario estudio de la efectividad de la burocracia —sin mencionar su silencio sobre la necesaria contribución de la inteligencia social a la efecti-

³⁹ En la teoría contemporánea de las organizaciones se afirma con el respaldo de evidencias que el conocimiento “tácito” del personal y el conocimiento “explícito”, codificado y socializado de las organizaciones, son fundamentales para la efectividad de sus procesos productivos y administrativos. Pero se señala asimismo que la efectividad de los conocimientos aumenta o disminuye según el tipo y estilo directivo de la alta dirección de la organización, el arreglo de la autoridad y del trabajo (centralizado, descentralizado, matricial; con una estructura fija o con una estructuración acorde con las situaciones particulares del entorno y del interno), el tipo de la normatividad estatal, la normatividad y cultura corporativa, etc.

vidad gubernamental— se debe a que su teorización de la calidad del gobierno destaca principalmente la legalidad, la incorrupción y, principalmente, la imparcialidad y considera que son propiedades suficientes para asegurar la efectividad gubernamental, relación que las investigaciones empíricas no comprueban.

El énfasis en las propiedades normativas del gobierno ha ocasionado que las investigaciones empíricas incluyan única o preponderantemente las variables institucionales de la calidad en sus análisis de las decisiones económicas, sociales, ambientales de los gobiernos y no puedan empero comprobar correlaciones causales entre la calidad y la efectividad del gobierno. En negativo, sobran las evidencias que muestran que los gobiernos de baja calidad institucional, aun si son correctos en sus cálculos causales y en sus operaciones tecnológicamente sustentadas, arrojan siempre pobres resultados en los asuntos de importancia social. Sus acciones marcadas por la discriminación, arbitrariedad, opacidad, hechos de corrupción ocasionan que sus efectos y resultados no sean socialmente aceptados. Puede haber una causación empírica exitosa sin ser considerada causación de naturaleza pública. En positivo, hay también evidencias que muestran que gobiernos de calidad irreprochable son inefectivos y costosos en la gestión de una variedad de asuntos públicos. Se reproduce la paradoja de la imparcialidad inefectiva o de la inefectividad imparcial. La conclusión es que ambas propiedades, las institucionales y las ejecutivas, son necesarias y complementarias.

El aporte de la literatura del buen gobierno y la calidad del gobierno es de extraordinaria importancia y utilidad por la riqueza y la precisión de *los indicadores* que han elaborado para evaluar las propiedades institucionales de la conducta de los gobiernos de todo el mundo. Pero no se puede decir lo mismo con respecto a los indicadores y subindicadores de las propiedades ejecutivas del gobernar.

En el campo de *la calidad institucional* las propiedades enunciadas con mayor frecuencia son: Estado de Derecho, Calidad de la Regulación (con énfasis en los derechos de propiedad y libertades económicas), Control de la Corrupción, Estabilidad Política/Ausencia de Violencia, Voz y Rendición de Cuentas, Control del Ejecutivo, Independencia de los Poderes Públicos, Calidad de la Burocracia, Calidad de la Ciudadanía, Relaciones Intergubernamentales, Derechos

humanos, libertades políticas y civiles, igualdad... Hoy se podrían añadir los atributos del “Gobierno Abierto” (acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana). Obviamente estas propiedades normativas generales se desagregan en diversos indicadores con mayor especificidad y particularidad, que son elaborados por numerosas fuentes de datos, producidos por instituciones públicas y privadas con reputación mundial.

En el campo de *la calidad ejecutiva* del gobierno se señala como atributo del gobierno democrático “la capacidad de los gobiernos para formular e implementar con efectividad políticas correctas” (Banco Mundial) y se afirma que la condición necesaria y básica de la capacidad es la existencia de la burocracia profesional, no politizada, observante de las leyes, íntegra, con conocimiento experto de asuntos y procesos. Pero, como antes mencionado, es común que no se formulen las condiciones y los componentes específicos que la burocracia requiere para ser correcta y costo-efectiva en la formulación e implementación de las políticas.⁴⁰

Aunque en la literatura predominante se resaltan *las propiedades institucionales más que las ejecutivas*, una visión completa de la buena gobernanza y de la calidad del gobierno requiere integrar las dos familias de propiedades, las institucionales y las ejecutivas, las axiológicas y las científico-tecnológicas.⁴¹

⁴⁰ En este campo, los subindicadores refieren a la calidad de la información (y la independencia de sus productores públicos y privados), la calidad ejecutiva de la alta dirección del sector público (“gobierno corporativo público”, “gobierno del sector público”), la calidad del análisis de las opciones de política pública e inversión pública, la reingeniería de los procesos, la calidad de los bienes y servicios públicos, las características del punto final de la prestación del servicio a los ciudadanos, el nivel de digitalización de los procesos de servicio y administrativos, la interoperabilidad, el equipamiento tecnológico y su interoperabilidad, etc.

⁴¹ Existe un quinto concepto sobre el gobernar. Es el concepto de “Gobernamentalidad” (“*Gouvernementalité*”), que Michel Foucault elaboró a final de los años setenta del pasado siglo y es empleado por varios académicos en sus análisis, aunque no ha sido asumido por los organismos internacionales ni por el grueso de los académicos. En su conferencia *Securité, Territoire, Population* (1978), Foucault ofrece la definición: “Gobernamentalidad es el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis, reflexiones, cálculos y táct-

ticas que permiten ejercer una forma específica de poder, aunque compleja, que tiene a la población como objetivo principal, a la economía política como forma de saber principal y a los dispositivos de seguridad como su instrumento esencial. En segundo lugar, entiendo por Gobernamentalidad la tendencia y línea de fuerza que en Occidente ha llevado a la preeminencia del ‘Gobierno’ sobre todos los demás actores y hacia la soberanía y la disciplina, lo cual ha comportado el desarrollo de toda una serie de aparatos de gobierno y toda una serie de saberes” (publicado en *Naissance de la Biopolitique*, 2004, Gallimard y Seuil eds., pp. 111-112). “Gobernamentalidad” es, por un lado, un concepto histórico de la formación occidental del poder soberano del Estado y de la preeminencia social de su agente de gobierno y, por otro lado, es un concepto de la estructura, proceso e instrumental del gobernar o del ejercicio del poder político. El concepto incluye el señalamiento de que el poder político (Estado, Gobierno) es la culminación y la expresión del entramado de las relaciones de poder que se han formado, existen y se ejercen en los ámbitos de la sociedad y de los saberes que se han producido y socializado sobre el sentido, la función, los beneficios, los riesgos y las limitaciones de los poderes sociales y del poder político general. Son numerosos los estudios que reinterpretan y reelaboran el concepto de Gobernamentalidad y destacan en su denotación “el arte de gobernar”, “la racionalidad”, la lógica de acción del poder político y su consiguiente operacionalización y tecnificación (lo que hace y el modo como lo hace), que hace que el ejercicio del poder gubernamental sea inducción de determinadas conductas de los individuos asociados, de “la población”, a través de técnicas y saberes (“*la conducción de la conducta*”), que propician la disciplina más que la coerción. En gran medida, la Gobernamentalidad foucaultiana es una manera distinta de decir los supuestos, conceptos, instrumentos, problemas y propuestas de otros enfoques de la acción de gobierno, internacionalmente más difundidos, con observaciones y términos sugerentes.

Parte II
TEORÍA DEL GOBIERNO

6. Una propuesta de teoría del gobierno

6.1. LA COMPOSICIÓN DE LA TEORÍA I: SU OBJETO DE CONOCIMIENTO

El objeto de conocimiento de la propuesta teórica es *la gobernanza pública: su formación, configuración, decisión y ejecución*. Desde el inicio es necesario dejar en claro que el objeto de conocimiento de la teoría es la acción de gobernar que se ejerce en un contexto de *normalidad institucional y política*, en el que los actores sociales aceptan mayoritariamente la constitución estatal de la sociedad, su ordenamiento normativo legal, la legitimidad de la posición de autoridad del gobernante, su derecho a decidir las políticas públicas y el derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes, a participar en las decisiones públicas y a cuestionar las políticas, servicios, impuestos, regulaciones con referencia a los valores y normas del Estado, a evidencias de sus deficiencias e ineficacias, o a discrepancias políticas.

Su objeto de conocimiento no es la acción de gobernar que se necesita y ejerce en las situaciones extremas en las que grupos poderosos y, eventualmente, numerosos rechazan la estructura normativa estatal y el derecho del gobernante a conducir la acción colectiva y protagonizan enfrentamientos con las fuerzas coactivas del gobierno, que suelen escalar y terminar en confrontación armada, división de la sociedad, golpes de Estado. La teoría tampoco se enfoca en las situaciones extremas de la “política de potencia”, en las que el gobierno de una nación enfrenta situaciones de guerra y decide la acción ofensiva y defensiva contra enemigos que amenazan vidas, patrimonios, activos y soberanía e integridad territorial. La teoría se centra exclusivamente en entender y explicar las acciones de gobierno que se deciden y ejecutan en una sociedad estatalmente constituida, en la que sus miembros aceptan la validez y los beneficios del ordenamiento normativo del sistema social, sus instituciones, el rol directivo del gobernante, aunque no estén de acuerdo con sus planes y políticas de gobierno, con su capacidad y desempeño, y decida sustituirlos en los procesos electorales. No es, en suma, una teoría del gobierno en

situaciones extremas de crisis del Estado territorial, desde el exterior o desde su interior.

Las decisiones factuales de gobierno, aun si defectuosas y fallidas, son objeto de conocimiento de la teoría, dado que su modelo explicativo comprende los elementos necesarios y correctos para orientar y estructurar las investigaciones que estudian las gobernanzas factuales. Por ejemplo, facilita la investigación que se ocupa de averiguar la impotencia de numerosos gobiernos para controlar y eliminar los hechos y las causas de la inseguridad pública y la violencia social, que es una calamidad en numerosos países de la región. Facilita particularmente el estudio de la *realpolitik* que protagonizan la clase política y algunos sectores ciudadanos con sus sabidos pulsos de poder, transacciones y arreglos para doblar las decisiones gubernamentales a su favor y conveniencia y ampliar su poder político o sus utilidades económicas. Nos es conocida la endémica colusión entre agentes gubernamentales y agentes económicos y políticos en numerosos asuntos públicos que inutiliza y pervierte la gobernanza pública.

El concepto estructurador de la teoría es *el concepto lógica y axiológicamente perfecto de la gobernanza pública*, que no puede comprender en su denotación atributos de incompatibilidad legal y de intereses particularistas excluyentes, que harían que el concepto fuera lógica y axiológicamente contradictorio y, en consecuencia, teóricamente inconsistente. El concepto puro de gobernanza pública es diferente a los conceptos de la gobernanza factual que produce la investigación empírica y que, a pesar de ser pormenorizadamente descriptivos, son improcedentes teóricamente, dado que presentan gobernanzas defectuosas en normatividad y efectividad en diversos grados y modos, y sus conceptos particulares son lógicamente aplicables solo a las clases de gobernanza iguales o semejantes a la estudiada y no pueden ser referencias metodológicas conducentes para investigar otras acciones de gobierno.

El concepto de acción perfectamente legal y racional de la gobernanza pública no significa un concepto especulativo o idealista, sin correspondencia con la realidad, y es además el comienzo, no el fin último de la teoría. El concepto teórico de la gobernanza, abstracto, como todo concepto teórico en ciencia, es punto de partida y se elabora con la finalidad de que sea una referencia conceptual para-

digmática con el rol metodológico de orientar la investigación de las gobernanzas factuales y facilitar el conocimiento de su composición y explicación.

Estas observaciones señalan la diferencia de la propuesta teórica respecto de los conceptos y las explicaciones de *la ciencia política* y *la sociología política* estándar, que tienen como su objeto de conocimiento las acciones de gobierno tal como suceden de hecho, y son observables y describen y explican clases específicas de decisiones políticas y de gobierno mediante un arsenal de procedimientos estadísticos o mediante estudios pormenorizados de caso. El comentario no significa desconocer o menospreciar la importancia que tienen los conceptos y explicaciones que han producido las investigaciones de la sociología y ciencia política que han influido en los estudios de política pública, administración pública y de la misma gobernanza pública. En los estudios de gobierno son importantes sus conceptos producidos: “el pluralismo de grupos de interés”, “los grupos de veto”, “la ley de hierro de la oligarquía de las organizaciones”, “el corporativismo”, “el neocorporativismo”, “el populismo”, “la tecnocracia”, “la autocracia”, “el gobierno de clase”, “el gobierno de élite”, “los gobiernos patriarcales”, etc.

Los conceptos y las explicaciones de las investigaciones sociológicas y politológicas son de importancia cognoscitiva porque han aportado evidencia sobre el hecho de que las decisiones de gobierno de determinados sistemas políticos someten los intereses públicos a los intereses particulares de agrupamientos sociales poderosos (“la captura del Estado”, “la captura del gobierno”) y han señalado en sus conclusiones y críticas los procesos a evitar, controlar y eliminar a fin de reconstruir la naturaleza y función del gobierno de leyes y democrático.

A estas aclaraciones que delimitan el objeto de conocimiento de la teoría respecto de otras ciencias y disciplinas, hay que añadir otra aclaración que concierne a su mismo objeto de conocimiento, que fue definido como *la formación, la configuración, la ejecución de la decisión de la gobernanza pública*. La definición obliga a aclarar que el objeto de la teoría no es exclusivamente el proceso de configuración de la decisión directiva, sino que incluye también su ejecución, efectuar, *implementación*. Tiene sentido aclarar el punto, porque en

las disciplinas que estudian la acción del gobierno hay posiciones que distinguen y separan la decisión y la implementación de la decisión.

La disciplina de Política Pública fue la primera que asumió explícitamente que son dos procesos diferentes y su posición ha influido en los estudios sobre el gobierno. Desde el nacimiento de la disciplina, su supuesto cardinal fue que la calidad de la política pública, su legitimidad y su efectividad, está determinada principal o exclusivamente por *la decisión* del gobernante, por los objetivos y acciones que la decisión comprende e integra. La decisión desinformada, errónea e ilegal de los objetivos y de las acciones para realizarlos destina la política a ser socialmente inútil, improductiva, a fallar. Este supuesto hizo que la disciplina tuviera como objeto de conocimiento el análisis y la elaboración de la decisión de la política, que ninguna disciplina entonces estudiaba, y se ocupó de definir las actividades a llevar a cabo para asegurar la corrección de la decisión.

La implementación se consideró de importancia secundaria y derivada, que no puede convertir una política en pública, si el contenido de la decisión tiene distorsiones legales, ni convertirla en efectiva, si las acciones decididas no se sustentan en información, análisis causal, cálculo correcto de efectos y costos. La implementación no cambia la suerte de la política, si es defectuosamente elaborada y decidida.

Las investigaciones empíricas mostraron empero casi de inmediato que la disciplina debía incluir la implementación de la decisión de la política, porque los mejores análisis, cálculos y diseños de la política no aseguran que los objetivos y beneficios de la política puedan efectuarse sin más. Si el objetivo de la disciplina es asegurar la normatividad y la efectividad de las decisiones públicas, se impone el conocimiento de su implementación, que es el proceso que asegura que la acción de gobierno arroje resultados de beneficio a los ciudadanos y sea legalmente válida. Son numerosas las evidencias empíricas que muestran que las conductas de los participantes en la implementación, sean funcionarios u otros agentes políticos, desconfiguran, descarrilan o atascan la política decidida con sus interpretaciones, infracciones y equivocaciones operativas, o por su oposición al gobernante y a sus funcionarios. La valoración de la importancia del proceso de implementación extendió el objeto de conocimiento de la disciplina más allá de su foco inicial en la decisión: *“el ciclo de la*

política”, “*el proceso de la política*”, entendida como un proceso que incluye una fase predecisional, que prepara y condiciona la decisión y una fase postdecisional que la obstaculiza, o favorece y facilita.

