



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de  
Administración para el Desarrollo  
Venezuela

Aguilar, Luis F.

El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza

Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 39, octubre, 2007, pp. 5-32

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**El aporte de la Política Pública y de la  
Nueva Gestión Pública a la gobernanza**

**Luis F. Aguilar**

**Luis F. Aguilar**

Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, Ciudad de México, e investigador nacional. Ha escrito numerosos artículos sobre teoría administrativa y política, así como siete libros entre los que destacan su reciente ensayo sobre "Gobernanza y gestión pública" y sus antologías y estudios introductorios sobre política pública. Enseña regularmente en España y países de América Latina sobre temas de gobierno, gestión y política pública. Es miembro del Comité de Expertos de las Naciones Unidas en Administración Pública.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco  
Beta 11, Miguel Ángel de Quevedo, No. 505, Piso 1  
Col. Romero de Terreros, Delegación Coyoacán  
04310 México, D.F. - México  
Tel.: (525)540130/56593049  
Fax: (525)6598670  
E-mail: luisfaguilar@aol.com

En el centro de las ciencias que estudian el gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana se ha vuelto prioritario el tema/problema de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos.

## **El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza \***

En este trabajo serán abordados los siguientes temas: 1) mostrar que el problema político se ha desplazado del sujeto del gobierno al proceso de gobernar y, en consecuencia, a la cuestión de la capacidad y eficacia directiva del gobierno, que incluye a la administración pública (AP) como uno de sus componentes esenciales; 2) mostrar que para resolver este problema se han construido dos enfoques de pensamiento y acción, el enfoque de la gobernabilidad y el de la gobernanza, que comparten el propósito de mejorar la capacidad y rendimiento directivo del gobierno; 3) ofrecer a manera de recordatorio conceptual los elementos esenciales de la noción de gobernanza; y 4) mostrar que la política pública (PP) o la nueva gestión pública (NGP) han sido propuestas disciplinarias y profesionales que han sido procesadas desde el enfoque de la gobernabilidad o de la gobernanza y que sus resultados (si no los propósitos) han contribuido a difundir una nueva relación directiva entre gobierno y sociedad, llamada Gobernanza o Nueva Gobernanza.

### **1. Gobierno y proceso de gobierno**

Quisiéramos llamar la atención sobre el hecho que en el centro de las ciencias que estudian el gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana se ha vuelto prioritario el tema/problema de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos. ¿Gobiernan los gobiernos a sus sociedades? ¿Poseen los gobiernos la capacidad de conducir sus países o sus comunidades hacia algún lugar de valía en vez de llevarlos a la deriva o a naufragar? ¿Cuáles son las condiciones que hacen posible que los gobiernos estén en aptitud de gobernar? ¿Estas condiciones de posibilidad directiva se encuentran sólo en el gobierno o implican además del gobierno a agencias privadas y sociales, nacionales e internacionales y, por ende, implican otro tipo de relaciones entre gobierno y ciudadanos? ¿Son los problemas directivos que al

---

Recibido: 27-08-2007. Aceptado: 03-09-2007.

(\*) Conferencia Magistral presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

governar enfrenta el gobierno dificultades permanentes y arduas pero manejables, o son síntomas de limitaciones intrínsecas, que para su superación remiten a factores externos al gobierno? Las preguntas podrían multiplicarse y todas reflejan dudas metódicas sobre la capacidad directiva de los gobiernos (no importa en este caso si son presidenciales o parlamentarios, unitarios o federales), que suelen provenir de situaciones vividas de desgobierno social desastroso o, recientemente, de situaciones de descontento respecto del desempeño del gobierno democrático<sup>1</sup>.

En el pasado, la ineficacia directiva de los gobiernos se atribuyó a los defectos y vicios del sujeto gobierno, de la instancia o la agencia de gobierno. A lo largo del siglo XX, en el período de entreguerras y durante las tres décadas de la Guerra Fría, sobran ejemplos de gobiernos abominables en los regímenes políticos europeos, en los revolucionarios de Europa del Este y en algunos latinoamericanos. El cuestionamiento de los gobiernos apuntó a las características ilegítimas de su posición de mando y actuación, gobiernos impuestos en vez de elegidos, ilegales, arbitrarios, atropelladores de derechos humanos, represores de cualquier forma de disidencia hasta volverse deportadores, carceleros y homicidas, intrusos en la vida privada o, más atenuada pero no menos críticamente, gobiernos corruptos, facciosos, clasistas, oligárquicos, intervencionistas, populistas, clientelares, nepotistas... En esta posición, la ingobernabilidad o la ingobernación son la consecuencia natural de los defectos y vicios del sujeto de gobierno.

Sin embargo, debido a la democratización de los regímenes políticos y a la instauración o restauración progresiva del Estado de derecho y, por ende, de la ley como el marco vinculante de la acción de los poderes públicos y particularmente del gobierno ejecutivo, se han resuelto razonablemente los dos cuestionamientos fundamentales al sujeto gobierno: *la legitimidad de su cargo y la legitimidad de su actuación*. El sujeto gobierno ha dejado de ser el problema, al reunir las características consideradas esenciales y correctas: elegido libremente entre opciones políticas en competencia, controlado por otros poderes públicos, sujeto al escrutinio ciudadano, sometido al imperio de las leyes, respetuoso de los derechos humanos y de las libertades políticas y civiles de los ciudadanos, transparente, rendidor de cuentas, concedor además de los ingentes costos que acarrea a su legitimidad política

**El nuevo planteamiento, focalizado en el gobernar más que en el gobierno, se explica y se justifica porque si algo dejaron en claro las crisis fiscales, políticas y administrativas de nuestros Estados sociales, desarrolladores de formato autoritario, es que no todo actuar del gobierno, por ser del gobierno, es directivo o tiene efectos directivos.**

la inobservancia de la ley y el irrespeto a derechos humanos y ciudadanos.