La teoría de la gobernanza no puede esquivar la cuestión de la implementación. Si no se ejecutan correctamente las acciones que por sus efectos hacen que el objetivo preferido llegue a ser un hecho social, la gobernanza es un manifiesto social, una aspiración, un proyecto, pero no dirección de la sociedad. No obstante, está mejor estructurada para resolver la cuestión de su implementación. Por una parte, la gobernanza pública es acción performativa, orientada a la efectucción de resultados, lo cual hace que su factibilidad, su realización, sea componente de la deliberación de la decisión y que la implementación con sus procesos operativos y gerenciales sea una actividad consustancial y no secundaria. Por otra parte, el concepto de gobernanza incluye dos campos de acción interdependientes y vinculados: la gobernanza sustantiva de la sociedad y la gobernanza funcional de las entidades del sector público mediante las cuales el gobernante gobierna a la sociedad. El primer campo de la gobernanza de la sociedad es imposible de llevarse a cabo a menos que determine o influya en las decisiones del segundo campo de las entidades públicas, que contiene los asuntos de organización, dirección y gerencia para efectuar las decisiones del agente gubernamental.

6.2. LA COMPOSICIÓN DE LA TEORÍA II: SUS SUPUESTOS, SU CARÁCTER CONCEPTUAL, SU ROL METODOLÓGICO

La delimitación del objeto de conocimiento se complementa con la afirmación de los *tres supuestos y premisas* de la teoría:

a) La gobernanza, en tanto acción directiva de una sociedad que existe, funciona y progresa por el ordenamiento normativo del Estado, es *una acción normada*, acorde con los valores, principios y leyes del Estado. Sin observancia de la normatividad estatal, que le confiere su legitimidad, no hay gobernanza de la sociedad. El ordenamiento

normativo del Estado es la condición fundamental de la legitimidad de la gobernanza.

b) La gobernanza, en tanto acción directiva de la sociedad, que define los objetivos de valía social y las acciones idóneas para efectuarlos, es *una acción racional*, que elige los objetivos de la acción valorativamente preferibles y elige la opción de acción que puede realizarlos con los menores costos, por sustentarse en los datos, conceptos, relaciones causales, métodos que el repositorio del sistema de conocimiento de la sociedad contiene y resguarda. Sin racionalidad de la acción directiva, que le confiere su efectividad, no hay gobernanza de la sociedad. El sistema social de conocimiento, hoy predominantemente de ciencia y tecnología, es la condición fundamental de la efectividad de la gobernanza.

c) La gobernanza, en tanto acción directiva de la sociedad, es *una acción política*, que mediante la interlocución y concertación del agente gubernamental con los ciudadanos interesados conoce la composición de sus demandas, define los objetivos de su gestión y las acciones de su efectuación, por lo que favorece que sea socialmente aceptable o no rechazable por entero. Sin aceptación social de la acción directiva por la ciudadanía no hay gobernanza de la sociedad. El sistema de relaciones políticas es la condición fundamental de la aceptabilidad social de la gobernanza.

A este punto es correcto preguntarse y objetar por qué la propuesta teórica no considera en sus supuestos y premisas que la gobernanza es también una *acción económica*, dado que la acción de gobierno moviliza recursos económicos para realizar los objetivos intencionados.

No obstante que se reconozca la importancia que tiene la dimensión económica en la gobernanza,⁴² se explica su omisión porque el

⁴² La teoría reconoce la importancia que, para bien o para mal, tienen las implicaciones del análisis económico. Sobra recordar que los cálculos equivocados de los costos de las decisiones, regularmente por motivos ideológicos y políticos, son la causa de un mal diseño del sistema impositivo fiscal, de presupuestaciones incorrectas, de errores en la fijación del precio de los bienes y servicios públicos, de políticas económicas y sociales erróneas, que asociadas están al origen de las quiebras de las empresas públicas y de la precariedad y crisis de la hacienda pública. Los errores económicos de las políticas sociales causan también las asimetrías en la distribución de los costos y beneficios entre los sectores

análisis y el cálculo de los costos de las acciones de gobierno (incluidos los costos de oportunidad), el diseño de la costo-efectividad de sus acciones (la mayor eficacia de resultados y beneficios con los menores costos, establecida comparativamente con referencia a otras opciones de acción) y el cuidado del equilibrio financiero fiscal (ingreso-gasto, déficit-superávit) son operaciones que incluyen los principios y enunciados de la ciencia económica con sus disciplinas derivadas de finanzas, contabilidad, mercadotecnia... y forman parte de la elaboración y elección de la acción racional que es la gobernanza.

El componente económico no solo forma parte de la racionalidad de la gobernanza y se basa en el sistema de conocimiento de la sociedad, es asimismo componente de su propiedad normativa y del ordenamiento normativo del Estado. El análisis económico no es un ejercicio académico, está condicionado por las prescripciones de la relación entre el Estado y los mercados, por las regulaciones fiscales, financieras, corporativas, comerciales, laborales, ambientales, por las leyes que regulan la propiedad y los contratos. También es componente de las relaciones políticas, puesto que la estimación de los costos de las políticas públicas y los servicios es cuestión central en la interlocución entre los agentes gubernamentales, económicos y sociales, que favorece o impide los acuerdos, especialmente cuando son sensibles a los costos por las circunstancias de estancamiento, recesión, inflación, estanflación, endeudamiento que viven.

La teoría tiene un *cuarto supuesto*, contextual, que no es accesorio o insustancial, sino atraviesa las tres unidades causales. El supuesto es la consideración obvia de que la sociedad no es una realidad homogénea, uniforme, sino diferenciada, plural, diversa en ideas, valoraciones, preferencias, expectativas, cálculos, decisiones y acciones, por lo que es improbable que los objetivos, las acciones y los resultados de las decisiones de gobierno sean aceptados totalmente por todos los sujetos sociales en todos los asuntos públicos y, por ende, que la gobernanza sea totalmente efectiva en la conducción de la sociedad.

ciudadanos, que reproducen y agravan las situaciones de pobreza, desigualdad y subdesarrollo.

La observación sobre la pluralidad insuprimible de la sociedad humana contemporánea es una advertencia que obliga a reflexionar sobre *la constitución de la teoría* de la gobernanza que se propone y su rol cognoscitivo, y sobre *el concepto de efectividad* del gobierno democrático que supone y asume.

La teoría es constitutivamente *la modelación de la gobernanza pública perfectamente normada y racional* en sus objetivos y en sus acciones. Es la modelación del proceso directivo en toda su pureza, sin defectos. Por tanto, la teoría supone y modela una situación de gobierno en la que los objetivos públicos son socialmente preferidos, son indiscutiblemente válidos por su plena conformidad con los valores y las normas del Estado, y son realizables por los conocimientos causales comprobados que gobierno y sociedad disponen. Dicho de otro modo, la teoría enuncia un modelo de acción de gobierno bajo el supuesto de que: a) las relaciones políticas han producido un objetivo de acción que es compartido universalmente por los sujetos asociados por su valía y beneficio generalizado, b) que el gobierno y la sociedad poseen conocimiento de las acciones costo-efectivas para realizar los objetivos consensuados, y c) aceptan el ordenamiento normativo estatal que valida y regula los objetivos y las acciones de gobierno.

Entendida con estos supuestos conceptuales la teoría de la gobernanza pública no es un concepto empírico, no se entiende como un concepto que compendia o pretende compendiar las características de todas las gobernanzas factuales de todos los asuntos sociales en todas las circunstancias sociales. Tanto menos es o pretende ser la prescripción de la gobernanza que se debe elaborar y decidir para dar respuesta a todos los asuntos en todas las circunstancias sociales. Tal idea de teoría social en general y de teoría de la gobernanza en particular es un proyecto imposible, más emparentado con el pensamiento ilusionado ideológico que con los requisitos lógicos y epistemológicos del conocimiento. No es algo posible en las ciencias del mundo social.

Sin embargo, la modelación de la gobernanza axiológica y lógica pura de la teoría tiene sentido e intención empírica. No es un concepto empírico, pero se idea y elabora con la finalidad de producir los conceptos empíricos de las gobernanzas factuales. Es un paradigma conceptual y causal que orienta metodológicamente la elaboración de las conjeturas o hipótesis explicativas de las investigaciones empíricas

de las gobernanzas factuales. Estas consideraciones son simplemente un memorándum de que la teoría de la gobernanza, como toda teoría, es abstracta, es una modelación abstracta de los componentes concretos que caracterizan los procesos del gobernar factual y un dispositivo intelectual para investigar las gobernanzas factuales, contextuales.

La consideración hecha sobre la teoría y su rol metodológico es obligada. En la vida social real es imposible que el gobierno pueda modelar una gobernanza que define los objetivos a preferir por todos los ciudadanos en todos los asuntos, construir acuerdos totales con todos y que disponga además de los conocimientos para estar seguro de que realizará los objetivos con los mayores beneficios y los menores costos. La diferenciación de la vida asociada, imposible de suprimir por la reflexividad y la libertad de los seres humanos, significa que toda gobernanza factual está destinada a ser *limitada en su efectividad*, jamás podrá ser plenamente gobierno, recibir el aplauso unánime y crear la sociedad perfecta. La causa raíz de sus limitaciones es la diversidad de posiciones, expectativas, demandas, percepciones y reflexiones de los seres humanos asociados y la diversidad de sus circunstancias de vida, que el gobernante no puede prever, comprender, controlar y encauzar totalmente, a pesar de su buena voluntad, su conocimiento experto y la existencia de las instituciones reguladoras de las conductas.

La composición diferenciada de la sociedad es una advertencia anticlimática. Es improbable que el gobierno gobierne totalmente a la totalidad social y que los sujetos ciudadanos se identifiquen plenamente con los objetivos y las acciones de su decisión rectora. Existirá siempre, intrínsecamente, en mayor o menor grado, un déficit de efectividad. Por tanto, el concepto de efectividad pública es esencialmente un *concepto graduado, ordinal*, relativo, que incluye varios niveles según los asuntos y las circunstancias de la vida de los asociados.

I. La Teoría de la Gobernanza Pública asume que la gobernanza es:		
Acción Normada (= Legitimidad)	Acción Racional (= Efectividad)	Acción Política (= Aceptabilidad social)
II. La Teoría de la Gobernanza Pública es: La Modelación del Tipo Puro o Perfecto de Gobernanza Con Objetivos y Acciones:		
<ul style="list-style-type: none"> • Normativamente Válidos • Causalmente Factibles • Socialmente Aceptables 		
III. La Teoría de la Gobernanza Pública es:		
Paradigma conceptual y dispositivo metodológico de la investigación de las gobernanzas factuales sobre:		
<ul style="list-style-type: none"> • Su validez normativa: su grado de legitimidad • Su idoneidad causal: su grado de efectividad • Su aceptabilidad social: su grado de aceptación. 		

6.3. LA COMPOSICIÓN DE LA TEORÍA III: SUS UNIDADES CAUSALES Y LA RELACIÓN ENTRE LA ESTRUCTURA ESTATAL-SOCIAL Y LA AGENCIA GUBERNAMENTAL

Los supuestos y premisas de la teoría de la gobernanza pública definen y delimitan sus unidades causales constitutivas. La primera unidad comprende los componentes del *ordenamiento normativo del Estado* que determinan la legitimidad de las decisiones de gobernanza pública. La segunda unidad comprende los elementos *del sistema*

de conocimiento de la sociedad que determinan la efectividad de la gobernanza, su idoneidad productiva. La tercera unidad comprende los componentes de *las relaciones políticas* entre el gobernante y los ciudadanos que atraviesan todo el proceso de configuración de la decisión de gobernanza y posibilitan su aprobación social. La cuarta unidad está compuesta de *la deliberación y decisión del agente gubernamental* que examina la pertinencia e idoneidad de los elementos normativos, cognoscitivos, políticos, selecciona los precedentes y los integra por y en su decisión.

La teoría se estructura por cuatro unidades causales:

1) *El ordenamiento normativo del Estado* que, al establecer las atribuciones, facultades y normas del gobernante decisor de la gobernanza pública y al regular la materia de los asuntos públicos, determina *la legitimidad* de la formación, configuración y ejecución de la gobernanza.

2) *El sistema de conocimiento de la sociedad* que, al contener en su repositorio datos, conceptos, conocimientos causales, métodos de diagnóstico, experimentación y prospección, sistemas tecnológicos, gerencias, registros de hechos y conductas, ofrece los elementos que hacen posible calcular los efectos, los costos y las restricciones de las acciones de gobierno y determinan *la efectividad* de la gobernanza.

3) *Las relaciones políticas* entre el gobernante, los poderes públicos y los ciudadanos que mediante la interlocución, el intercambio de datos y conocimientos, las discusiones y los entendimientos aportan los elementos de una gobernanza responsiva a las demandas y expectativas de los sectores ciudadanos y contribuyen a su *aprobación social*.

4) *La decisión del agente gubernamental* que selecciona los elementos del orden normativo estatal, del sistema social de conocimiento y de la interlocución política que juzga necesarios para dirigir los asuntos y atender las demandas sociales y que, al asumirlos e integrarlos como los componentes de su decisión, los hace causas directas de la gobernanza pública y concluye su causación.

El eje de la teoría de la gobernanza es la relación entre *la estructura y la agencia de la gobernanza* y, más específicamente, se elabora su modelo teórico *desde la perspectiva de la agencia más que de la estructura*, en el entendido de que la estructura y la agencia se influ-

yen mutuamente en la configuración de las decisiones directivas de gobierno.

La estructura normativa del Estado, el sistema social de conocimiento y el entramado de las relaciones políticas son componentes necesarios que el agente gubernamental toma en consideración y asume en su decisión de gobernanza a fin de que sea válida, legal, tenga sentido social y sea efectiva. Por otra parte, a la inversa, el agente gubernamental (en interlocución con los poderes públicos, con los ciudadanos y con los funcionarios) examina, pondera y selecciona los elementos de las estructuras que juzga fundamentales para la gestión de los asuntos sociales y los hace causas determinantes de la gobernanza al asumirlos como componentes de su decisión.

Por sí solas, singularmente, las normas legales, la información, los conocimientos y las conclusiones de las relaciones políticas no son causas de la gobernanza, no determinan sus objetivos y acciones. Lo son *por y en la unidad del acto de decisión* del gobernante. Al seleccionar el agente gubernamental las normas, los datos, los conocimientos y los resultados políticos por su importancia directiva y al asumirlos e integrarlos como los componentes de su decisión directiva, los vuelve causas determinantes. La decisión del agente gubernamental *sobre-determina la determinancia* de las normas, los conocimientos y las relaciones políticas, hace posible su causación determinante. Por ello, constituye *el eje central de la teoría*.

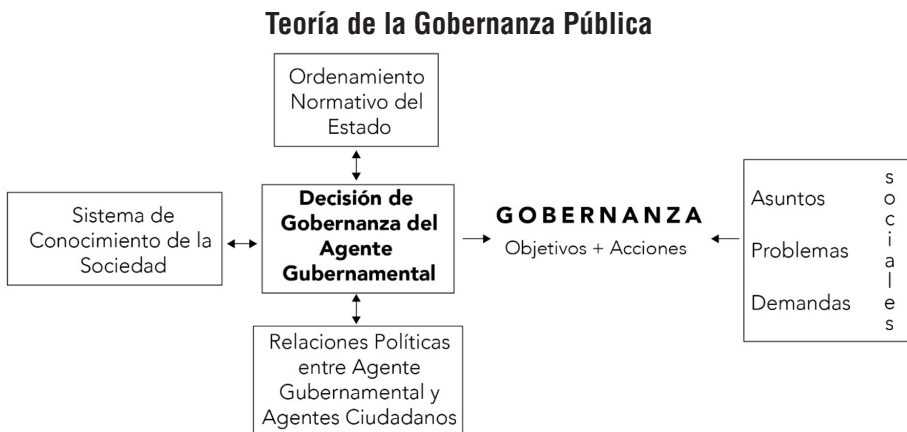
La relación entre la estructura y el agente ha sido objeto de debate incesante e inconcluso en las ciencias sociales y se ubica en un continuum que tiene *el determinismo* en un extremo y *el decisionismo* en el otro. Es refutable la afirmación de que las decisiones y conductas de los individuos, incluidas las del agente gubernamental, están totalmente determinadas por la estructura de la sociedad y se imponen a la reflexividad y la libertad de los seres humanos, las doblegan, reducen, acaso anulan y determinan sin más el contenido de sus decisiones. Lógica y culturalmente es insostenible esta conceptualización deshumana del ser humano. En sentido inverso, es también refutable la afirmación de que el agente humano, incluido el gobernante con su autoridad suprema, sea totalmente independiente, libre de condicionamientos y restricciones, y tome sus decisiones sin influencia alguna

del sistema normativo, cognoscitivo y político en el que ha sido socializado, vive y actúa.