La cuestión nueva consiste en que los gobernantes legítimos pueden no gobernar. Sus decisiones y acciones pueden tener propósitos directivos pero no efectos directivos en campos cruciales de la convivencia y supervivencia social. El problema de la legitimidad o validez institucional del gobierno ha dejado de ser el centro del problema, pues el gobernante ocupa legalmente el cargo y actúa conforme a las reglas jurídicas establecidas. Lo que se discute es su *validez directiva, su competencia directiva* (o su "legitimidad por resultados", en expresión muy socorrida aunque inapropiada). El problema no es ya el gobierno, en el sentido de gobernante, sino el gobierno, en el sentido de la acción de gobernar, gobernación, gobernanza: en el gobernar más que en el gobierno. Ello se debe, entre otras razones, a que la eficacia del gobernar implica componentes científico-técnicos y no sólo los institucionales de su cargo y actuación, y además implica prácticas políticas de relación con los ciudadanos (agentes sociales, económicos, políticos), las cuales van más allá de la simple observancia de las prescripciones legales aun si las acaten en su actuación.

La novedad consiste hoy en que el sujeto de gobierno/la institución gobierno ha dejado de ser el centro del problema cognoscitivo y práctico, y el problema se ha desplazado al proceso de gobierno, a la gobernación, la gobernanza y, en conexión, a la capacidad y eficacia directiva que el proceso de gobierno implica o debería implicar y que incluye a la administración pública (AP) como su componente científico-tecnológico-organizativo-gerencial imprescindible, además del componente político-institucional. El nuevo planteamiento, focalizado en el gobernar más que en el gobierno, se explica y se justifica porque si algo dejaron en claro las crisis fiscales, políticas y administrativas de nuestros Estados sociales, desarrolladores de formato autoritario, es que no todo actuar del gobierno, por ser del gobierno, es directivo o tiene efectos directivos. En ocasión de la crisis o al ocasionar la crisis, el gobierno se mostró factor de desgobierno. A partir de ese oscuro momento se colapsó el supuesto de que la acción de gobierno es por definición directiva de su sociedad, gubernativa. Desde entonces se rompió la equivalencia que espontáneamente establecíamos entre la acción de gobierno y la dirección de la sociedad, ecuación que fue razonablemente cierta en el apogeo de los Estados sociales y, en nuestros países, durante las décadas del desarrollo. La

diferencia sigue presente en los gobiernos democráticos, particularmente en los de reciente establecimiento que enfrentan dificultades en la conducción social. No todas las decisiones y acciones de los gobiernos democráticamente elegidos, representativos, controlados, observantes de las leyes, transparentes y rendidores de cuentas, sólo por esas valiosas características, son directivas efectivamente o tienen efectos directivos.

¿Por qué la gobernación/gobernanza se ha vuelto problema cognoscitivo y preocupación ciudadana? ¿Por qué se ha llegado a considerar que el gobernar del gobierno es problema y causa de problemas y no sólo solución de problemas? Los siguientes factores, que enlistamos selectiva más que exhaustivamente, parecen ofrecer la explicación.

- La crisis y/o colapso fiscal o económico o político de los Estados sociales (en todas sus formas, socialistas, asistenciales, de bienestar, desarrolladores), en los años 80 y 90, exhibió al gobierno como factor de desgobierno, como un agente que puede ocasionar daños y costos sociales, y no sólo impulsar y sostener los beneficios del desarrollo, la seguridad y el bienestar social.

- La percepción social negativa de la AP por servicios públicos de calidad baja o variable, por sus regulaciones y trámites excesivos e innecesarios que obstaculizan las iniciativas de la sociedad económica, civil y las del gobierno mismo, por políticas públicas desarticuladas e ineficaces y, en el fondo, por ser una organización administrativa no "costoeficiente".

- En las democracias emergentes latinoamericanas, la desilusión o el descontento democrático, en el sentido de que los gobiernos democráticos elegidos, representativos y legales no están acreditando suficiente capacidad directiva, particularmente en lo que concierne a la cuestión de la seguridad pública y la cuestión social de la pobreza, de la desigualdad. En conexión con este punto, la constatación de que la liberalización de los mercados que puso fin a una economía estatalmente intervenida, y que fue considerada, además, la pareja de la democratización (afinidad entre libertades políticas y económicas), no está resolviendo los problemas cruciales del crecimiento económico, generación de empleo, ingresos sostenidos...

- La globalización, que para nuestra problemática significa fundamentalmente la desterritorialización de la economía (finanzas, producción, comercio, investigación...), ha provocado que las

La contemporánea es estructuralmente una sociedad "descentrada": no existe el predominio de una función sobre las otras ni la coordinación general del sistema es la función especial de algún subsistema.

actividades de sectores económicos nacionales clave, articulados con las cadenas de valor internacionales, se hayan independizado bastante de los sistemas de regulación de las instituciones estatales, las cuales hasta la fecha son instituciones territoriales y de alcance territorial.

- La diferenciación funcional de la sociedad o la complejización del sistema de sociedad (al decir de N. Luhmann), que significa que la sociedad contemporánea se ha convertido en un sistema de subsistemas altamente diferenciados (economía, política, ciencia/tecnología, derecho, familia y vida privada, arte, etc.), autorreferidos, que interactúan entre sí siguiendo sus propios códigos de acción (en busca de recursos que son procesados según su propia lógica de acción: objetivos, reglas, instrumental, imágenes de logro, etc.), de modo que la contemporánea es estructuralmente una sociedad "descentrada": no existe el predominio de una función sobre las otras ni la coordinación general del sistema es la función especial de algún subsistema; la coordinación es más bien el resultado de los ajustes mutuos particulares entre los sistemas que un acoplamiento integral llevado a cabo por una instancia superior del sistema, la política o el gobierno.

- La creciente independencia, autonomía y hasta autosuficiencia que personas, familias, grupos sociales organizados y socialmente relevantes han alcanzado en la atención de sus problemas privados o asociados, de modo que han dejado de recurrir al poder público para atenderlos o recurren sólo para prestaciones particulares y más bien en asuntos de la seguridad pública.

Estos factores han tenido por lo menos *dos* efectos considerables en lo que concierne a la capacidad/eficacia directiva de los gobiernos. La democratización del régimen político, que distribuyó entre varios actores el poder concentrado en la presidencia y en su coalición política de soporte, junto con la liberalización de la economía, que de acuerdo a la política de ajuste estructural incluyó la privatización de empresas públicas y desregulaciones económicas de vario tipo, hicieron perder al gobierno poderes, capacidades, facultades y alcances, particularmente en el campo decisivo de la política económica y, sobre todo, generaron demandas hacia el gobierno por *un nuevo tipo de capacidades directivas* que no existían en el antiguo régimen o no se habían desarrollado en grado suficiente y que en el gobierno democrático reciente, a pesar de sus reformas, no se han podido aún construir en el grado requerido. Las nuevas capacidades directivas que se demandan son las relativas

La cuestión sobre la capacidad/eficacia directiva de los gobiernos se explica en gran medida porque el gobierno ha perdido capacidades, facultades, poderes y alcances en asuntos centrales de interés general.

a la certidumbre jurídica mediante aplicación imparcial de las leyes, la seguridad pública mediante un sistema de policía honesto y eficiente, un sistema hacendario equitativo y competitivo, una AP eficiente y de calidad, no corrupción, transparencia, y un espacio público de deliberación ciudadana. Si el sistema de gobierno carece de estas capacidades, que son las esenciales del Estado, las actividades económicas no tienen los incentivos para sostenerse y las iniciativas de la sociedad civil están destinadas a la improductividad frente a la anomia, la infracción y el delito que campean cuando el control estatal es defectuoso.

Por el otro lado, la globalización económica hizo *perder al gobierno capacidad de conducción del crecimiento económico* al privarlo de poderes decisivos de intervención o al reducir significativamente su influencia en decisiones económicas cruciales. El gobierno ya no posee, o ya no con la magnitud requerida, los recursos clave del crecimiento económico de su sociedad (en condiciones de competitividad mundial), tales como los recursos financieros, los de información y conocimiento científico-tecnológico, los de comercialización y gerencia productiva, para estar en grado de generar sostenidamente por sí solo, a partir de sus propias decisiones y acciones, la productividad y las ventajas competitivas, que hoy constituyen la base del desarrollo y la fuente del empleo, las oportunidades de ingreso sostenido, la universalización progresiva del bienestar y la seguridad social. En los espacios en los que se deciden los asuntos del crecimiento de un país o una región (los sectores económicos a desarrollar, el tipo del aporte gubernamental y el de los agentes privados, los impactos en el empleo y la equidad) el gobierno delibera y decide en negociación empatada con los actores económicos, gubernamentalmente independientes, y cuya independencia se ha incrementado tanto por el marco de libertades económicas en el que ahora se mueven como por los nexos que han establecido con las cadenas de valor internacionales, de modo que las leyes y políticas económicas nacionales son para ellos una referencia de análisis para tomar sus decisiones más que una regulación a la que tienen obligadamente que someterse por no disponer de otra opción razonable.

En suma, la cuestión sobre la capacidad/eficacia directiva de los gobiernos se explica en gran medida porque el gobierno ha perdido capacidades, facultades, poderes y alcances en asuntos centrales de interés general, a consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociológicas que han ocurrido al

El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno; no es un enfoque social, pues la premisa de su planteamiento es la consideración de que en la sociedad no existen o son irrelevantes las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y de solución de sus problemas.

cambio del siglo y están en curso, y sobre cuya orientación y dinámica el gobierno no tiene control total ni determinante. Más aun, en muchos casos, el gobierno parece haber perdido también capacidad cognoscitiva, al mostrarse confuso e indeciso ante las tendencias económicas contemporáneas y las tensiones domésticas, debido con frecuencia a sus prejuicios ideológicos (neoliberales o socialistas-populistas) que no puede o quiere revisar.

## 2. Gobernabilidad y Gobernanza

En respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de restablecerla y asegurarla, dos han sido las líneas generales de respuesta: *la gobernabilidad y la gobernanza*. Son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan ambos con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios y, en nuestra opinión, la gobernanza integre el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección. En continuidad y resalte de lo dicho, gobernanza y gobernabilidad tienen como foco cognoscitivo y práctico al gobierno, a su actividad directiva, no al Estado ni a su constitución política, ni tampoco a la estructura del sistema social o económico. Por ende, representan un problema y objeto de conocimiento limitado, no obstante su alta relevancia teórica y práctica por referirse al agente de la conducción social<sup>2</sup>.

Gobernabilidad<sup>3</sup> denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de *la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad*. La articulación de la gobernabilidad o ingobernabilidad con la capacidad o incapacidad de gobernar del gobierno ha sido el enfoque dominante en la literatura, desde 1975, cuando se publicó el libro pionero "*La crisis de la democracia*" (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), en el que por primera vez apareció en el discurso político el lenguaje binario gobernabilidad/ingobernabilidad<sup>4</sup>.

El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno; no

es un enfoque social, pues la premisa de su planteamiento es la consideración de que en la sociedad no existen o son irrelevantes las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y de solución de sus problemas, en conformidad con el supuesto arraigado de considerar a la sociedad como problema, como realidad ingobernable por sí misma, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y coordinarla<sup>5</sup>. En este sentido, la gobernabilidad es una cuestión que se plantea sólo con referencia al gobierno y que no atañe a la sociedad, la cual es por definición ingobernable, destinada a conflicto y crisis.