En oposición a las posiciones extremas, se comparte la posición de que el agente gubernamental no puede gobernar a la sociedad a menos que defina objetivos que tengan sentido y valía para los ciudadanos, lo cual lo obliga a incorporar los valores del ordenamiento jurídico estatal y también los valores de la cultura religiosa y ética de la sociedad, que influyen en la interpretación y valoración ciudadana de los hechos sociales, y definen la idea de su rol y obligaciones. Tampoco puede gobernar a menos que conozca las acciones que producen los beneficios sociales deseados con los menores costos sociales, lo cual lo obliga a incorporar en su decisión el sistema social de conocimiento, particularmente los de la ciencia económica, y a menos que establezca relaciones con los ciudadanos para saber sus opiniones y propuestas y no tomar decisiones que le son extrañas o ajenas. En conclusión, la estructura normativa estatal, la estructura cognoscitiva de la sociedad y el sistema de relaciones políticas son causas, influyen, pero su causación es mediada *por la agencia gubernamental*, por la reflexión y la elección del gobernante, por el análisis, la valoración y la selección que hace de las normas legales, los datos, los conocimientos y las conclusiones de las relaciones políticas. La interdependencia entre la estructura y la agencia en la decisión de la gobernanza, como en las otras clases de decisión humana, es innegable y central.⁴³

⁴³ La relación entre la estructura social y el agente individual es el centro de la cuestión que impulsó el nacimiento y la evolución de la sociología. Los autores clásicos y los recientes han teorizado sobre las modalidades, alcances y efectos de la relación y sus posiciones se mueven entre el determinismo y el decisionismo. Los estudios empíricos en política pública y administración pública han señalado más bien la interdependencia y complementariedad entre los componentes de la estructura del sistema social y los componentes de la reflexividad y decisión del agente gubernamental y del agente ciudadano. Han señalado específicamente las condiciones que determinan la mayor o menor importancia que en circunstancias y asuntos particulares tiene la estructura o el agente. La graduación de la causalidad estructural o agencial en las decisiones de individuos y organizaciones es el objeto de conocimiento más que el acento exclusivo en una de ellas.

Una afirmación adicional es esencial. La interlocución entre el agente gubernamental y los agentes ciudadanos determina *el contenido* de la gobernanza, sus objetivos, acciones, actores, recursos, tiempos, pero el agente gubernamental legítimo es el determinante único de *la forma* pública de la gobernanza, de su naturaleza y validez pública. El gobernante no pierde su rol de autoridad en la configuración de la gobernanza abierta a la participación ciudadana. Los ciudadanos son importantes y con frecuencia decisivos para definir el contenido de la gobernanza, sus objetivos y acciones. Pero es atribución y facultad exclusiva del gobernante decidir la validez pública de la gobernanza, su imperatividad, y disponer de los recursos humanos, materiales y económicos del Estado.



En recapitulación:

1) El objeto de conocimiento de la teoría de la gobernanza es su formación y configuración. La teoría modela una acción perfecta, “pura” de gobernanza pública, perfecta en normatividad, conocimiento y acoplamiento político. Es asimismo la guía metodológica para investigar las gobernanzas factuales, explicar su formación y configuración, señalar sus eventuales defectos y mejorar su diseño y operación. Por tanto, el objetivo de la teoría es orientar el diseño de las gobernanzas factuales y contribuir a mejorar su legitimidad, efectividad y aceptabilidad social.

2) La teoría de la gobernanza refiere a un contexto social de estabilidad institucional y política, en la que se presentan naturalmente divergencias, cuestionamientos, desacuerdos y conflictos sobre los objetivos y las acciones de la gobernanza, pero en la que los sujetos asociados no cuestionan el orden constitucional del Estado ni la legitimidad de los poderes públicos.

3) La teoría se integra por cuatro unidades causales: el ordenamiento normativo del Estado, el sistema de conocimiento de la sociedad, las relaciones políticas entre el gobernante y los ciudadanos, y la decisión integradora y concluyente del agente gubernamental.

4) La causalidad del orden normativo estatal y del sistema social de conocimiento es mediada por el agente gubernamental, que autónomamente o en interlocución con los ciudadanos y con el personal experto de las entidades administrativas, valora, examina, analiza, compara los componentes legales y cognoscitivos, define su pertinencia para dirigir los asuntos sociales y los selecciona como componentes determinantes de su decisión de gobernanza.

5) Las relaciones políticas entre el gobernante y la ciudadanía atraviesan todo el proceso de configuración de la decisión de gobernanza. Los resultados de las relaciones se plasman en acuerdos que favorecen en mayor o menor grado su aceptación social, en el entendido de que la aceptación social, jamás total y permanente, es la condición que favorece que sea una actividad directiva real y no un discurso o una buena intención.

6) Las cuatro unidades causales y su integración son el *parámetro conceptual* que orienta metodológicamente el diseño de las investigaciones sobre las formas factuales de la gobernanza y sobre los patrones de gobernanza del gobierno de una nación.

7) En la investigación empírica, como se verá adelante, las cuatro unidades causales se desagregan en *variables* específicas que a través de sus respectivos descriptores o *indicadores* empíricos son verificables, observables, mensurables.

8) La propuesta teórica incluye deliberadamente *un número restringido* de variables causales con sus respectivos indicadores, que se consideran son suficientes para explicar la calidad normativa, el nivel de efectividad y el nivel de aceptabilidad social de la gobernanza factual y para mejorarlas.

6.4. EL ACOTAMIENTO DE LA TEORÍA: LA DELIMITACIÓN DE LAS VARIABLES CAUSALES

La propuesta teórica ofrece deliberadamente un modelo causal *limitado*. La acotación se explica porque algunos modelos teóricos de la calidad del gobierno se caracterizan por ser metodológicamente prolijos, cubren una variedad extensa de objetos de conocimiento y, en correspondencia, establecen un gran número de variables e indicadores para las descripciones, evaluaciones y mediciones de sus investigaciones sobre la calidad de los estados, regímenes, gobiernos de los países del mundo y definir su *ranking*.

Dos ejemplos de un conjunto extenso de variables causales son el modelo de “*La Buena Gobernanza*” del Banco Mundial y el de “*La Calidad del Gobierno*” de la Universidad de Gotemburgo. Este par de modelos, mundialmente apreciados por la calidad de su información, tienen un amplio objeto de conocimiento, que abarca la constitución del Estado, la calidad regulatoria del orden legal, los componentes del régimen democrático, las instituciones del sistema político, la observancia social de la legislación, el respeto de los derechos humanos y libertades, el nivel de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, el perfil de la ciudadanía, la cultura política, la estabilidad y paz social, la participación ciudadana, y con frecuencia incluyen también el sistema económico y el sistema social a los que atribuyen incidencia en la configuración y funcionamiento del Estado y del gobierno.⁴⁴

⁴⁴ Los sitios en los que el Banco Mundial (*Worldwide Governance Index*) y la Universidad de Gotemburgo (*The European Quality of Government Index*) dan a conocer las variables, indicadores y subindicadores de sus investigaciones y de las investigaciones de sus fuentes, nos informan que los estudios del Banco Mundial se basan en “varios centenares de variables”, relacionadas con las seis propiedades de su definición de gobernanza, y que los de la Universidad de Gotemburgo comprenden 18 unidades temáticas y de 1900 a 2047 variables (que probablemente significan indicadores y subindicadores). Tan impresionante cantidad de variables causales, registradas y medidas por centenares de indicadores, ofrecen una información valiosa sobre los componentes o factores que se consideran necesarios para la calidad de la gobernanza y del gobierno. No obstante, a riesgo de equivocarme, no se logra inferir su rango causal. No se determinan con precisión los factores principales, los cardinales, y los se-

El imponente universo de datos, correlaciones y mediciones, a través de los cientos de variables e indicadores que incluyen sus investigaciones y las investigaciones de sus fuentes no define su foco de conocimiento. No se sabe si es la gobernanza del gobierno democrático, incluido su sistema de administración pública, del que se quiere conocer su calidad institucional y ejecutiva, o si es la calidad del gobierno en tanto institución del poder ejecutivo del Estado o si es más amplio y se extiende a la calidad del Estado mismo, de los poderes públicos, del gobierno de leyes, del ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, del régimen democrático, de la sociedad civil...

Seguramente los creadores de los modelos suponen que la buena gobernanza o la calidad del gobierno es la resultante de todo ese conjunto de realidades institucionales y políticas y su calidad no puede existir ni mantenerse a menos que sean de calidad el sistema normativo del Estado, las instituciones políticas, el régimen democrático, la cultura política, las conductas ciudadanas y, con frecuencia, el mismo sistema económico y social. Es una posición correcta y defendible. Sin embargo, requisito de toda teoría es definir el orden de importancia de los factores causales que conjetura y establece. No basta una lista de causas sin su ordenamiento causal. Probablemente están obligados a argumentar que el nivel de conocimiento que se tiene en este momento solo posibilita tener una lista de variables causales y que solo es posible definir su rango causal en las explicaciones particulares de la calidad de las gobernanzas factuales y de la calidad de las instituciones del Estado y la calidad cívica de los países que son su objeto particular de estudio.⁴⁵ Si esta es la conclusión, entonces se carece de una teoría de la buena gobernanza y de la calidad del gobierno, la

cundarios o indirectos, que originan y sostienen la calidad del Estado, de las instituciones políticas, de la sociedad civil, de la ciudadanía y, en derivación, la calidad institucional y ejecutiva del gobierno democrático y su nivel de calidad.

⁴⁵ Los resultados de los análisis multifactoriales y multivariantes de sus investigaciones empíricas muestran obviamente el rango causal de las variables incluidas en sus estudios particulares, pero se trata de un rango cambiante, no generalizable, aun si estudian las mismas realidades institucionales, gubernamentales y políticas de los países.

cual es efecto de diversos factores con diverso rango causal según los asuntos y los países.

Paradoja del modelo de “la buena gobernanza” y “la calidad de gobierno” es que las investigaciones no utilizan su extenso conjunto de variables causales. Las investigaciones empíricas asumen únicamente algunos de los factores causales reseñados (división de poderes, legalidad, imparcialidad, incorrupción, participación ciudadana, transparencia, libertad de opinión...), desagregados en sus respectivas variables e indicadores, y atribuyen a ellos y no a otros la determinancia del nivel de la calidad institucional de la gobernanza particular en estudio. Por otra parte, las investigaciones enfocadas en conocer la efectividad social de la calidad institucional asumen únicamente algunas propiedades institucionales y las relacionan con específicas situaciones sociales (crecimiento económico, educación, salud, disminución de la pobreza y la desigualdad, control del cambio climático...) para conocer si y en qué grado la calidad institucional contribuye a la eficacia de la gestión de los problemas sociales, a la calidad ejecutiva del gobierno. En la práctica los investigadores desagregan el extenso modelo causal y seleccionan únicamente algunos de sus componentes, pero la importancia causal de los componentes es variable según los asuntos y según los países en estudio.

En segundo lugar, los buenos reportes sobre la calidad del gobierno y de la gobernanza de los países suelen ser descriptivos más que explicativos. Ofrecen un panorama de la situación del ordenamiento legal del Estado, las instituciones públicas, el sistema político, el proceso electoral, el respeto a los derechos y libertades, el desarrollo de la sociedad civil, la participación ciudadana, la estabilidad y la paz social en los países y, con el respaldo de los indicadores y variables, elaboran comparativamente su grado de calidad respecto de los estados y gobiernos de otros países, su *ranking*. Sin embargo, sus resultados no permiten saber los factores que han hecho posible que hayan alcanzado ese grado de buena calidad institucional, gubernamental, política, y saber específicamente las realidades en las que hay que enfocarse para fundar y mantener Estados y gobiernos legítimos, efectivos, socialmente creíbles y confiables.

En contraste con estas modelaciones mundiales de innegable importancia, la propuesta teórica que se presenta es delimitada en su

objeto de conocimiento, se enfoca exclusivamente *en la gobernanza*, en el proceso de su formación, configuración y decisión. Por tanto, selecciona solo los factores que se consideran son sus *determinantes directos* y deja de lado los que tienen probablemente una influencia causal indirecta contextual. En la teoría *el agente gubernamental* es la causa directa de la gobernanza y es quien, al elegir los elementos del orden normativo, del sistema cognoscitivo y de las relaciones políticas que configuran el contenido de su decisión de gobernanza los convierte en causas determinantes directas.

Incluir en la modelación teórica todos los factores que se consideren necesarios, aun si no son directos ni inmediatos, suele basarse en la premisa de que las causas que influyen directa e inmediatamente en la decisión de gobernanza y que son las actividades que el agente gubernamental y los agentes ciudadanos llevan a cabo para configurarla no son las causas determinantes y decisivas, sino *efectos* de causas ulteriores, antecedentes y superiores. Este enfoque de algunos autores tiene como premisa o supuesto que las causas decisivas, las realmente determinantes, son *estructurales*, la estructura normativa del Estado, la estructura económica de la sociedad, el sistema político, la estructura cultural de las creencias y conductas... La propuesta teórica reconoce la influencia causal de las estructuras, pero su causación directa sucede por la reflexión y decisión del agente gubernamental en interacción con los demás poderes públicos y agentes políticos y económicos de la ciudadanía.⁴⁶

El supuesto de que la causalidad estructural determina directamente el contenido de la gobernanza es debatible por lo menos por

⁴⁶ Por su enfoque centrado en la gobernanza y en los factores directos que determinan su contenido, la propuesta teórica no incluye en su modelación causal las condiciones estructurales del sistema social (composición demográfica, homogeneidad o diferencia étnica y lingüística, extensión territorial, sistema de roles y estatus, igualdad o desigualdad estamental o étnica, capital social...) y del sistema económico (composición sectorial, tasa de crecimiento, tecnologización, capital humano, nivel de productividad y competitividad, nivel de empleo, niveles de ingreso...). Es previsible la influencia de estas condiciones estructurales de la sociedad, pero es contextual, indirecta y su causación es filtrada y mediada por la selección e integración que el agente gubernamental hace de ellas para su gestión de los asuntos sociales que debe atender.

tres consideraciones: por su improbable arquitectura causal holista, por la incomprensión o la refutación del agente gubernamental como el agente de la causación estructural, y por su incapacidad para explicar por qué son diferentes las decisiones y los efectos de la gobernanza en asuntos sociales idénticos o similares.

En primer lugar, la causalidad estructural no se pone en movimiento y se efectúa en modo independiente, como si fuera un proceso de la naturaleza que sobreviene imparablemente. Es mediada por el agente gubernamental que, en interlocución con los ciudadanos, los poderes públicos y los funcionarios públicos analiza las relaciones esenciales de la estructura económica y de la estructura política, y examina el repositorio social de conocimientos. Su análisis concluye en la elección de los componentes que juzga idóneos para atender los asuntos y las demandas sociales, y descarta otros por considerarlos improcedentes. La elección del agente gubernamental de algunos de los componentes estructurales por su relevancia es la acción que convierte las estructuras en causas de la gobernanza y detona su causación.

Para admitir que las estructuras son determinantes de las decisiones de gobierno, se tiene que suponer, elaborar y demostrar que existe una cadena o secuencia causal que tiene su inicio en una causa raíz, una causa de “última instancia”, como se solía decir en el marxismo, que se despliega a través de una serie de procesos causales eslabonados, que son rastreables, y concluye en la determinación del contenido de la decisión de gobernanza del agente gubernamental. En este supuesto el agente gubernamental está predeterminado directa y totalmente por la estructura estatal-social impositiva, que no deja espacio a su reflexión y elección o únicamente un espacio reducido e intrascendente. El agente gubernamental deja de ser agente. Es dirigido, no dirigente. Esta arquitectura causal holista de múltiples procesos eslabonados es de imposible diseño y comprobación por la complejidad causal de la sociedad humana, por la multitud y la pluralidad de sus agentes que son los causantes. Recuerda doctrinas de determinismo social, atractivas y tranquilizantes ante nuestras incertidumbres, ansiedades y males, pero intransitables racional y científicamente.

El modelo causal estructural tampoco puede eludir la cuestión acerca de por qué produce efectos diferentes en la gestión de asuntos y situaciones iguales o similares (educativas, sanitarias, ambientales,

por ejemplo). Para explicar la diversa causación de la estructura en asuntos idénticos o similares no hay más que dos caminos: o conjeturar que hay otra causa ulterior, superior y externa al sistema causal, lo cual conduce a un procedimiento sin fin, o aceptar que los agentes gubernamentales y ciudadanos son finalmente los que deciden seleccionar unos componentes de la estructura en vez de otros para tomar sus decisiones y aceptar que pueden tomar decisiones innovadoras que modifican las relaciones estructurales establecidas y sus eslabonamientos causales.