Según el libro de referencia, la ingobernabilidad es una probabilidad real y aun inminente en las democracias de las sociedades avanzadas (entonces industriales), pues los gobiernos, debido a su patrón directivo, han agotado sus capacidades (legales, fiscales, administrativas, políticas) de respuesta a las demandas sociales, con el efecto de generar inconformidades, cuestionamientos y deslegitimaciones. En las condiciones de desequilibrio por exceso de demanda social (en razón del activismo democrático de partidos, organizaciones sociales y medios) y defecto de respuesta gubernamental, se corre el riesgo de la ingobernación y crisis política, que se manifestará en formas de indisposición social a obedecer, a aceptar leyes y políticas, a desentenderse de los asuntos públicos, lo cual traerá caída económica y ruptura social. En el contexto de las democracias en consolidación, la ingobernabilidad es también un escenario probable debido a que la democratización fue entendida y practicada como "transición" (de un régimen/gobierno autoritario a uno democrático), de modo que se puso mayor énfasis en la necesidad de elecciones legales y ciertas para asegurar los derechos políticos de los ciudadanos y favorecer la "alternancia" al mando del Estado, pero no en la necesidad de construir el *orden político* propio y esencial del gobierno democrático para que esté en aptitud de gobernar. El resultado es que, en la mayor parte de nuestros países, los gobiernos democráticos no poseen en modo suficiente las capacidades requeridas (legales, fiscales, administrativas, de diseño de políticas, de autoridad política) para dirigir

**El supuesto del enfoque de gobernabilidad es claro y preciso: un gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. Por consiguiente, la dotación o redotación de capacidades al gobierno democrático es la condición necesaria y suficiente para que esté en aptitud de gobernar.**

efectivamente sus sociedades, las cuales se agolparon en las urnas y abandonaron líderes mesiánicos o utopías revolucionarias porque atribuyeron a la democracia superior capacidad de solución de problemas respecto de otros regímenes o por lo menos superior a la de los gobiernos autoritarios. La desilusión o el descontento democrático resumen la inconformidad y representan la actual amenaza de desgobierno<sup>6</sup>. En conclusión, mientras en las democracias consolidadas de las sociedades desarrolladas la ingobernabilidad se cierne amenazadora por exceso de democracia, en nuestros países se debe a deficiencias y pendientes en la construcción democrática<sup>7</sup>.

En correspondencia con el enfoque de la gobernabilidad, que ha sido el asumido y desarrollado por un buen número de investigadores latinoamericanos (Achard y Flores, 1997; Camou, 1995; De Riz, 2001; Flisfish, 1989; Labastida, 2001; Malloy, 1993, y muchos más), las situaciones de ingobernabilidad pueden prevenirse a condición de dotar al gobierno con las capacidades idóneas y suficientes (desde las institucionales hasta las administrativas) a fin de que puedan dirigir en modo razonablemente eficaz su sociedad (satisfacer demandas, resolver problemas, controlar conflictos, reducir la inseguridad y la incertidumbre jurídica, coordinar la pluralidad de actores, realizar objetivos de crecimiento económico y desarrollo social, crear futuros de beneficio general...). En conclusión, el supuesto del enfoque de gobernabilidad es claro y preciso: un gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. Por consiguiente, la dotación o redotación de capacidades al gobierno democrático es la condición necesaria y suficiente para que esté en aptitud de gobernar<sup>8</sup>. En gran medida, lo que llamamos en estos años "Reforma del Estado", tiene un foco gubernamental y consiste en otorgar capacidades a los poderes públicos de un gobierno democrático con problemas.

Dos son las críticas principales al enfoque de la gobernabilidad, que nos es el más familiar. La primera crítica observa que es un *enfoque centrado en las capacidades del gobierno*, las cuales no son más que potencialidades de acción, y *no en las acciones de relación del gobierno con la sociedad*, que son las que hacen reales, manifiestas, efectivas las capacidades: las "actualizan" (en lenguaje aristotélico). La capacidad de gobernar se muestra y valida en los resultados reales que producen las acciones que ejecuta el gobierno. En los hechos, el gobierno decide y practica acciones que explotan a cabalidad las potencialidades legales, fiscales, informativas, políticas,

gerenciales que posee, acreditando entonces que posee la capacidad de atender problemas y enfrentar desafíos públicos, pero también puede decidir y practicar acciones que las desaprovechan o subutilizan, con el resultado de agravar problemas y no impactar en las condiciones sociales indeseadas, transformándolas. En suma, las acciones (tipo de) que el gobierno practica en su interacción con los actores sociales para fines de dirección y coordinación son más decisivas que las capacidades que posee, en tanto las acciones son las que convierten la capacidad directiva en eficacia directiva. Dicho de otro modo, más determinante que la capacidad de gobernar es el proceso de gobernar con sus prácticas de interlocución y negociación con los actores sociales (cosa que la gobernanza resalta).

Asimismo, se critica con mayor énfasis su *enfoque gubernamental(ista)*, en tanto la perspectiva de la gobernabilidad sigue considerando que un gobierno bien equipado con los recursos y poderes apropiados es suficiente para dirigir la sociedad, bajo el supuesto de la incompetencia directiva de la sociedad o de su necesaria subordinación al gobierno para poder mantenerse como sociedad. En consecuencia, se supone que el orden y el desarrollo social son un resultado que puede ser producido sólo con las facultades legales, capacidades financieras y administrativas, y habilidades políticas que poseen los gobiernos más que por las capacidades de la sociedad económica o civil, que en el supuesto son inexistentes, inestables, de impacto circunscrito y, en el mejor de los casos, complementarias a las gubernamentales. Se observa además críticamente que querer dotar al gobierno con todas las capacidades y poderes requeridos para superar sus previsible deficiencias directivas y conseguir que los actores económicos, civiles y políticos se dirijan entonces hacia precisos objetivos colectivos y ejecuten las acciones que se han considerado idóneas para producirlos, es una propuesta compulsiva (recordar la planificación de los socialismos y nacionalismos autoritarios) cuyo resultado más probable será contraproducente, en tanto es previsible que los actores hoy económica y políticamente independientes y autónomos no aceptarían ese modo de gobierno impositivo de mando y control, y lo demostrarían con deserciones económicas y oposiciones políticas, además de que ese modo intervencionista de gobernar sería descalificado nacional e internacionalmente por lesionar valores centrales de la democracia y del liberalismo o

**El enfoque de gobernanza es postgubernamental. El enfoque apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas.**

del socialismo democrático. En resumen, en el enfoque de gobernabilidad no cambia el modo y patrón tradicional de dirigir la sociedad, que sigue siendo pensado y justificado como gubernamentalmente estructurado y dominado, y que da por un hecho que la sociedad económica y civil puede ser sólo objeto y destinatario del gobierno y de la AP, pero en ningún modo sujeto<sup>9</sup>.

El enfoque de gobernanza es postgubernamental<sup>10</sup>. El enfoque apunta a la necesidad o conveniencia de *un nuevo proceso directivo de la sociedad* más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) *el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente*, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad<sup>11</sup>.

En las actuales condiciones, el gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, pero sus ideas, acciones y recursos son insuficientes para definir por sí mismo los futuros de interés social y sobre todo para realizarlos, dado que los problemas y desafíos que la sociedad enfrenta actualmente y ha de resolver para preservar o mejorar sus niveles de integración, seguridad y calidad de vida rebasan por su magnitud, complejidad y dinámica las capacidades de respuesta que el gobierno posee (así como las capacidades de cualquier actor social). En el enfoque no basta la legitimidad política del gobierno debido a que la acción de gobernar incluye componentes financieros, técnicos y gerenciales, y debido particularmente a que la dirección efectiva de la sociedad requiere, además de las capacidades que posee el gobierno, las capacidades y recursos que poseen actores no políticos y extragubernamentales. El gobierno visionario y capaz de subordinar a los actores económicos, civiles y políticos en la definición de los objetivos de la vida social y de su proceso de realización, ya no opera en las condiciones contemporáneas de democracia, creciente autonomía (independencia y autorregulación) de personas y organizaciones sociales en numerosos campos de su vida, diferenciación funcional de la sociedad, globalización de la economía... Vivimos una situación social de gobierno débil. Para resolver los problemas y superar los desafíos actuales se requiere ascender a

La gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, pues sin esta condición cumplida no existiría una condición esencial para que pueda haber dirección de la sociedad antes y ahora; pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad.

un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia que rebasa las potencialidades gubernamentales y las de cualquier actor económico y social, razón por la cual se exigen formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental-social: conjunción de jerarquías, mercados y redes sociales. A esto se debe que la sociedad económica y civil haya adquirido mayor influencia en la definición de los objetivos, metas y sueños de sociedad, así como en la definición de las normas y políticas a seguir para producir las metas sociales. Más aun, su participación se ha vuelto decisiva para realizar los objetivos decididos, en la medida que posee recursos financieros, cognoscitivos, organizativos, comunicacionales... que el gobierno no posee o no en la magnitud requerida y que son fundamentales para que la sociedad se dirija hacia futuros de valía.

Gobernanza quiere decir justamente la existencia de un proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores: un proceso directivo postgubernamental más que antigubernamental. Es un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen. Más aun, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, pues sin esta condición cumplida no existiría una condición esencial para que pueda haber dirección de la sociedad antes y ahora; pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad. En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: *el paso de un centro a un sistema de gobierno*, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales.

### **3. El concepto de gobernanza: memorando conceptual<sup>12</sup>**

El concepto de gobernanza, en sus orígenes, fue un concepto descriptivo de los cambios que a fines del siglo pasado experimentaba el gobernar y el administrar público, dado que funciones públicas,

políticas públicas, servicios públicos se llevaban a cabo mediante diversas y crecientes formas de asociación y corresponsabilidad entre las agencias de gobierno y las organizaciones privadas y sociales. El concepto era la representación de que otro modo de gobernar y administrar tomaba forma, distinto al tradicional del gobierno protagonista. Casi simultáneamente, el concepto descriptivo se fue reelaborando en concepto teórico, con una denotación que ahora se ha vuelto más estable y compartida (a pesar de diferencias de contenidos y matices), y que contiene los siguientes aspectos:

- Es *el proceso de dirección/gobernación de la sociedad*, entendido como el proceso mediante el cual sectores, grupos, personalidades... de la sociedad definen sus objetivos de convivencia y supervivencia, las acciones específicas que los grupos o sectores sociales habrán de llevar a cabo a fin de realizar los objetivos del interés social, y las formas como coordinarán sus acciones y productos. Gobernanza se refiere al proceso social de definición del sentido de dirección y de la capacidad de dirección de una sociedad.
- Es un proceso de dirección estructurado, *estructurado institucional y técnicamente*, en tanto a) la definición de los objetivos que dan sentido a la acción de la sociedad y que se considera deben ser realizados implica la referencia a un sistema de valores, el cual se plasma en principios constitucionales, normas legales de relación social e instituciones públicas y sociales, y en tanto b) la realización de los objetivos requiere normas causales de producción, que derivan de la ciencia, la tecnología y la gerencia. Por su estructuración institucional y técnica, es un proceso estable, un patrón de comportamiento que se reproduce en el tiempo con los ajustes del caso y que es algo identificable como "modo, estilo de gobierno".
- Es un proceso de dirección que es una acción colectiva por el hecho que participan múltiples actores en su diseño y realización y, por ende, requiere (genera o dispone de) *una instancia/agencia de gobierno* con la función de resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: la existencia de la cooperación (coordinación, complementación) y su eficacia.
- Es un proceso de dirección que toma forma y contenido a partir de la interlocución entre grupos y sectores sociales, y entre éstos y el gobierno, y que *no es sin más incluyente, simétrico, racional y pacífico*, aunque las fallas de dirección que de él resulten<sup>13</sup> suelen impulsar acciones para corregir y cambiar el modo de relacionarse

Se denomina gobernanza en sentido estricto o gobernanza "moderna", "nueva", al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos y del modo como se distribuirán los costos y beneficios es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales.

entre los grupos sociales y de éstos con el gobierno, con el resultado de avanzar hacia una mayor inclusión de los grupos marginados de la deliberación pública, una mayor simetría y mayor racionalidad (tanto dialógica/argumentativa como técnica) entre los participantes en su interlocución, y una mayor valoración de los comportamientos pacíficos.