No obstante, es de reconocer que tiene sentido el énfasis en la causalidad de las estructuras o de algunos de sus componentes cuando las gobernanzas desviadas de los gobiernos de muchos países son imputables a las distorsiones de la estructura normativa del Estado y/o del sistema político y económico, fallas y desviaciones que no son ocasionales, sino han penetrado las creencias, preferencias, conductas de legisladores, gobernantes, funcionarios, ciudadanos. En estos casos la teoría de la gobernanza tiene metodológicamente los recursos cognoscitivos para describir y explicar las distorsiones, transgresiones y perversiones de numerosas gobernanzas factuales e imputarlas a las fallas de la estructura institucional y social. Sin embargo, carece de los elementos para ir a fondo y explicar el origen de la estructura desviada del Estado, del sistema político y económico de la sociedad y de la cultura política, que son objeto de un conocimiento de superior alcance, objeto de la historia, la filosofía, la sociología y de algunas corrientes de la ciencia política.

En recapitulación, se puede afirmar que:

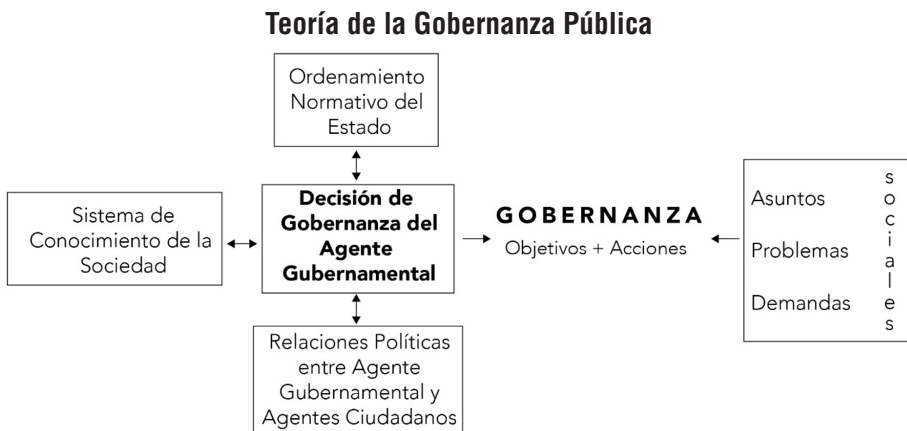
1) La causalidad del orden normativo del Estado opera a condición de que el agente gubernamental autónomamente o en asociación con los ciudadanos y otros agentes decida asumir las normas legales como los componentes decisivos y determinantes de la legitimidad de su decisión de gobernanza. La decisión depende de su convicción en el valor social de los principios y normas del sistema valorativo del Estado y en la valía de la misión del gobernar y del servicio público.

2) La causalidad del sistema de conocimiento de la sociedad opera a condición de que el agente gubernamental, autónomamente o en asociación con los ciudadanos y otros agentes, decida asumir en su decisión de gobernanza los datos y conocimientos causales como los

factores que determinan su efectividad. La decisión depende de su convicción en el valor de la veracidad, la objetividad, la información, el razonamiento, los métodos de la ciencia, la tecnología y la gerencia, y de su convicción de que la gobernanza ha de ser una acción racional con objetivos ordenados y con la capacidad probada de realizarlos con los menores costos posibles.

3) La causalidad de las relaciones políticas opera a condición de que el agente gubernamental autónomamente o en asociación con los ciudadanos y otros agentes decida asumir en su decisión de gobernanza las demandas, aspiraciones, datos, ideas, críticas y propuestas de los múltiples sujetos de la sociedad estatal. La decisión depende en gran medida de su convicción en el valor del régimen democrático que respeta los derechos y libertades de los ciudadanos, y es representativo y responsivo de la pluralidad de sus preferencias y expectativas, si son legales y justificadas.

4) La causalidad del agente gubernamental opera a condición de que sus análisis y evaluaciones seleccionen los componentes valorativos, cognoscitivos y políticos que se requieren para conducir los asuntos y las demandas sociales que se presentan y los asuma e integre como componentes determinantes del contenido de su decisión de gobernanza. Su decisión depende de su convicción ética y jurídica en la valía de los valores públicos, en su superioridad y fundamentación racional, así como de su competencia analítica para seleccionar e integrar los componentes determinantes de su decisión directiva.



6.5. LA FUNCIÓN METODOLÓGICA DE LA TEORÍA PARA LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

Las cuatro unidades causales de la teoría, que son los elementos constitutivos de *la gobernanza pública normada y racional*, y su articulación configuran un modelo conceptual que es el parámetro de referencia para elaborar los conceptos y las hipótesis de las investigaciones que describen y explican las gobernanzas factuales de los gobiernos. El modelo de la acción perfectamente normada y racional de la gobernanza pública tiene un rol metodológico semejante al “tipo ideal” y a “los conceptos puros” de la acción humana, como los de la ciencia económica clásica y los de la sociología weberiana, que suponen y formulan la acción racional que es perfectamente congruente y acorde con los objetivos intencionados.

El modelo teórico reproduce la lógica de la gobernanza pública en sentido estricto, pero no es el objetivo y el producto final de la teoría. El modelo se elabora y formula con el propósito y en función de que sea el marco de referencia conceptual de las investigaciones que describen y explican los procesos factuales de gobernantes serios y responsables, que enfrentan la empresa laboriosa de gobernar con limitaciones de información, saberes, recursos y acuerdos, y también los procesos de gobernantes bajo sospecha, impresentables, por sus estilos personales autoritarios, su desinformación e ignorancia sobre asuntos públicos vitales y su astucia para armar colusiones políticas y económicas de mutua conveniencia con sus socios.

El modelo conceptual de la gobernanza pública estricta o pura es un dispositivo metodológico que orienta la conformación de la investigación empírica mediante la comparación de las formas factuales de la gobernanza decidida o a decidir con la lógica de acción estricta y pura de la gobernanza normada y racional. La diferencia y el grado de diferencia que el análisis comparativo establece entre los componentes, las propiedades y los factores causales del gobernar factual respecto de los componentes, las propiedades y los factores causales del modelo normado y racional conduce a describir y explicar la configuración peculiar de las gobernanzas factuales, a conjeturar las

causas de su origen y composición y a señalar los aciertos a replicar y los defectos a corregir para mejorar su validez y desempeño.

La comparación se realiza con referencia a las normas legales, los conocimientos causales y las relaciones políticas que toda gobernanza requiere para ser realmente acción de gobierno. Los resultados del análisis comparativo hacen posible identificar los componentes de la gobernanza factual que son iguales o similares a los de la normada y racional, presentes u omitidos, cercanos o distantes y, por ende, en contraste, ayuda a identificar cuáles fueron o son las normas que el agente gubernamental decidió aplicar en el asunto que aborda y los conocimientos y las conclusiones de la interlocución política en las que sustentó o sustenta su decisión de gobernanza. Permite asimismo identificar comparativamente los componentes que conforman los patrones de gobierno y administración que se han seguido a lo largo de los años y los que ocasionan las formas deformes de gobierno.

La comparación y el contraste, aunque se las pudiera calificar como un procedimiento negativo, tienen un rol *positivo*, por cuanto el registro y el análisis de la diferencia y del grado de diferencia de la gobernanza factual respecto de la racional hace posible definir sus propiedades características y sus componentes particulares, ofrecer una explicación de su origen, configuración, modo de ejecución, nivel de aceptación social y señala, además, los defectos en que incurrieron los gobernantes y ciudadanos al seleccionar las normas, conocimientos, interacciones políticas que integran su decisión directiva.

La referencia comparativa mostrará, en efecto, que la gobernanza factual es el efecto y resultado del modo particular como el agente gubernamental y sus socios examinan, ponderan, seleccionan, aplican, compatibilizan e integran las normas legales, los datos y los conocimientos causales, las tecnologías y las conclusiones de la interlocución política y deciden que son los elementos apropiados para dar respuesta a las demandas de los sectores ciudadanos, y atender los asuntos de su interés y preocupación.

7. Las Unidades Causales de la Teoría del Gobierno

7.1. LA PRIMERA UNIDAD CAUSAL DE LA GOBERNANZA: EL ORDENAMIENTO NORMATIVO DEL ESTADO

La gobernanza pública, a semejanza de la gobernanza de las corporaciones económicas y de las organizaciones sociales y religiosas, no es una actividad que el dirigente elabora, decide y ejecuta sin restricciones, en sintonía con sus preferencias, ideas y también prejuicios, ambiciones y fantasías. Al contrario, es una actividad que los dirigentes deciden y ejecutan conforme a las razones que motivaron la fundación de la organización y que se han plasmado en valores, principios y normas, estructura organizativa, proyectos de futuro, objetivos prioritarios y diseño de las propiedades de sus productos, fabricados para dar respuesta a las expectativas de sus proveedores, destinatarios, clientes o usuarios.

La consideración vale con mayor razón para la gobernanza pública. *El Estado requiere gobernanza*, ser gobernado. Para ser realidad social y no solo un proyecto normativo de sociedad, el Estado requiere una agencia directiva que posea los poderes y los recursos para obligar que los sujetos asociados observen los valores, principios y normas fundadores y posibilitadores de la vida asociada, e inducirlos y motivarlos a realizar los objetivos de valía social, y disuadir y castigar las transgresiones que ocasionan daños y conflictos e impiden el avance hacia niveles mejores de convivencia. Como es sabido, lo distintivo y civilizatorio del Estado moderno, en contraste con la variedad de las asociaciones políticas del pasado, dominadas por una agencia directiva soberana, casi siempre unipersonal, con amplia autonomía y carente de controles, es que su actual agencia directiva, el gobierno, está sujeto a los valores y leyes del ordenamiento normativo social del Estado, así como lo están los sujetos que integran la sociedad, y está controlado por los otros poderes del Estado y por la vigilancia ciudadana.

Las normas que prescriben las decisiones y las acciones de los gobernantes se precisan en los títulos y capítulos de la Constitución de los Estados. En la llamada “parte dogmática” de las constituciones se establecen los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos, que constituyen el sistema de valores que estructura la vida en sociedad en forma de Estado, fundamenta la validez de las leyes que regulan las conductas de los sujetos, gobernantes incluidos, y es la referencia obligatoria para asegurar imparcialmente la justicia, la igualdad y la seguridad de los sujetos asociados. En su “parte orgánica” se define la división de los poderes del Estado, la forma de gobierno, las atribuciones y facultades de los poderes públicos y del poder ejecutivo gobernante, su procedimiento electoral de instauración, el número de los gobiernos territoriales del Estado con sus respectivas competencias y sus relaciones con los otros gobiernos y, en nuestro caso específico, existen leyes que prescriben las propiedades que la actuación del gobernante ejecutivo debe poseer para ser legítima y efectiva. Con referencia a la constitución estatal se elaboran las leyes que regulan las materias fundamentales de la vida en sociedad (propiedad, comercio, empleo, salud, educación, medioambiente, familia...), y las materias de los asuntos y problemas que los ciudadanos demandan al gobierno atender.

En la teoría es central la afirmación de que *el ordenamiento normativo del Estado es la principal causa determinante de la gobernanza*. Es lógico y obligado que los valores, principios y normas del ordenamiento constitucional del Estado determinen los objetivos y las acciones de la gobernanza, en razón de que el gobernante gobierna una sociedad que existe, funciona y progresa principalmente por el ordenamiento normativo del Estado. Por consiguiente, en caso de ser una actividad indiferente a la ley o infractora de las normas legales pierde su sentido y se condena a ser socialmente desobedecida y rechazada.

Los principios y prescripciones del ordenamiento normativo del Estado encuadran la acción directiva del gobernante que es gobierno de leyes y por leyes. Pero, la causación normativa es mediada por el agente gubernamental. No es una causa que se pone en acción y produce sus efectos independientemente de la deliberación y decisión de los gobernantes y de los ciudadanos participantes en las decisiones

públicas, como si fuera un proceso natural externo, independiente e incontrolable con efectos fatales. La causalidad del orden normativo se efectúa y produce sus efectos por *la deliberación, la decisión y la acción del agente gubernamental*.⁴⁷

El punto de partida de la causación normativa es el reconocimiento de que las cuestiones más importantes de la sociedad no son gobernables a menos que el gobierno intervenga y sustente su intervención en normas legales generales, aplicables imparcialmente. La causación normativa mantiene su influencia a lo largo de la deliberación del agente gubernamental, que examina la idoneidad de las prescripciones legales para gobernar los asuntos sociales y concluye que las leyes, al pie de la letra o con reinterpretaciones y ajustes, han de ser componentes de su decisión directiva a fin de que sea legítima, socialmente aprobada, y su legitimidad favorezca su eficacia. El efecto final de la causación normativa ocurre en el momento mismo en el que el gobernante, según los asuntos sociales específicos que atiende, decide las leyes que textualmente o reinterpretadas son y deben ser determinantes de su decisión de gobernanza.

Sin embargo, la causación normativa tiene *problemas*. La determinancia de la norma legal no es clara y perentoria en todos los asuntos, problemas y circunstancias. Aun si su validez es reconocida y respetada, la norma legal no llega a ser determinante si y cuando el gobernante (en asociación con ciudadanos o con su círculo de expertos) juzga que su regulación no es aplicable, no aporta elementos relevantes para la gestión de los problemas y la dirección de los asuntos de interés social general y, por lo contrario, su aplicación ocasionaría

⁴⁷ El agente gubernamental juzga válidas las leyes vigentes que regulan sus decisiones directivas. No se involucra en la discusión sobre si la deliberación y aprobación del poder legislativo haya sido correcta y tampoco se involucra en la discusión de los juristas que inquietan si las leyes vigentes especifican correctamente los valores y principios de libertad, igualdad y justicia del Estado de derecho. El eventual problema del agente gubernamental consiste en determinar si las normas vigentes sean regulaciones apropiadas para conducir y controlar los problemas y asuntos de interés de los sectores sociales. Sin embargo, en caso de defectos de calidad regulatoria, que pueden extenderse a los imperativos constitucionales, el gobernante en asociación con grupos ciudadanos suele exigir y promover reformas legales y constitucionales.

efectos que agravarían los problemas y complicarían su tratamiento. Las objeciones a la pertinencia y la aplicabilidad de la ley o leyes a los asuntos que son objeto de gobernanza se basan regularmente en un juicio que señala que son genéricas, imprecisas, ambiguas, tienen omisiones y contradicen otras normas legales que regulan dimensiones e interrelaciones del asunto en cuestión.

Son frecuentes los defectos de calidad regulatoria de las leyes en materias y circunstancias específicas de gobierno. Muy probablemente no hay incorrecciones en el proceso de elaboración y aprobación de la ley, pero es probable encontrar deficiencias en el momento de su aplicabilidad a asuntos y circunstancias sociales particulares, dado que es humanamente imposible que los legisladores y los autores de los reglamentos prevean la composición particular que tienen los asuntos y problemas sociales, las circunstancias de su contexto, y las valoraciones y preferencias de los sujetos asociados. Por tanto, es lógico y obligado reinterpretar apropiadamente las normas legales con una argumentación correcta que las ajusta y las precisa, o solicitar reformas legales a fin de tomar decisiones legítimas que son necesarias para controlar las acciones de los sujetos que ocasionan problemas y daños o para crear situaciones de mejor calidad de vida.⁴⁸

En la perspectiva de gobernanza se asume la norma legal por su validez intrínseca y también *por su funcionalidad para gobernar*. Por tanto, todas las veces que la prescripción o la prohibición legal presenta defectos de calidad regulatoria y su aplicación se considera costosa o contraproducente, el gobernante resuelve que para fines de

⁴⁸ El modo como ha de entenderse y aplicarse la ley o las leyes para gobernar los asuntos y problemas sociales es un proceso laborioso. La definición de la aplicabilidad de la norma en asuntos públicos sensibles, complejos, exige conocimientos constitucionales y legales, conocimientos de las atribuciones y facultades del gobernante y conocimientos de las leyes que regulan la materia de los asuntos que los ciudadanos demandan atender al gobierno. El agente gubernamental debe apoyarse en personal experto, como suele hacerlo, a fin de entender correctamente la prescripción de la ley y/o elaborar una interpretación de las normas jurídicas que argumente correctamente el modo como han de ser aplicadas al asunto a atender, a fin de que contribuyan a su gestión y ofrezcan respuesta firme a las objeciones y críticas de los eventuales opositores.

gobierno es necesario retrabajar la versión literal o la interpretación oficial de la norma y elaborar una interpretación favorable al manejo del problema, con el cuidado de no caer en contradicciones con los valores y principios del ordenamiento estatal.