- Es un proceso de dirección cuya estructura (intencional y técnica) es producto de la participación de sociedad y gobierno, pero es *cambiante el peso y la influencia que el gobierno o la sociedad* tienen en su definición y su realización. El gobierno posee el papel dominante en la definición y ejecución de la dirección de la sociedad cuando ésta no es capaz de autogobierno y muestra que carece de las capacidades para lograr por ella misma acuerdos básicos de convivencia y definir sus objetivos, y/o que carece de las capacidades de conocimiento, organizativas y productivas para seleccionar las acciones causalmente idóneas y realizar las metas de sus acuerdos. A mayor incapacidad de la sociedad para definir y asegurar su supervivencia y convivencia es lógico que el gobierno emerja como la instancia directiva con incidencia determinante en la configuración y ejecución de la dirección de la sociedad, tal como lo han mostrado los dos siglos pasados de nuestros países<sup>14</sup>. La correlación cambia cuando la sociedad posee ya en modo suficiente capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, organizacionales y productivas, así como capacidades políticas de deliberación y entendimiento, y capacidades morales de autorregulación mediante confianza y cooperación ("capital social"), de modo que ya no acepta tener un rol pasivo o gubernamentalmente subordinado en la definición de los asuntos públicos y destino social, y cuando, al mismo tiempo, la estructura de la sociedad se ha vuelto compleja (por "la diferenciación funcional" de sus subsistemas de acción y su enlazamiento con la economía global), con la consecuencia de que los problemas sociales se caracterizan por la complejidad de sus dimensiones y causas, que ya no son cognoscibles ni tratables ni solubles sólo con las capacidades, los conocimientos y los recursos e instrumentos que son propios del gobierno estatal o de cualquier otro actor.

- En esta circunstancia social contemporánea, se denomina gobernanza en sentido estricto o gobernanza "moderna", "nueva", al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos

(resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales<sup>15</sup>.

- En sentido estricto, la gobernanza (o gobernanza nueva, moderna) es un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema (*governance system*, PNUD) y que ha dado pie al concepto o metáfora de "gobernanza por redes" o "gobernanza participativa" (UNCEPA / UNDESA), que en razón de la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad.

- En corolario, la dirección de la sociedad ya no puede lograrse mediante mando y control gubernamental con una sociedad dependiente, pero gobernanza no denota o ensalza en ningún modo el principio de la autorregulación y orden social mediante mano invisible de mercados o sólo por los vínculos morales de solidaridad, confianza y cooperación de las organizaciones de la sociedad civil. Es un concepto de síntesis y sinergia.

#### **4. Política Pública y Nueva Gestión Pública en relación con los enfoques de Gobernabilidad y Gobernanza**

La Política Pública (PP) y la Nueva Gestión Pública (NGP) aparecieron en el medio latinoamericano en los años 80 y 90 como propuestas disciplinarias y profesionales para superar la vulnerabilidad financiera o la crisis fiscal en que habían caído los Estados sociales desarrolladores y/o para restablecer la naturaleza pública que las políticas de los gobiernos autoritarios habían tergiversado o pervertido y/o para mejorar los servicios públicos que eran considerados insatisfactorios en calidad, cobertura y costoeficiencia. A ese contexto crítico se debe que las dos propuestas de PP y NGP se hayan difundido con presteza y hayan sido recibidas por gobierno, sociedad y academia como instrumentos de conocimiento y gestión útiles para reconstruir la gobernabilidad en aprietos y

dar forma a un modo de dirigir los asuntos públicos más eficaz y socialmente aceptado. La buena recepción de las dos propuestas en nuestros países tuvo razones que fueron correctas, aunque la recepción fue también demasiado optimista con respecto a los alcances de la PP y NGP, bastante corta de vista cuando no tomó en consideración otras dimensiones fundamentales de la acción de gobernar (como los factores de diseño institucional y las prácticas políticas) y hasta sesgada, cuando se consideró que PP y NGP neutralizarían la politización (en el sentido de irracionalidad) de las políticas y la administración, ya que revaloraban el componente racional, técnico ("tecnocrático" con frecuencia) de la dirección gubernamental<sup>16</sup>.

PP y NGP, desde su aparición disciplinaria y profesional -la primera en los años 1950, tiempo del auge estatal, y la segunda en los años 1980, el tiempo de Estados en situación precaria o crítica-, tuvieron como objetivo de conocimiento y/o como objetivo práctico aportar información, conocimiento y técnicas para mejorar la calidad analítica de la decisión y/o para mejorar la gestión de las decisiones. Por consiguiente, desde su inicio hasta la fecha, las dos disciplinas/profesiones han aspirado a prevenir o resolver el problema de la eficacia directiva de los gobiernos, distanciándose deliberadamente del modo establecido de gobernar, y cuestionando los dos polos del eje que estructura toda actividad de gobierno: *la decisión y la gestión*. La PP ha cuestionado la débil base cognoscitiva de las decisiones de políticas del gobierno y la NGP el arreglo jerárquico-burocrático de la administración pública. Desde su origen, la PP se ha concentrado en el proceso decisorio del gobierno, ha cuestionado numerosas decisiones de gobierno por considerar que no están estructuradas cognoscitivamente (información imperfecta, análisis económico deficiente y supuestos causales inciertos) y se ha presentado como una disciplina o profesión que posee los métodos analíticos apropiados para mejorar la calidad cognoscitiva de las decisiones de gobierno y asegurar así su causalidad, la eficacia social y la eficiencia económica<sup>17</sup>. La NGP, por su lado, ha prestado atención a la administración pública, ha cuestionado su estructura burocrática de organización y operación -la centralización jerárquica y la reglamentación precisa e inalterable- y se ha presentado como una disciplina o práctica profesional que posee los métodos de reorganización y de trabajo, apropiados para incrementar la eficiencia y mejorar la calidad de la gestión gubernamental<sup>18</sup>.

Una característica que comparten los conceptos, métodos o tecnologías de la PP y de la NGP es que han sido entendidos o practicados a partir del enfoque de la gobernabilidad o de la gobernanza.