La causación normativa concluye en el momento en el que el gobernante decide que la ley, al pie de la letra o reinterpretada sin artimañas, es aplicable y favorable al asunto o al problema en cuestión y, por tanto, la asume como un componente determinante de su decisión directiva. Por el contrario, la causación normativa aborta si el agente, por varios motivos fundados (o infundados), concluye que las leyes del Estado no reúnen la calidad regulatoria suficiente para atender los asuntos sociales y manejar la conducción de la sociedad, y son más bien contraproducentes, que agudizan y extienden los problemas en vez de solucionarlos.

7.2. LA SEGUNDA UNIDAD CAUSAL DE LA GOBERNANZA: EL SISTEMA DE CONOCIMIENTO DE LA SOCIEDAD

La gobernanza de la sociedad es acción, acción ejecutiva, performativa, efectuación de resultados. Es la acción del “poder ejecutivo”, dicho en lenguaje institucional. La gobernanza no solo proyecta escenarios futuros de vida social segura, justa y agradable, sino se enfoca en que los escenarios y proyectos se materialicen en hechos y en experiencias de vida asociada y personal. En el tema de la efectividad *la interrelación entre la efectividad, la causalidad y el conocimiento* es decisiva. No hay efectividad sin conocimiento de que ocurrirán ciertos hechos a consecuencia de realizar ciertas acciones. No hay eficacia sin causalidad y tampoco causalidad sin conocimiento. La secuencia causal entre las condiciones iniciales y los resultados es un producto del conocimiento humano que conjetura, investiga, comprueba y aplica las relaciones causa-efecto que existen en la naturaleza y en la sociedad, y entre las acciones sociales y los procesos naturales. Por tanto, la efectividad de la gobernanza se sustenta en los conocimien-

tos de las ciencias naturales y sociales, en los sistemas tecnológicos y en “las buenas prácticas” que están disponibles en la sociedad y que son resultado de las preguntas y las respuestas, las exploraciones y los hallazgos, los experimentos, las experiencias y los descubrimientos de la sociedad humana a lo largo de la historia.

Aunque posee poderes especiales y únicos, el agente gubernamental y su agencia administrativa pública no pueden realizar los objetivos de beneficio para su sociedad a menos que estén informados de las características y las expectativas de la población que demanda su intervención, informados de la composición y las causas que originan y agravan los problemas sociales nocivos, sepan los efectos de las opciones de acción, particularmente de las acciones que pueden controlar las conductas sociales y conozcan los procesos naturales que causan problemas y daños sociales. *Sin conocimiento el poder no puede*, no puede producir los bienes y servicios públicos demandados y exigibles ni resolver los problemas angustiantes y nocivos. El gobernante no inventa la causalidad, la descubre en el repositorio de los saberes sociales, que se han producido y decantado a lo largo de generaciones.

El sistema de conocimiento de la sociedad está compuesto por bases de datos, clasificaciones, conceptos, modelos causales, sistemas tecnológicos, métodos de investigación, procedimientos aplicados de solución de problemas, gerencias, que alcanzan su máxima codificación, verificación, aprobación social y aplicabilidad práctica en la ciencia y la tecnología. Incluye los centros de investigación, las universidades y los politécnicos, las numerosas asociaciones científicas y de profesionales, las publicaciones especializadas, las redes de intercambio de información y conocimiento de los investigadores o los interesados en específicos problemas y objetos de conocimiento y, a la base, el sistema educativo con sus programas y procesos de información y educación intelectual. El sistema de conocimiento de la sociedad es el repositorio de su capital intelectual, el acervo de su conocimiento experto, su repertorio de respuestas, que son de importancia crucial en la sociedad contemporánea, intensiva en conocimiento, digitalizada y que opera mediante la gigantesca red de la conectividad informativa.

Un subconjunto del sistema de conocimiento de la sociedad son *los saberes del sector público*. Las organizaciones de la administra-

ción pública son productoras de conocimiento especializado sobre una variedad de hechos, realidades, problemas y tendencias sociales, y son su repositorio. Existen organizaciones públicas calificadas que producen la información geográfica, demográfica, económica, social, ambiental de un país, ofrecen datos y datos procesados que son referencias fundamentales para la toma de decisiones políticas, económicas y sociales y para las investigaciones de los científicos. Asimismo, las organizaciones administrativas a cargo de la provisión de bienes y servicios públicos producen y almacenan datos y conocimientos de las materias de su trabajo y servicios, y que son relevantes para la actividad económica, política, educativa, sanitaria, de ordenamiento territorial, de gestión medioambiental, de fuentes de energía, infraestructura, etc.

La importancia del conocimiento para la dirección de la sociedad se incrementa por la complejidad del sistema social actual. Los asuntos o problemas sociales contemporáneos tienen una composición multidimensional, una causalidad multifactorial, integrada por varias cadenas multi e intercausales, y una multiplicidad de relaciones con otros hechos y realidades sociales, de las que depende su funcionamiento o de las que son sus componentes particulares. A la *complejidad objetiva* de las realidades sociales hay que añadir la *complejidad subjetiva* de los individuos ciudadanos y sus asociaciones con su variedad de interpretaciones, conceptualizaciones y valoraciones acerca de la composición, origen e interrelaciones de las realidades sociales y que pueden concordar o discordar sobre si son realmente un problema público a atender y si la realidad que se presenta como solución posee las propiedades exigidas para serlo realmente. Ejemplos notorios de la complejidad objetiva y subjetiva son, entre muchas otras realidades, la pobreza, la desigualdad, la discriminación, el crecimiento económico, el empleo, la inseguridad pública y el cambio climático.

A semejanza del ordenamiento normativo estatal, el sistema de conocimiento de la sociedad no tiene una causalidad que se desarrolla y se efectúa independientemente de los agentes humanos y determina directamente la gobernanza. El agente gubernamental, autónomamente o en intercambio con los ciudadanos y sus funcionarios, es quien detona, canaliza y finaliza la causalidad del sistema de cono-

cimiento de la sociedad. Su causación comienza en el momento en el que agente gubernamental y los ciudadanos reconocen que requieren datos, conocimientos, tecnologías para comprender y explicar los problemas sociales que se deben atender y para realizar los objetivos públicos. La causación cognitiva se mantiene a lo largo del proceso de deliberación del gobernante que examina los datos, conceptos, modelos causales, requisitos metodológicos, sistemas tecnológicos del repositorio social y selecciona los que considera necesarios y apropiados para gobernar los problemas y producir los beneficios intencionados. El efecto final ocurre en el momento en el que el gobernante los asume como componentes necesarios de su decisión directiva de gobernanza.⁴⁹

La *evaluación* de las acciones, productos y resultados de las entidades de la administración pública es una actividad productora de conocimiento. Los resultados de los diversos tipos de evaluación aportan nuevo conocimiento al repositorio gubernamental y social al validar o invalidar los supuestos, ideas, procesos e instrumentos de las decisiones gubernamentales y motiva a gobernantes, corporaciones económicas, centros de investigación a producir nuevos datos, conceptos, conjeturas explicativas, aplicaciones tecnológicas y proyecciones de escenarios futuros probables.

A pesar de su necesidad e importancia, el sistema social de conocimiento tiene *problemas*. Así como la norma legal no es aplicable en algunos asuntos públicos por sus defectos regulatorios, así también el repositorio social de conocimiento tiene limitaciones, no contiene siempre los datos, conceptos y explicaciones que se requieren para gobernar situaciones sociales específicas. Anteriormente, al definir la efectividad gubernamental (3.2.), se señalaron tres condiciones limi-

⁴⁹ La aplicación y selección del conocimiento científico y tecnológico en las decisiones de gobierno no es un proceso que se ejecuta conforme a criterios académicos. Se desarrolla al interior de la dinámica política del gobierno y de las organizaciones ciudadanas participantes, cuya información y preferencias condicionan el proceso cognoscitivo, movilizan o bloquean las potencialidades del conocimiento, las aprovechan o las desaprovechan. Las posiciones e intereses de los sujetos políticos y sociales suelen favorecer o descartar fuentes y materias de información y conocimiento teórico y tecnológico.

tantes de los conocimientos: *la temporalidad de la causalidad, la racionalidad limitada y la pluralidad valorativa de los sujetos sociales.*

En muchos asuntos de interés público, particularmente en los problemas críticos de la sociedad, los conocimientos disponibles no ofrecen una estimación de la duración que la gobernanza requiere para causar los efectos esperados. No se conoce siempre la temporalidad que requieren las acciones decididas para producir los efectos intencionados: ¿cuánto tiempo se requiere para desarrollar el capital intelectual de la sociedad, reconstruir ecosistemas, eliminar pobreza, desigualdad, inseguridad pública, acabar con la corrupción? Lo único que paradójicamente se sabe es que la duración del cargo de autoridad pública no coincide regularmente con la duración de la causación requerida para controlar o resolver los problemas sociales y efectuar los objetivos de valor público. En contraste, se sabe que las alternancias políticas suelen interrumpir o modificar por varios motivos el proceso causal de la gobernanza en curso, y alteran o prolongan su temporalidad.

En otros asuntos hay incertidumbre acerca de la efectividad de las acciones decididas, con la consecuencia de que muy probablemente los efectos de las acciones de la gobernanza estarán por debajo de los efectos socialmente esperados. Esto ocurre particularmente frente a hechos naturales imprevisibles e incontrolables que ocurren inesperadamente y no tienen antecedentes y frente a hechos sociales imprevisibles que son consecuencia de comportamientos humanos que no son uniformes, estables, programables, y cambian sus conductas según circunstancias y nuevas preferencias. Por último, los efectos producidos, aunque son hechos objetivamente evidentes, son también valoraciones subjetivas de los sujetos sociales que pueden concluir calificándolos como malos, regulares o satisfactorios. Y no es cognoscitivamente procesable el variado universo de los juicios de valor de los sujetos sobre los efectos de las acciones.

Estas situaciones, como antes apuntado, llevan a entender que la efectividad del gobierno es relativa y, por tanto, el concepto de efectividad es ordinal, graduado. Es prácticamente imposible una efectividad total en todos los asuntos para todos los ciudadanos. La limitación de la efectividad directiva del gobierno es la consecuencia de la limitación cognoscitiva. La sociedad contemporánea, intensiva en

conocimiento, es paradójicamente la sociedad que exhibe más que antes que el gobierno del Estado es un “dios mortal” (Hobbes), un ser poderoso socialmente creado, soberano, establecido por encima de los demás poderes sociales, pero no omnipotente porque no es omnisciente.

7.3. LA TERCERA UNIDAD CAUSAL DE LA GOBERNANZA: LAS RELACIONES POLÍTICAS

Las situaciones que los sujetos asociados juzgan que son problemas u oportunidades de bienestar ocasionan que los gobernantes, los poderes públicos, los funcionarios, los ciudadanos interesados y los expertos se comuniquen y discutan sobre sus orígenes, composición, relaciones, efectos, y presenten propuestas de control de los daños y aprovechamiento de las oportunidades. La interlocución es necesaria pues se trata de cuestiones que por su composición y causas rebasan las capacidades de conocimiento y gestión de los individuos y organizaciones, y requieren la acción colectiva de la política. Son además cuestiones que los sujetos sociales entienden de diversa manera conforme a sus preferencias, ideas y valores y, por ende, el gobierno y los ciudadanos tienen que dialogar, presentar sus posiciones, responder a las objeciones, aclarar dudas y alcanzar los mejores acuerdos posibles a fin de que la decisión gubernamental sea la más conveniente, aun si no enteramente convincente.

Las relaciones políticas han sido llamadas “arenas”, “arenas de poder”.⁵⁰ Son relaciones de poder porque las discrepancias que tienen lugar entre los agentes públicos, privados, sociales que participan en la decisión de la agenda y de la acción de gobierno pueden escalar, alcanzar niveles de enfrentamiento y dirimirse por el poder que alguien o algunos tienen sobre los demás participantes más que por razones persuasivas. La discusión entre los participantes se concentra

⁵⁰ Th. Lowi, en 1964, acuñó el término “arenas de poder” al describir y explicar el proceso de elaboración de las políticas públicas

usualmente en los siguientes puntos: la valoración sobre la naturaleza pública (falsa o genuina) de la demanda que levantan los sectores sociales, la definición del asunto o problema que es el objeto de la demanda, la explicación de su origen y evolución con identificación de sus causas y causantes, el conocimiento de sus interrelaciones con otras realidades sociales, la definición de las propiedades que ha de tener la situación o realidad que se presenta como la solución del problema o la realización del objetivo público beneficioso. Los participantes discuten asimismo sobre la pertinencia de las normas que regulan el asunto en cuestión, el cálculo de los costos y los tiempos de su gestión, el criterio a seguir en la distribución de los beneficios y los costos entre los sectores, el perfil de los agentes que tendrán a cargo realizar las acciones decididas, los atributos de calidad de los bienes y servicios públicos, y el perfil de la población destinataria. Tema sensible es la discusión acerca de si no hay otros problemas que padecen injustamente las poblaciones y que merecen atenderse antes que los que son objeto del interés actual del gobierno y la ciudadanía o, en sentido ominoso, la discusión acerca de que hay que ocuparse de determinados asuntos en vez de otros porque favorecen a los sectores que se consideran afines e importantes para los propios proyectos y se dejan fuera los sectores considerados intrascendentes u hostiles.

El diálogo que tiene lugar en la relación política se despliega entre preguntas y respuestas, dudas y aclaraciones, refutaciones y contestaciones, discrepancias y negociaciones, que pueden estacionarse en un punto muerto, con el resultado de posponer o cancelar la decisión, o bien pueden amoldarse y cerrar acuerdos completos o parciales, duraderos o temporales. Obviamente jamás se llegará a acuerdos totales y de inclusión total. Las relaciones políticas seguirán siendo una “arena” constante, aun si cambian las materias y circunstancias de las batallas, los perfiles de los contendientes y sus niveles de poder en la relación.

Si la interlocución concluye en entendimientos y acuerdos, aun si parciales y condicionados, la decisión de gobernanza será probablemente aceptada por considerarla representativa de la demanda social en algún grado, por cuanto fue coproducida por el gobierno y los sectores ciudadanos interesados. La interlocución es positiva políticamente, porque, aun si el acuerdo es parcial como ocurre en el mayor

número de los asuntos, la decisión gubernativa no puede ser criticada como arbitraria, unilateral, ajena e indiferente a las preocupaciones y demandas sociales, por cuanto es producto de un proceso abierto que incluyó la participación directa o indirecta de los ciudadanos demandantes e interesados en el asunto.

Mientras el desacuerdo se mantenga en el contenido de la gobernanza (políticas públicas, regulaciones, impuestos, prestación de los servicios públicos, gasto público) y no se extienda a cuestionar su elaboración, porque ha sido legal, abierto y participativo, no es una amenaza que ponga en peligro la aceptación social. Los opositores podrán tener argumentos para cuestionar varios puntos de los objetivos y las acciones de la gobernanza, pero carecerán de argumentos suficientes para desacreditarla y bloquearla con el argumento o el pretexto de que sus razones no fueron escuchadas y tomadas en serio. El desacuerdo siempre existirá y podrá respaldarse con buenas razones jurídicas, cognoscitivas, económicas, políticas, aunque el conflicto es inevitable con los grupos de actores que deciden descarrilar las acciones de gobierno con comportamientos ilegales y discursos emocionales manipuladores, sin ofrecer pruebas y sin justificar la validez de su oposición y sus demandas. Cuando esto ocurre, se abandona el campo de la gobernanza pública de leyes y democrática, y se reproduce la historia conocida y fastidiosa de intereses y poderes en lucha, concentrados en realizar sus intereses exclusivos y en proteger sus concepciones sociales inflexibles, aun si invocan sus derechos de expresión y proclaman sus ensoñaciones de transformación social.

El *problema* crítico de las relaciones políticas de la democracia es el de la *representatividad política* del agente gubernamental y también, cada vez más, la representatividad de los ciudadanos que son aceptados por el gobierno como interlocutores y consocios en su decisión. El problema se presenta cuando la decisión de gobernanza no recoge las demandas de los sectores ciudadanos y no les da respuesta, mientras favorece a grupos y sectores para mutua conveniencia. Los defectos y fallas de representación son regularmente la oposición de los gobernantes a dialogar y concertar con los ciudadanos que padecen injustificadamente problemas y la marginación de los sectores que no tienen voz e influencia suficiente para colocar sus problemas y aspiraciones en la agenda gubernamental y convertirlos en asun-

tos de atención prioritaria. Problema de alto riesgo para la representatividad son las decisiones que reproducen la asimetría de poder del establecimiento político, excluyen las demandas de determinados sectores, favorecen a grupos privilegiados insensibles al beneficio común, y argumentan sus decisiones con datos falsos, cálculos erróneos y explicaciones inconsistentes.

Numerosas gobernanzas factuales de este tipo no son gobernanza pública en sentido estricto, aunque sean decisiones de gobiernos legítimos. El análisis de brecha de la gobernanza factual respecto de la racional y normada, hace posible conocer las propiedades y los efectos de las decisiones de gobierno que son producto de relaciones políticas desviadas de su sentido público y, en el caso bienvenido, contribuye a corregirlos, controlarlos o eliminarlos.

7.4. LA CUARTA UNIDAD CAUSAL DE LA GOBERNANZA: LA AGENCIA GUBERNAMENTAL

En la estructura de la teoría de la gobernanza la decisión del gobernante es la unidad central, entendido el gobernante no solo como la persona que ocupa legítimamente la posición de autoridad de la sociedad, sino como el dirigente de la agencia directiva de la sociedad, que llamamos “Gobierno”, y que está conformada por el conjunto de las organizaciones administrativas y coactivas especializadas a través de las cuales gobierna a la sociedad.

La decisión del agente gubernamental es el punto en el que convergen y se unifican las unidades causales singulares, las normativas, las cognoscitivas y las políticas, y el acto en el que son realmente causas determinantes de la configuración de la gobernanza. Como antes argumentado, la determinancia de las unidades causales no se efectúa por una causación externa que se impone inflexiblemente al agente gubernamental. Se efectúa por la reflexión y la elección del agente que reconoce su necesidad e importancia y decide que sean los componentes de su decisión de gobernanza. Por tanto, es obligado conocer las *actividades* que el gobernante lleva a cabo para identificar

y elegir las normas, los conocimientos y las conclusiones políticas que juzga son fundamentales para la gestión de los asuntos de interés de la sociedad.

Conforme a la tesis básica de la teoría de decisiones, la decisión humana, sea personal u organizacional, está compuesta por dos juicios que concluyen en dos elecciones: el *juicio de valor* que el decisor hace de ciertas situaciones y hechos de su vida y que por su valía los elige como el fin o el objetivo de su acción, y el *juicio de hecho* que hace de las opciones de acción y elige la que puede realizar el objetivo con los menores costos. El juicio de valor se sustenta en el sistema personal o social de valores (ético, jurídico, afectivo) del sujeto decisor y el juicio de hecho en su sistema personal o social de conocimientos.

El acto de la decisión es la síntesis de los dos juicios antecedentes. Se toma la decisión en el momento en el que el sujeto decisor concluye que el objetivo es elegible por ser una situación valiosa de vida y una situación posible de vida. La decisión es el lugar de encuentro y unión entre lo deseable y lo factible, lo exigible y lo posible, ocurre cuando el sujeto concluye que *los objetivos de su acción son los efectos de su acción*. El fin intencional y el efecto causal coinciden.

Este memorándum básico ayuda a entender la decisión del agente gubernamental, que valora determinados asuntos sociales y los elige como objetivos de su acción y que elige asimismo una opción de acción por encima de otras por juzgarla idónea y efectiva para realizarlos. En correspondencia, *dos tipos o clases de actividades* preparan y configuran la elección de la gobernanza pública. La primera clase es de *índole valorativa*, acorde con los valores y normas del ordenamiento estatal y, la segunda clase, es de *índole ejecutiva*, sustentada en datos, conocimientos y cálculos.

La actividad valorativa comprende los análisis y las interpretaciones que el gobernante hace de las normas del Estado con dos propósitos: a) dictaminar si el asunto o el problema social que ciertos sectores demandan sea o no realmente un asunto de interés público, y si atenderlo deba ser un objetivo obligado de la acción del gobierno o sea descartable; b) analizar si los principios constitucionales y las prescripciones legales particulares que regulan la materia del asunto o problema de la demanda, objeto de la gobernanza, sean aplicables y conducentes a su gestión.

Los resultados de las actividades valorativas aportan elementos que llevan al gobernante a decidir cuáles prescripciones normativas han de asumirse como componentes de la decisión de gobernanza, porque además de válidas son favorables para la gestión del asunto o del problema, y cuáles requieren una reinterpretación para ser aplicables y favorables a la dirección. La validez jurídica de la norma no es objeto de cuestionamiento. El punto sensible es su productividad, su aporte para gobernar las situaciones y hechos sociales calificados como problemas anómalos y para encauzar las oportunidades de bienestar y progreso. En su deliberación, el gobernante analiza y evalúa las prescripciones y las prohibiciones de las leyes en la materia y puede concluir que dificultan, impiden, hacen costosa y ocasionan consecuencias indeseadas si las incorpora al pie de la letra o en los términos de la interpretación oficial normalizada e incuestionable. Aplicarlas sin más, sin reflexión, no contribuye a la solución del problema y al manejo del asunto y, por lo contrario, puede complicarlo, extenderlo y agravarlo.

La segunda clase de actividades del agente son de *índole cognoscitiva*. Comprende la producción y el procesamiento analítico de los datos sobre los asuntos sociales que son objeto de la demanda de la ciudadanía, el análisis de los conocimientos causales que explican su origen, crecimiento y agravamiento, los métodos que hacen posible el diseño de las opciones de acción causalmente costo-efectivas, la averiguación de las tecnologías que facilitan y respaldan la elaboración de la decisión de gobernanza y de su implementación y evaluación.

La actividad valorativa y la actividad cognoscitiva que preparan y configuran la decisión de la gobernanza no es una actividad que el gobernante realiza en solitario, sino que las lleva a cabo en interacción con *los poderes públicos*, que contribuyen a definir y asegurar su legalidad, y con *los administradores públicos expertos y los ciudadanos*, que por sus conocimientos (“conocimiento tácito” y “conocimiento explícito” codificado) y sus recursos hacen posible su efectua-ción. Dos son los desenlaces posibles de las dos actividades.

Por un lado, existe la probabilidad de que se tomen decisiones de gobernanza ordenada, congruente y aceptable, lo cual ocurre todas las veces que la participación de los ciudadanos y del personal público hayan concluido en acercamientos y acuerdos razonables, lo cual

depende del nivel de confianza que exista entre el gobernante, los poderes públicos, los funcionarios y los ciudadanos y, más a fondo, depende del liderazgo del gobernante. En contraste, existe la probabilidad de una decisión de gobernanza inconsistente e incoherente y destinada a fallar, si las posiciones de funcionarios y ciudadanos no pudieron conciliarse suficientemente y no llegaron a acuerdos básicos, condenando la decisión a un arreglo desarticulado y un equilibrio inestable.

Los dos desenlaces posibles ponen de manifiesto que el gobierno, en tanto agencia, compuesta por una pluralidad de organizaciones e interacciones, no puede pensarse como si fuera una realidad homogénea, compacta, y suponer que el personal de sus entidades comparte los mismos juicios de valor y juicios de hecho ante los asuntos sociales y el mismo compromiso. Puede ser una agencia articulada, cohesionada, orgánica; pero puede ser también fragmentada, desarticulada, incongruente. El gobierno es una agencia unitaria, homogénea, si el gobernante y sus ejecutivos han logrado crear vínculos de comunicación, confianza, cooperación y coordinación entre sus organizaciones, por lo que comparten los objetivos y las acciones de la gobernanza. Por el contrario, es una agencia fragmentada, heterogénea, si y cuando la dirección del gobernante no ha conseguido unificar a sus unidades, darles sentido de dirección y compromiso, generar confianza entre ellas y mantener su comunicación y cooperación, con el resultado de que en específicos asuntos públicos sus opiniones son discordantes, sus acciones incoherentes y distorsionan la realización del plan de gobierno.

En *la dimensión valorativa* las actividades fundamentales de la deliberación del agente gubernamental son:

- 1) El análisis y la evaluación del ordenamiento normativo del Estado, de sus valores, sus principios y las leyes que regulan la materia de las demandas sociales a atender, a fin de determinar la validez de los objetivos y las acciones de la decisión de gobernanza.

- 2) El análisis y la evaluación de las demandas de los ciudadanos con referencia a los valores y principios del ordenamiento normativo del Estado y a las leyes que regulan la materia de sus demandas, a fin de validar o invalidar su naturaleza pública y, en consecuencia, decidir atenderlas o descartarlas.

3) El análisis y la evaluación de las normas que regulan las materias de las demandas sociales y la definición y justificación del modo como han de entenderse y aplicarse, a fin de que sean procedentes para dar respuesta a las demandas de los sectores sociales y conducir los asuntos de interés público.

4) El análisis comparativo de los asuntos y problemas sociales, que son objeto de la demanda de los ciudadanos, con otros problemas y asuntos sociales, a fin de jerarquizar su respectiva valía social y, por ende, definir el orden de prioridades de la acción gubernamental y decidir cuáles asuntos y problemas han de ser preferentemente atendidos.

5) La definición de las propiedades o atributos que deben tener las situaciones o hechos que se juzgan son la solución de los problemas sociales y/o la realización de los objetivos sociales intencionados, de modo que sean compatibles con los valores, principios y normas del ordenamiento normativo estatal y, por ende, sean situaciones legítimas, socialmente valiosas y merecedoras de ser realizadas.

6) El análisis y la evaluación de las posiciones de los eventuales opositores y críticos a la decisión de la gobernanza en específicos asuntos con referencia a los valores, principios y normas del ordenamiento estatal, a fin de definir la validez de sus posiciones o demostrar que son inválidas o defectuosas, por tanto, refutables y debe sostenerse la gobernanza decidida por su superioridad valorativa y corrección legal.

En *la dimensión ejecutiva*, las actividades cognoscitivas y tecnológicas de la deliberación del agente gubernamental son:

7) El análisis de los datos existentes sobre las realidades sociales que son objeto de la demanda ciudadana y de la intervención gubernamental y, en correspondencia, la aceptación de los datos o la necesidad de una nueva producción de datos, la definición y uso de los métodos de procesamiento de los datos y de los procesos de su almacenamiento, difusión y accesibilidad.

8) El examen y la selección de los métodos documentales, experimentales, de campo, que debe observar la investigación de las realidades sociales consideradas problemas a fin de conocer su composición, las causas que explican su origen, crecimiento y agravamiento y las interrelaciones que mantienen con otras realidades sociales.

9) La aceptación de la incertidumbre decisional en específicos asuntos públicos por limitaciones de información y conocimiento y, por ende, la deliberación sobre la necesidad y conveniencia de intercambios y colaboración con las organizaciones económicas, sociales y centros de conocimiento de la sociedad (nacional e internacional) para adquirir el mayor conocimiento posible del asunto en cuestión, tomar la mejor decisión posible en las condiciones de racionalidad limitada y explicar a la ciudadanía el porqué de la gobernanza decidida o a decidir, y los efectos esperables.

10) La determinación de los criterios y componentes del análisis de las opciones de gobernanza (recursos financieros, recursos humanos, materiales...) para realizar los objetivos, el análisis comparativo entre las opciones y la selección de la opción que acredita ser la más acorde con los criterios aceptados y la costo-efectiva, además de válida. En conexión,

11) La definición de los componentes de la implementación de la gobernanza decidida o a decidir, que incluye la presupuestación de sus costos, la asignación de los recursos, el control del gasto, el perfil del personal operativo, los estándares e indicadores de su desempeño, la especificación de las propiedades de los productos, así como la consideración preventiva de acciones a ejecutar ante comportamientos y efectos no calculados.

12) El diseño del mensaje, los canales y los receptores de la comunicación política que informa, explica y justifica a la ciudadanía la decisión de gobernanza tomada o a tomar, demostrando su legitimidad y efectividad y su calidad superior respecto de las propuestas alternativas de competidores y críticos.

13) El diseño de los estándares e indicadores de la medición y la evaluación del desempeño de las unidades administrativas y del personal, de la calidad de los productos y de sus resultados sociales. En derivación, el aprendizaje, la autocrítica, la corrección e innovación de los supuestos, bases de datos, ideas, modelos y cálculos que influyeron en el contenido de la decisión de gobernanza.

14) La definición de los principios y criterios (prescripciones y proscripciones) a seguir en la interacción con los opositores de las decisiones gubernamentales.

15) La definición de las acciones a ejecutar en caso de contingencias imprevistas de eventos naturales y ante inesperados acontecimientos sociales que ocasionan efectos negativos, y alteran el plan y los programas de gobierno.

16) La decisión acerca del número y tipo de dispositivos y sistemas tecnológicos digitales a emplear y de su interoperabilidad informativa, que facilitan y mejoran la producción y el procesamiento de los datos, el conocimiento de la composición y evolución de los problemas, el cálculo de los efectos y costos de las opciones de acción, la mejora de la calidad de la prestación de los servicios públicos, la eficiencia y mejora de los registros públicos, la estimación de los probables escenarios sociales.

La actividad valorativa y cognoscitiva que pone fin a la deliberación del agente gubernamental y determina el contenido de la decisión de gobernanza es:

17) El análisis de la compatibilidad y la complementariedad de las normas valorativas seleccionadas, los conocimientos causales elegidos y los resultados de las relaciones políticas y, en razón de su compatibilidad y complementariedad, su integración, su unificación, que los constituye en los determinantes de la decisión de la gobernanza para gestionar los asuntos, problemas y demandas sociales.

La reflexión y la valoración del agente gubernamental, en modo autónomo o en interlocución y acuerdos con el personal de las entidades de la administración pública y con los sectores ciudadanos interesados, concluye en el momento que el gobernante elige los elementos normativos, cognoscitivos, técnicos, gerenciales, que juzga apropiados para gobernar los asuntos públicos y los asume como los componentes de los objetivos y las acciones de su decisión de gobernanza social.

8. La Integración de las unidades causales: el centro de la teoría

La teoría culmina en el acto de *la integración* de las normas legales, los datos, los conocimientos causales y las conclusiones políticas *por y en la decisión del agente gubernamental*. En el modelo teórico las unidades causales singulares, las normas, los conocimientos y las relaciones políticas, que son causalmente insuficientes si aisladas, abandonan su singularidad y forman un conjunto causal unitario por y en la decisión del agente gubernamental

La gobernanza pública no existe, no puede existir, si es únicamente efecto de la norma legal o únicamente efecto de la base de datos y los conocimientos causales o únicamente consecuencia de los arreglos políticos. No hay gobernanza si es una acción impecablemente legal, aunque ineficaz operativamente o insuficientemente representativa y consensuada. O si es técnicamente eficaz y políticamente responsiva pero ilegal. La gobernanza existe en el momento en el que sus acciones son a la vez normadas, racionales y políticas y es el efecto simultáneo y combinado de las tres determinaciones causales, lo cual ocurre y solo puede ocurrir por y en la decisión del gobernante. Al asumir los elementos de las unidades causales singulares, compatibilizarlos, complementarlos e integrarlos en una unidad, en la unidad de su acto de decisión, el agente gubernamental los constituye en las causas determinantes de la gobernanza y concluye su proceso de causación.

Antes de la decisión gubernamental las unidades causales singulares son causas potenciales de la gobernanza y llegan a ser realmente sus causas en el acto en el que el agente gubernamental decide asumirlas e integrarlas como los componentes de su decisión. Singularmente, por separado, no son causas, lo son solo asociadamente y se asocian por y en la decisión del gobernante.

La *integración* es una exigencia absoluta. Sin integración no existe la gobernanza, que no puede ser actividad directiva de la sociedad solo por causa de uno de los componentes, desarticulada de los demás. Toda decisión humana racional es resultado de *la síntesis* que su sujeto construye y establece entre los objetivos elegidos por su valor y

las acciones elegidas por su capacidad para realizarlos. La decisión de los objetivos y las acciones de la gobernanza es, por una parte, el efecto del conjunto de componentes de las unidades causales singulares seleccionadas, asumidas e integradas por el gobernante en la unidad de su acto de decisión y, por otra parte, es la expresión y la realidad de ese conjunto causal unitario. En suma, las unidades causales singulares, por separado, no son determinantes de la gobernanza ni causal ni constitutivamente.