Una característica que comparten los conceptos, métodos o tecnologías de la PP y de la NGP es que han sido entendidos o practicados a partir del enfoque de la gobernabilidad o de la gobernanza. Muchos gobiernos de nuestros países han empleado sus métodos y tecnologías con el propósito de restablecer su capacidad directiva debilitada y la gobernabilidad, o bien lo han hecho con el propósito o el resultado de dar forma a un nuevo proceso de gobierno más eficaz y acaso socialmente más aceptado, en tanto se practica con la participación de la sociedad: a una nueva gobernanza. Una lectura global de la recepción, empleo y efectos de la PP y la NGP en nuestros países a lo largo de las últimas dos décadas dispone de las evidencias para enunciar que el propósito original de los gobiernos fue reconstruir y asegurar la gobernabilidad, pero que los resultados de las prácticas que se difundieron con la PP y la NGP llevaron a desarrollar, normalizar y volver socialmente aceptable un estilo de gobernar en modo de gobernanza, que se asienta gradualmente en nuestros países.

En primer lugar, hay evidencias a favor de la interpretación de que muchos gobiernos latinoamericanos abrazaron PP y NGP por razones de gobernabilidad, en tanto consideraron que ofrecían métodos analíticos y organizativos indispensables para reconstruir con rapidez su endeble capacidad/eficacia directiva, la cual no podía rehacerse a menos que se restableciera el equilibrio financiero de la hacienda pública quebrada y, por ende, se asegurara de inmediato *la eficiencia económica* de toda la actividad de la AP. En gran medida, el auge de la PP y NGP en nuestro medio se debió a que, en sintonía con la política de ajuste estructural, contribuían al saneamiento de las finanzas públicas con su exigencia de asegurar la eficiencia económica de la AP toda. El análisis de las PP se practicó siguiendo el criterio dominante financiero y tuvo como prioridad diseñar opciones de política económicamente eficientes y evaluar la costoeficiencia de las políticas, dejando de lado otros criterios más sociales, políticos o administrativos de análisis y diseño de políticas. Lo mismo puede decirse de la NGP, cuyo espíritu gerencial original fue asegurar e incrementar la eficiencia económica de programas, unidades administrativas y personal público mediante la introducción de sistemas de medición y evaluación, y más tarde mediante otras reformas que compartían el mismo espíritu, tales como la reforma de la estructura de la presupuestación pública y del control interno de gestión, la

**Hay también evidencias relevantes de que los propósitos iniciales de robustecer la gobernabilidad o capacidad directiva del gobierno mediante los métodos y técnicas de la PP y la NGP tuvieron como efecto generar situaciones y prácticas en la sociedad económica, civil y aun política, que dieron progresivamente origen y forma a un modo de gobernar compartido, participativo, asociado, "en red" con las organizaciones sociales.**

"externalización" de políticas, programas y servicios, la creación de Agencias Ejecutivas independientes, la introducción de mecanismos de (casi) mercado en la AP y, en el fondo, el principio de la descentralización vertical y/u horizontal de las decisiones, que implica empoderamiento y responsabilización del personal a fin de que esté en condiciones de producir eficientemente resultados. El salto de la eficiencia de la política y del servicio a la calidad (gestión de calidad) fue algo posterior y de resultados variables.

En segundo lugar, hay también evidencias relevantes de que los propósitos iniciales de robustecer la gobernabilidad o capacidad directiva del gobierno mediante los métodos y técnicas de la PP y la NGP tuvieron como efecto generar situaciones y prácticas en la sociedad económica, civil y aun política, que dieron progresivamente origen y forma a un modo de gobernar compartido, participativo, asociado, "en red" con las organizaciones sociales: a la gobernanza postgubernamental. En gran parte, la búsqueda de la eficiencia económica, comenzando con el ahorro de recursos, llevó al gobierno a recurrir a las organizaciones privadas (sindicatos incluidos) y las organizaciones de la sociedad civil, y a aceptar y hasta formalizar que participaran en la deliberación sobre los asuntos públicos, en la formulación, implementación y evaluación de determinadas PP y también en la prestación de ciertos servicios públicos. Numerosas funciones públicas comenzaron a ejecutarse mediante asociaciones entre organismos de gobierno y organizaciones privadas y civiles, o mediante la autorización y contratación de éstas bajo financiamiento, regulación y evaluación gubernamental. Tomó forma "la gobernación indirecta, mediante terceros", que ponía fin al monopolio directivo y administrativo del gobierno e instauraba un modo de gobernar alternativo en el que tomaban parte actores extragubernamentales.

Lo que se tuvo que iniciar por razones de eficiencia terminó por generar y normalizar un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad en lo concerniente a la dirección de la sociedad. "Redes de políticas", "asociaciones público-privadas", "democracia participativa, deliberativa", "presupuesto participativo", "contraloría social", "auditoría ciudadana", "ámbito público no estatal, no gubernamental", "participación solidaria", "cogestión del poder"... han sido algunos de los nombres que se han dado en América Latina a la emergencia del nuevo modo de gobernar interdependiente, interactivo, en coproducción y corresponsabilidad, que ha ido adquiriendo

La gobernanza nueva tiene su factor causal crucial en el enlace entre el proceso gerencial y el proceso político-civil que ha caracterizado a las reformas institucionales, fiscales, políticas, administrativas y económicas (inconclusas) que nuestros países han llevado a cabo en el cambio de siglo.

prácticas estables (institucionalizadas o no) y se ha mostrado progresivamente no sólo más costoeficiente y productivo, sino políticamente más consensual, aceptable, "legítimo", a pesar de sus limitaciones, defectos, sesgos y riesgos a la vista (como la disminución de las responsabilidades en caso de resultados deficientes o logrados ineficientemente).