La decisión final de la gobernanza se configura e integra por tres decisiones del agente gubernamental, antecedentes y preparatorias:

- La elección de la norma legal o de las normas legales que en la apreciación del gobernante son aplicables al asunto o problema social en cuestión y determinan la validez de los objetivos y las acciones para su dirección y gestión.
- La elección de los datos, conceptos, conocimientos causales, sistemas tecnológicos, que en la apreciación del gobernante son idóneos para conocer la composición y las causas del asunto o problema social en cuestión y para determinar las acciones conducentes para su dirección y gestión.
- La elección de la relación política con los poderes públicos, los funcionarios administrativos y los ciudadanos, que en la apreciación del gobernante es idónea para discutir y acordar las normas y los conocimientos idóneos para la gestión de los asuntos y problemas públicos, y hacer que la decisión sea socialmente aceptable en un grado suficiente.

Las tres elecciones tienen lógicas diversas de conformación y son singularmente insuficientes para dar origen y forma a la gobernanza de la sociedad, la cual exige la síntesis, la integración de las normas, los conocimientos, los equilibrios políticos. La integración consiste en que el gobernante, en colaboración con los ciudadanos y otros agentes públicos (legisladores, jueces, funcionarios), construye *una relación compatible, congruente y complementaria* entre los componentes seleccionados de la estructura normativa, cognoscitiva y política.

La síntesis o la integración de las tres elecciones constitutivas de la decisión de la gobernanza ocurre en el momento en el que el dirigente gubernamental, después de problematizaciones y análisis, entiende y decide que la norma legal, al pie de la letra o reinterpretada correc-

tamente, no prohíbe y, en cambio, sí permite y favorece la acción que se juzga idónea para realizar el objetivo intencionado y tampoco reprobaba las conclusiones a la que pudo haber llegado su interlocución con los ciudadanos interesados en el gobierno de un asunto social. Desde otra perspectiva, la decisión de gobernanza se configura y se adopta cuando el agente gubernamental juzga que la acción ejecutiva a decidir o decidida es compatible con la normatividad estatal, no contradice sus prescripciones y comparte la obligación de asegurar la observancia de los principios y normas del Estado. Juzga además que la acción ejecutiva incluye los resultados de la interlocución del gobernante con los sectores ciudadanos interesados, no los contradice ni excluye, aun si no los incorpora totalmente y no puede hacerlo, porque, entre otras razones, la gobernanza de un asunto particular por una política pública particular ha de ser compatible y complementaria con las otras políticas en curso que atienden la misma materia o materias afines.

Sin embargo, ante particulares demandas, asuntos y circunstancias, la integración es problemática y no puede realizarse según un mismo patrón. Es *problemática*, ya que los objetivos seleccionados por su valor y las acciones elegidas por su atribuida capacidad no ensamblan bien, lo cual se debe con frecuencia a las normas vigentes, a los recursos disponibles y a las posiciones políticas divergentes en el tema. Es realista reconocer el déficit de síntesis de los componentes de la decisión en numerosos asuntos, no obstante que el decisor y los participantes en la decisión hayan hecho los mejores razonamientos para acoplar el imperativo valorativo, el imperativo lógico y cognoscitivo de la gobernanza, y las conclusiones de la concertación política.

Los problemas más dificultosos de la decisión gubernamental son dos: la aplicabilidad de la norma al asunto en cuestión y la racionalidad limitada para manejarlo apropiadamente, a los que hay que añadir un tercer problema, el de la variedad de las posiciones de los ciudadanos acerca del asunto en cuestión.

En el primer caso, la norma regulatoria no empata con la información y el conocimiento que se tiene del asunto y prohíbe o limita acciones que contribuirían a gobernarlo y a hacer observable la norma. En el segundo caso, la limitación informativa, cognoscitiva, técnica está por debajo de las exigencias imperativas de la norma y de los

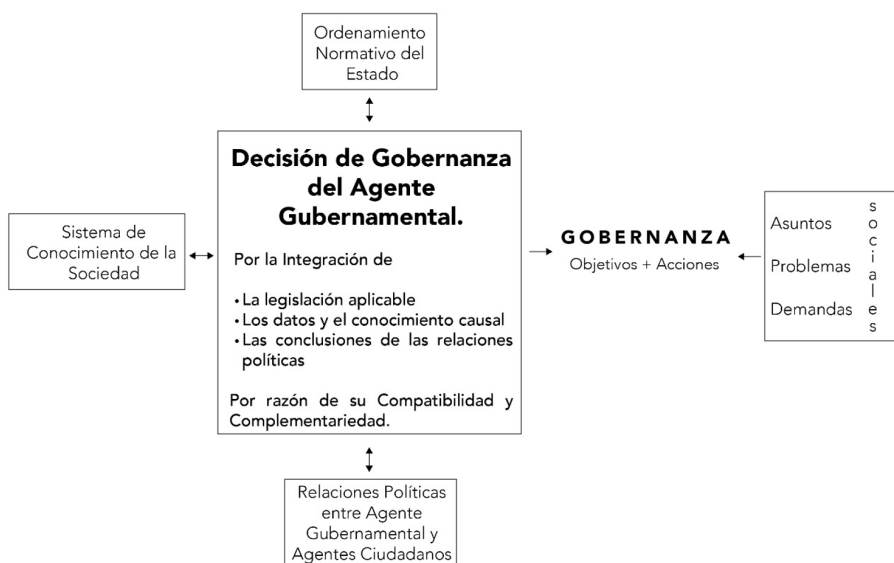
derechos ciudadanos, y no tiene la capacidad de realizar los valores públicos y los derechos ciudadanos. En el tercer caso, hay asuntos públicos que por la gravedad de sus daños para el conjunto social (por ejemplo, la pandemia Covid, los desastres de la crisis climática o el desenfreno de la criminalidad) reducen las divergencias entre los ciudadanos que perciben que los servicios públicos responden a sus preocupaciones, pero hay otros asuntos y problemas en los que los ciudadanos tienen posiciones opuestas, por lo que es prácticamente imposible que compartan los objetivos y las acciones de su control, gestión, solución.

Además de sus problemas, es de señalar que la integración no se lleva a cabo conforme a un mismo patrón y esquema que otorga por igual la misma importancia causal a las unidades normativas, cognitivas y políticas y a sus variables causales. Según los asuntos, las circunstancias y el tipo de demandas la decisión de gobernanza puede compatibilizar y complementar las tres unidades causales en modo equivalente, con la misma importancia causal, o puede otorgar un mayor peso a una de las unidades (a las normas, a los conocimientos y tecnologías, o a los acuerdos políticos) sin contradecir o excluir a las demás. Es conocido que los gobiernos en algunos asuntos y circunstancias dan justificadamente mayor peso a la observancia de los acuerdos, por lo que funcionalizan las normas y los conocimientos de las acciones hacia el objetivo de respetar los acuerdos estabilizadores. En cambio, hay otros asuntos y problemas, ocasionados por la inobservancia de las normas y el atropello a los derechos de las personas, en los que es lógico y responsable dar mayor peso a las prescripciones y prohibiciones de las normas con su coacción disuasiva, y subordinar los conocimientos y las relaciones políticas a la realización de los principios y normas de la convivencia. En suma, la decisión de gobernanza puede asumir los componentes causales con igual jerarquía o dar prioridad a uno de ellos y organizar a los demás en función de su realización o afirmación.

La responsabilidad del gobernante, con el apoyo de la inteligencia de los ciudadanos y de sus funcionarios expertos, consiste en encontrar en el marco de la pluralidad de las relaciones políticas la mejor síntesis posible entre la norma y el conocimiento, entre las limitaciones de la norma y las limitaciones del conocimiento y, más a fondo, en

elaborar la mejor síntesis posible entre la variedad de preferencias de los sujetos sociales, las normas y los conocimientos, costos incluidos. De todos modos, a pesar de las mejores intenciones y el máximo esfuerzo gubernamental y ciudadano, es probable que las gobernanzas factuales no puedan en todos los asuntos públicos integrar los juicios de valor de los poderes públicos y de los funcionarios con sus juicios de hecho de las opciones de acción para realizar los objetivos valorados. La síntesis será imperfecta. La gobernanza está sin remedio sujeta a equivocaciones, inconformidades, críticas, correcciones, mejoras continuas, innovaciones y a reintentos sin conclusión. Gobernar es “*Reintentar lo Imposible*” (Weber).

Teoría de la Gobernanza Pública



La integración de las tres elecciones tiene diversos niveles de coherencia en la acción real de los gobiernos. Existen gobernanzas factuales que sin contradicciones integran las tres elecciones en modo razonable a pesar de defectos, pero también existen gobernanzas que no logran integrarlas de manera aceptable o, peor aún, no les interesa hacerlo. La dificultad de la integración no es siempre imputable al gobernante y a su agencia de gobierno, que se manifiestan íntegros, competentes

y responsables, sino a la calidad de las regulaciones, a la precariedad de bases de datos, conocimientos y sistemas tecnológicos y, más a fondo, a la diversidad de expectativas, ideas y valoraciones que los ciudadanos demandantes o interesados tienen acerca de la propuesta o la actividad de gobernanza, respaldándola o cuestionándola.

El grado que alcance la integración de las tres elecciones, determina la “bondad” y la “calidad” de la gobernanza. Si las elecciones son apropiadas y si su integración es satisfactoria, es lógico que su calidad sea mayor respecto de otras gobernanzas factuales mediocres o fallidas, que no se ocuparon de hacer la integración o que amañaron la integración. Es la historia conocida de gobernantes voluntaristas, demagógicos o tecnócratas.

Con base en estas consideraciones, es posible afirmar como hipótesis de investigación:

- Que a mayor integración de las unidades causales por razón de su compatibilidad y complementariedad es mayor la legitimidad, efectividad y aceptabilidad social de la gobernanza decidida y, en derivación, que integraciones defectuosas darán origen a gobernanzas factuales defectuosas.
- Que la integración de las unidades causales no se lleva a cabo con el mismo patrón de compatibilización y complementación y, en consecuencia, la gobernanza se caracteriza por otorgar a algunas unidades causales una mayor preponderancia e importancia conforme al tipo de asuntos, circunstancias y demandas sociales.
- Que la causalidad normativa de la gobernanza, si desvinculada de la cognoscitiva y la política, asegura la legitimidad de las acciones decididas por el gobernante, pero probablemente será inefectiva, no tendrá una aceptación social suficiente y será cuestionada en algún grado por la carencia de resultados acordes con las demandas y expectativas de los sectores ciudadanos.
- Que la causalidad cognoscitiva de la gobernanza, si desvinculada de la valorativa normativa y de las relaciones políticas, probablemente alcanzará efectos y resultados, pero probablemente no tendrá una aceptación social suficiente por la ilegalidad de su producción, y porque sus efectos y resultados no son acordes con las demandas y expectativas de los sectores ciudadanos.

- Que la causalidad de las relaciones políticas, si desvinculada de la valorativa normativa y de la cognoscitiva, probablemente dará origen a una gobernanza factual aceptable y satisfactoria para los ciudadanos que se identifican con el asunto e influyeron en la decisión del gobernante, pero no será valorada como gobernanza de calidad pública por otros sectores de la ciudadanía a causa de su ilegitimidad y al hecho de que sus beneficios se confinan al círculo de los interesados.
- Que la causalidad normativa y la cognoscitiva unidas, sin respaldo político suficiente en el tratamiento del asunto en cuestión, asegura el derecho del gobernante a tomar la decisión de gobernanza, a justificarla y ejecutarla, pero existirán probablemente sectores inconformes y críticos por su marginación o exclusión del proceso configuración de la decisión pública o porque juzgan que hay otros asuntos sociales de mayor importancia pública, y que son desatendidos o descartados.
- Que la causalidad normativa y la política unidas, sin información y conocimiento causal apropiado sobre el asunto en cuestión, asegura el derecho del gobernante a tomar la decisión de gobernanza, a ejecutarla y a justificarla, pero seguramente será inefectiva y será cuestionada por su ausencia de resultados con implicaciones negativas para la confianza de la sociedad en el gobernante (la llamada “legitimidad por resultados”).
- Que la causalidad cognoscitiva y la política unidas, sin validación normativa, dará origen a una gobernanza factual sobre el asunto en cuestión que será probablemente satisfactoria y aceptada por los actores participantes que se identifican con el asunto o tienen interés en él, pero no será valorada como gobernanza pública por el conjunto de la ciudadanía a causa de su ilegitimidad y por el hecho de que sus beneficios se confinan al círculo de los interesados con la probabilidad de que los costos se extiendan a los demás sectores.

9. Las Variables y los Indicadores del orden normativo estatal, el sistema social de conocimiento, la relación política y la agencia gubernamental

La desagregación de las unidades causales en *variables* y estas en *indicadores* es crucial para validar la teoría, porque son los elementos cognoscitivos que hacen posible verificar empíricamente su causalidad y sus relaciones con otras causas en acción. El criterio de selección de las variables y de sus respectivos indicadores es su idoneidad para evidenciar que los componentes causales de la teoría no son especulaciones intelectuales sino factores verificables, observables, medibles que explican la composición y desarrollo de las gobernanzas factuales que estudian las investigaciones empíricas.

En la práctica de la investigación de las comunidades científicas se comparte la posición de que en la definición de las variables y sus respectivos indicadores es lógica y metodológicamente necesario y apropiado evitar el defecto de la simplicidad y el exceso de la profusión. Ni un número reducido que resulte insuficiente para evidenciar las causas y comprobar su causación y su nivel de causación, ni tampoco un número extenso e irrelevante que dificulte registrar las causas y comprobar su causación y nivel de causación. La definición del número apropiado de las variables y de sus indicadores es resultado de la actividad de investigadores expertos que por años han desarrollado habilidades lógicas y metodológicas en cuestiones específicas y, por otra parte, es también resultado de las críticas que el armado causal de la teoría recibe por las anomalías que detectan los colegas especialistas en sus investigaciones, y que incentivan la corrección y mejora del modelo teórico o, más drásticamente, ofrecen evidencias para descartarlo.

Con referencia a lo enunciado en 6.2., la preferencia por pocas variables en la explicación de la gobernanza es heurísticamente sensata, a condición de que se argumente que un número mayor de variables

dispersa y fragmenta el objeto de conocimiento, refiere a otra clase de efectos de las variables determinantes o a otros indicadores secundarios o irrelevantes y, sobre todo, en nuestro caso, señalan factores contextuales indirectos de la gobernanza más que factores causales directos.

La propuesta teórica, que se enfoca específicamente en la gobernanza de la sociedad como el objeto de conocimiento, opta por una lista restringida de variables que explican su configuración y, conforme a la orientación de la teoría, se centran en el agente y en su agencia administrativa más que en la estructura estatal, económica, cultural de la sociedad.

La lista de variables que se eligen y proponen son las que se consideran son las determinantes causales de la legitimidad, efectividad y aceptabilidad social de la gobernanza. Los indicadores que se eligen y proponen son los que permiten verificar la incidencia causal de las variables seleccionadas. El listado debe epistemológicamente completarse con el ordenamiento o la jerarquización de su importancia causal en la conformación del contenido de la decisión de gobernanza. En la teoría propuesta, la condición causal decisiva y determinante es el acto de decisión del agente gubernamental que integra las unidades causales al compatibilizarlas y complementarlas.

La investigación empírica muestra empero que el agente gubernamental, según los asuntos que aborda, no mantiene un mismo patrón de integración de las unidades causales. Según las circunstancias, los problemas y las demandas, la decisión otorga mayor preponderancia a una variable o a unas variables de una unidad causal respecto de las demás, en el entendido de que incluye las normas, los conocimientos y las conclusiones de la relación política sin excepción, aunque no las integre en modo paritario, con el mismo peso y orden. La integración incluyente se realiza según diversos patrones decisionales. Los resultados de los análisis multivariantes y multifactoriales muestran justamente el diverso peso causal de las variables y, en nuestro caso, el diverso peso que tienen las normas, los conocimientos y las conclusiones políticas con sus respectivas variables e indicadores en la configuración y adopción de las decisiones de la gobernanza factual.

Las variables causales del ordenamiento normativo del Estado, que determinan la legitimidad de la decisión de la gobernanza, son:

1. Los valores y principios constitucionales que reconocen y garantizan los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos, y las leyes que las preservan y regulan su ejercicio.
2. Las leyes que determinan las atribuciones y facultades del poder ejecutivo, y las leyes que regulan las actividades del agente gubernamental.
3. Las leyes que regulan las actividades de las entidades de la administración pública mediante las cuales el gobernante gobierna a la sociedad.
4. Las leyes que regulan la materia del asunto que es objeto de la demanda ciudadana y objeto de la gobernanza.
5. Las leyes que regulan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Por su importancia para la legitimidad de la gobernanza son imprescindibles y decisivas las variables 1, 2 y 4 y, principalmente, la 4, que comprende la 1, 2 y 3. Las investigaciones específicas de ciertos asuntos pueden incluir otras variables y ordenarlas conforme a su nivel respectivo de importancia causal.

Los *Indicadores* empíricos de las variables normativas refieren a las acciones o las propiedades de las acciones del agente gubernamental que evidencian la *observancia* de los principios constitucionales y las leyes del ordenamiento normativo del Estado. El investigador decidirá sobre la pertinencia de los indicadores según su materia de investigación, objeto de conocimiento y contexto social.

En positivo, los indicadores fundamentales son los hechos que manifiestan que el gobernante, los funcionarios y los ciudadanos participantes en la elaboración y ejecución de la decisión pública observan las atribuciones y facultades gubernamentales, las normas legales relativas a la materia de la gobernanza, respetan los derechos y libertades de los ciudadanos, y su actuación se caracteriza por la legalidad, la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas de sus decisiones y resultados... En negativo, los indicadores relevantes son los que refieren a la comisión del gobierno de actos discrecionales, discriminatorios, hechos de corrupción, ocultamiento de la información, oposición a la participación legítima de los otros poderes públicos, de otros gobiernos y de los ciudadanos, etc.

Las variables causales del sistema social de conocimiento, que determinan la efectividad de la decisión de la gobernanza, son:

1. Las bases de datos sobre los hechos o realidades sociales que son objeto de la demanda social y de la gobernanza y los métodos de procesamiento analítico de los datos en definiciones, clasificaciones, correlaciones.
2. Los conocimientos causales de las ciencias naturales y sociales sobre el origen y la composición de la materia de los asuntos públicos de la demanda social y de la gobernanza, así como el registro de las “buenas prácticas” gubernamentales y sociales de probada efectividad en específicos asuntos públicos.
3. Los métodos aceptados de experimentación, investigación documental e investigación de campo, los métodos de validación de los resultados y los métodos de cálculo de los efectos y los costos de las opciones de acción.
4. Los sistemas y dispositivos tecnológicos de información y comunicación para soporte y facilitación de la producción, aplicación y validación del conocimiento, incluidos los productos algorítmicos de la inteligencia artificial en curso.
5. La existencia social de instituciones y personal que poseen y producen conocimiento experto de los asuntos y problemas que son objeto de la gobernanza.
6. La gerencia de los recursos y las operaciones de las entidades y del personal de la administración pública para asegurar la corrección y efectividad de su desempeño, productos y resultados.
7. La evaluación de las acciones, los productos y los resultados de la gobernanza y el aprovechamiento de las conclusiones de la evaluación para innovar los supuestos y el contenido de la decisión directiva y de su ejecución.
8. La interlocución del agente gubernamental con los ciudadanos para intercambiar información y conocimiento acerca de los problemas y asuntos sociales que son objeto de la demanda social.

Por su importancia para la efectividad de la gobernanza, son imprescindibles y decisivas las variables 1, 2, 3 y 4 y, principalmente, la 2, que incluye en diverso modo y grado la 1, 3 y 4. Las investigaciones

específicas en ciertos asuntos pueden incluir otras variables y ordenarlas conforme a su nivel respectivo de importancia causal.

Los *Indicadores* empíricos de las variables cognoscitivas directas refieren a las acciones o las propiedades de las acciones del agente gubernamental que evidencian *la información y el conocimiento* que el gobierno tiene de los asuntos y problemas que debe atender. El investigador decidirá sobre la pertinencia de los indicadores según su materia de investigación, objeto de conocimiento y contexto social.

En positivo, los indicadores fundamentales son los que manifiestan que las decisiones de gobierno resultan de actividades de recopilación, producción y análisis de bases de datos, modelos causales e intercambios de información y conocimiento con las organizaciones de la inteligencia social, sistemas tecnológicos idóneos e interoperables y que existen instancias independientes de control de la calidad cognoscitiva y técnica de las decisiones gubernamentales... En negativo, los indicadores refieren a las acciones que ponen de manifiesto que los gobernantes y sus funcionarios carecen o menosprecian datos, conocimientos causales, buenas prácticas y experiencias o historias de éxito, no disponen de personal experto y de consultores especialistas, no emplean equipos y sistemas digitales de información o éstos son inconexos e inapropiados para el servicio público, se oponen a datos abiertos, no tienen métodos de gestión del conocimiento y de acompañamiento y evaluación del desempeño del personal, no se interesan en intercambiar información y conocimiento con la inteligencia social, y se resisten a la experimentación e innovación, etc.

Las variables causales de las relaciones políticas determinantes de la aceptación social de la gobernanza son:

1. La aceptación social de la legitimidad de la posición de autoridad del gobernante, la reputación social de su integridad y capacidad cognoscitiva, técnica y gerencial y de su agencia de administración pública, que participa en la elaboración e implementación de sus decisiones directivas.
2. La reputación social de representatividad política del gobernante, y la reputación social de respetabilidad y representatividad de los dirigentes de las asociaciones económicas (capital y trabajo) y de las organizaciones de la sociedad civil que participan

con el gobierno en la definición de la agenda pública y en la elaboración de la decisión de gobernanza.

3. Las reglas dialógicas de presentación, argumentación y validación que observan los actores participantes al presentar sus posiciones y propuestas en el debate del contenido de la decisión y en la formación de los acuerdos.
4. La existencia de canales institucionales que aseguran y facilitan el acceso de los ciudadanos a la información pública sobre la decisión de la gobernanza y sus resultados.
5. La credibilidad discursiva de los gobernantes, funcionarios y líderes sociales en su comunicación con la ciudadanía interesada en el asunto o problema social, objeto de la gobernanza, y con la ciudadanía en general.

Por su importancia para la aceptación y aprobación social de la gobernanza son imprescindibles y decisivas las variables 1, 2 y 5 y, principalmente, la 1, que las incluye en diverso modo y grado. Las investigaciones específicas sobre determinados asuntos sociales pueden incluir otras variables a las que habrá que ordenar conforme a su nivel respectivo de importancia causal.

Los *Indicadores* de las variables de la relación política refieren a las actividades de interlocución del gobernante con los ciudadanos en los asuntos públicos y, fundamentalmente, *la respetabilidad, credibilidad y confiabilidad* del gobernante en la interlocución y la concertación con el público ciudadano. El investigador decidirá sobre la pertinencia de los indicadores según su materia de investigación y objeto de conocimiento.

En positivo, los indicadores principales de la respetabilidad del gobernante y de sus consocios participantes son la veracidad de su discurso, su representatividad política, su independencia de los poderes fácticos sociales, la apertura a la participación ciudadana, su tolerancia a la crítica, e incluyen también el grado de libertad de la prensa y los medios de opinión pública y comunicación social en su consideración de los asuntos públicos, así como las cualidades intelectuales, morales y políticas de los sujetos participantes en la decisión, su real representatividad política y social, su reputación social... En negativo, los indicadores refieren a la exclusión de las voces y las organizaciones ciudadanas a las que se impide participar en los

asuntos públicos, la persecución de disidentes, la baja respetabilidad social de funcionarios públicos y ciudadanos participantes por fallas documentadas de integridad ética y representatividad política, por la incongruencia de sus trayectorias en el cumplimiento de sus funciones, por evidencias de su participación en decisiones opacas, desviadas, costosas y nocivas, o por su desconocimiento de los asuntos o problemas sociales, etc.

Las variables causales de la decisión del agente gubernamental que determinan la legitimidad y efectividad de la gobernanza son:

1. La selección de las leyes aplicables a la regulación del asunto y problema público en cuestión.
2. La selección de los datos, conocimientos y sistemas tecnológicos idóneos para entender, explicar y dirigir el asunto y problema público en cuestión.
3. La selección de las conclusiones de la interlocución política del gobierno con los ciudadanos que favorecen la gestión del asunto y problema público en cuestión.
4. La integración de los componentes normativos, cognoscitivos y políticos seleccionados por el gobernante y su constitución en las causas determinantes del contenido de su decisión de gobernanza.
5. La comunicación con la ciudadanía para informar, explicar y justificar la decisión de la gobernanza.

Por su importancia para configurar la decisión de una gobernanza legítima, racional y políticamente aceptable, las variables imprescindibles y decisivas son las variables 1, 2, 3, relativas a *la selección* de los componentes determinantes de la decisión y principalmente la 4, relativa a *la integración*. Las investigaciones sobre ciertos asuntos específicos pueden incluir otras variables y habrá que ordenarlas conforme a su nivel respectivo de importancia causal.

Los *Indicadores* de las variables refieren a las acciones normativas y cognoscitivas que el gobernante lleva a cabo autónomamente o en interlocución con los ciudadanos y otros actores institucionales para seleccionar las normas, los conocimientos y las conclusiones de la interlocución política, compatibilizarlas, complementarlas e integrarlas, a fin de que sean los componentes de la validez, efectividad y aceptabilidad de su decisión directiva. El investigador decidirá sobre

la pertinencia de los indicadores según su materia de investigación y objeto de conocimiento.

En positivo, indicadores fundamentales son las acciones que manifiestan que el agente gubernamental ha examinado las normas, los conocimientos y las conclusiones del intercambio político y las ha integrado coherentemente en su decisión de gobernanza. En negativo, los indicadores relevantes son los hechos que manifiestan la indiferencia u oposición del gobernante y ciudadanos interesados a la aplicabilidad de la norma legal, a los requisitos lógicos y metodológicos de la ciencia, a los sistemas tecnológicos y a las conclusiones políticas y, asimismo, los hechos que muestran que sus actividades de integración han sido omisas, artificiosas, contradictorias.

Las numerosas investigaciones que se llevan a cabo para evaluar y medir el grado en el que los indicadores de las variables de las unidades causales están presentes o ausentes en la gobernanza factual y son compatibles y complementarias, son fundamentales para conocer el nivel de la “buena gobernanza” y de la “calidad del gobierno” en la gestión de los asuntos públicos.

10. Una consideración conclusiva

El gobierno de la sociedad es necesario para regular y coordinar la diversidad y la contraposición de los intereses, preferencias, proyectos y acciones de las organizaciones y las personas asociadas. En el Estado moderno la gobernanza es jurídicamente normada por las leyes que protegen los valores fundantes de la libertad humana, sus derechos y la justicia en las relaciones entre los miembros de la sociedad. Por ser una acción performativa y no solo discursiva, la gobernanza se sustenta en datos y conocimientos causales que definen las acciones que pueden realizar las situaciones que demandan y esperan los ciudadanos. Si son normadas y racionales, los ciudadanos juzgarán válidas, eficaces y aceptables las políticas públicas y los actos de autoridad de los gobiernos. No obstante, la actividad de gobierno será limitada siempre que la norma elegida no sea suficientemente idónea para regular los asuntos sociales, los conocimientos elegidos no produzcan los efectos esperados y las normas y conocimientos de la gobernanza no se correspondan en un nivel satisfactorio con las expectativas de los sectores ciudadanos.

La probabilidad de que la gobernanza de la sociedad jamás llegue a ser plenamente satisfactoria y esté sujeta a críticas, inconformidades y cambios se debe a la pluralidad intelectual, ética, política y afectiva de las sociedades de hombres libres, que tienen diferentes interpretaciones y explicaciones sobre los asuntos y los proyectos de la vida en común y, asimismo, preferencias diferentes y hasta contrarias a los objetivos y las acciones de la gobernanza pública, porque juzgan que son distantes o desfavorables en algún grado a sus proyectos personales o a los de la vida en común. Los causantes del desempeño limitado de la gobernanza no son solo los gobernantes, sus agentes administrativos y los poderes públicos. Son también los ciudadanos y sus agrupamientos todas las veces que cometen transgresiones legales, violan los derechos de sus consocios, y son desafectos o indiferentes a los asuntos públicos y al interés común de la sociedad.

El déficit social explicable de la gobernanza se puede vivir y entender dialécticamente. Los efectos sociales negativos de las fallas, limitaciones y desviaciones del gobierno no son fatales en su negati-

vidad, motivan a gobernantes y ciudadanos a investigar sus causas, y a cuestionar y cambiar los supuestos, patrones e instrumentos normalizados del gobierno y a cambiar también a los gobernantes que no gobiernan.

El trasvase del orden valorativo racional de la vida humana en el mundo factual de la sociedad es una tarea interminable, jamás concluyente, aunque no absurda ni desesperanzada. Gobierno, organizaciones económicas, sociales, científicas y religiosas, personalidades del arte, la literatura y el periodismo se dedican incansablemente a proyectar y realizar una sociedad en la que se viva el mayor acoplamiento posible entre “el reino de los fines” humanos, motivadores por su valor, y “el reino de las causas” factuales que demarcan nuestras vidas. La sociedad, como la gobernanza de la sociedad, se mueve incessantemente entre las libertades creativas y las circunstancias limitantes, entre el ideal imperativo de una sociedad humana buena y la realidad factual de una sociedad deficiente, aunque siempre abierta a la reflexión, la autocrítica, la mejora, el cambio, en busca de plenitud.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2006): *Gobernanza y Gestión Pública*, F. C. E., México.
- Aguilar, Luis F. (2008): *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, ESADE, Barcelona.
- Aguilar, Luis F. (2010): *La Gobernanza, el nuevo Proceso de Gobernar*, Fundación Friedrich Naumann, México.
- Aguilar, Luis F. (2016): *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*, I. N. E., México.
- Aguilar, Luis F. (2019): *La Gobernanza del Sector Público*, El Colegio de Jalisco, Zapopan.
- Arrow, K. (1951, 1963): *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press.
- Bouckaert, G., Pollit, Ch. (2000): *New Public Management*, Oxford University Press.
- Banco Mundial (1992): *Governance and Development*, Washington.
- Banco Mundial (1999-2008): *Governance Matters I-VIII*, Banco Mundial, Washington.
- Cerillo I. Martínez, A. (2005) (ed.): *La Gobernanza Hoy. Diez Textos de referencia*, INAP, Madrid.
- CLAD (1998): *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas.
- CLAD (2006): *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, Caracas.
- CLAD (2008): *Carta Iberoamericana sobre la Calidad en la Gestión Pública*, Caracas.
- CLAD (2018): *Carta Iberoamericana sobre Ética e Integridad en la Función Pública*, Caracas.
- Comisión de la Unión Europea (2001): *La Gobernanza Europea: Libro Blanco*, Luxemburgo.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975): *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press, New York.
- Diamond, L. J. y Morlino, L. (2004): “The Quality of Democracy”, en *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4.
- Diamond, L. J. y Morlino, L. (2005) (eds): *Assessing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

- Innerarity, D. (2006): *El Poder Cooperativo: otra forma de gobernar*, ESADE, Barcelona.
- Kooiman, Jan (1993): *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage, Londres.
- Kooiman, Jan (2003): *Governing as Governance*, Sage, London (trad. esp. *Gobernar en Gobernanza*, INAP, Madrid).
- Klijn, E. H. y Koppenjan, J. (2015), *Governance Networks in Public Sector*, Routledge, London.
- O'Donnell, G., Vargas, J., Lazzetta, O. (2004) (eds.): *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action: Public Good and the Theory of Groups*, Schocken Books, New York (trad. esp. *La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes Públicos y la teoría de grupos*, Limusa ed., México).
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading (trad. esp. *Reinventando el Gobierno*, Paidós, Barcelona).
- Pierre, J. (2000) (ed.): *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- PNUD (1997): *Reconceptualising Governance*, PNUD, New York.
- Prats, J. (2004): “De la burocracia al management y del management a la gobernanza”, en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 3.
- Rhodes, R.W.A. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, London.
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008): “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”, en *Governance*, vol. 21, núm. 2.
- Simon, H. (1947, 1997): *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Free Press (trad. esp. *El Comportamiento Administrativo*, Ed. Aguilar, Madrid).

Colofón