Se puede también atribuir la aparición del nuevo modo de gobernar a la pujanza de la democratización (pensada en clave liberal o republicana), a la resurrección de la sociedad civil, al restablecimiento del sentido de lo público... que modificaron actitudes y expectativas de los ciudadanos respecto de la vida pública, del gobierno y los poderes públicos, y no sólo -ni sobre todo- a las reformas que los gobiernos introdujeron en su proceso de decisión y estructura administrativa a fin de superar su crisis directiva. Es una conjetura aceptable, no así su unilateralidad. Las evidencias disponibles conducen más bien a sostener la hipótesis de que la gobernanza nueva tiene su factor causal crucial en *el enlace entre el proceso gerencial y el proceso político-civil* que ha caracterizado a las reformas institucionales, fiscales, políticas, administrativas y económicas (inconclusas) que nuestros países han llevado a cabo en el cambio de siglo a fin de ser viables, justos, seguros, prósperos, aun si son reformas inconclusas. La nueva gobernanza es el resultado de lo que los gobiernos emprendieron para reconstruir su capacidad directiva y lo que numerosos grupos ciudadanos, con el ímpetu de la democracia, emprendieron para tener voz y participar en la deliberación de los asuntos de la realidad pública y tener control sobre su conducción.

Las reformas del análisis de PP y de la NGP, en busca de eficiencia económica, rebasaron su perímetro gubernamental-administrativo y detonaron efectos institucionales y políticos, que tomaron forma en una nueva relación directiva de los gobiernos con las organizaciones de la sociedad. Asimismo, la democratización de los regímenes autoritarios y el restablecimiento progresivo del Estado de derecho han generado desde la ciudadanía y la sociedad civil nuevos modos de relacionarse con el gobierno bajo exigencias de participación y control, así como de certidumbre e igualdad jurídica. Distintivo de América Latina es que la dimensión institucional y la gerencial se han enlazado en la ideación e implementación de las múltiples reformas, aun si padecemos todavía notorias deficiencias institucionales y gerenciales<sup>19</sup>. Las reformas

administrativas fueron causa y efecto de las reformas político-institucionales, así como éstas han sido también causa y efecto de las reformas de la organización, gestión y operación de la administración pública. Hemos aportado desde nuestra disciplina y práctica administrativa a la formación de un gobierno competente y responsable, con mejor capacidad directiva, pero hemos también recibido desde la sociedad política, económica y civil muchos y nuevos insumos que han cambiado nuestro modo de entender y practicar la AP. La resultante es otro modo de gobernar, no exento de limitaciones y riesgos, pero que previsiblemente será el modo directivo de las próximas décadas. El retorno a la gobernanza por el gobierno, y por uno que supuestamente tiene bajo su control cognoscitivo y práctico al mundo social, es una opción tal vez imaginable pero no viable.

### **Notas**

(1) Una expresión de las dudas y perplejidades sobre la capacidad directiva de los gobiernos es el coloquio organizado por la División de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo) en su sede de Viena, en la última semana de junio de 2007, cuyo tema fue "Confianza en el gobierno: cómo construirla, reconstruirla, afianzarla". Asimismo, en gran medida, el debate politológico contemporáneo acerca de *la calidad de la democracia* refiere a la cuestión de las condiciones de la eficacia directiva de las democracias.

(2) Desarrollos posteriores de los planteamientos de la gobernabilidad y la gobernanza han llevado a tomar en consideración las instituciones políticas (de sistemas de gobierno y electorales, por ejemplo) y las que regulan las relaciones entre el Estado y la sociedad económica y civil.

(3) Lingüísticamente, "*gobernabilidad*" es el sustantivo derivado del adjetivo "gobernable", que significa "la calidad de poder ser gobernado", la calidad de que algo pueda ser gobernado por alguien. Ésa es la denotación del Diccionario de la Lengua Española de la RAE (22ª edición, 2001). La posibilidad de que algo (una persona, una organización o la sociedad toda) sea gobernado dependerá: a) de que sus actividades puedan ser controladas por alguien que se impone sobre él y lo obliga a actuar de un cierto modo a pesar de su oposición y resistencia, o b) porque sus actividades siguen las normas y órdenes de alguien en razón de que se acepta su superioridad y mando. Nos referimos a la definición y distinción de Poder (*Macht*) y de Autoridad/Dominación (*Herrschaft*) de Max Weber, formulada en sus conceptos sociológicos de Economía y Sociedad. En este sentido, la posibilidad de ser gobernado depende de *la capacidad que el gobernante posee*

*de dirigir al gobernado*, ya sea porque ejerce su propio poder o fuerza sobre él o por la disposición del gobernado a aceptar su autoridad que se plasma en leyes y políticas. En el enfoque no se consideró que la posibilidad o imposibilidad de gobierno pudiera deberse a la disposición o indisposición de grupos sociales relevantes a obedecer las leyes y a aceptar la autoridad de determinadas personas, puesto que se suponía que la autoridad era aceptada socialmente como legítima y, de nuevo, porque se suponía que el gobierno con sus acciones y resultados tenía la capacidad de crear y preservar la buena disposición de sus ciudadanos a reconocer su autoridad o la capacidad de superar la eventual indisposición social a reconocerla. Las sombras de la ingobernabilidad aparecieron cuando empezó a presentarse la indisposición de los ciudadanos frente a leyes, planes y políticas de los gobiernos de los Estados sociales debido al bajo rendimiento gubernamental en el terreno del bienestar social y, en derivación, debido al incumplimiento gubernamental de los principios de justicia o bienestar, que son constitutivos del Estado social.

(4) El libro advirtió que el gobierno democrático de las sociedades industriales avanzadas en modo de Estado social (gobiernos socialdemócratas, demócrata-cristianos, laboristas, etc.), *en razón de su patrón de gobierno* (planificación, regulación, intervención económica, pactos neocorporativos, promoción de la seguridad y el bienestar universal), padece inexorablemente un exceso (una "sobrecarga") de demanda social que no está en condiciones de responder o manejar a partir de las capacidades fiscales, legales, administrativas y de autoridad política que dispone, por lo cual la probabilidad de crisis es alta. Por consiguiente, no hay lógicamente más que una alternativa: o *incrementar ulteriormente las capacidades del gobierno* (mayor recaudación, regulación, intervención) con el resultado de poner en riesgo los valores liberal-democráticos del Estado social, o *incrementar las capacidades de la sociedad*, reconociendo su mayor autonomía y libre iniciativa, con lo cual se modifica drásticamente el modo e instrumental gubernativo de los gobiernos sociales. En suma, el patrón de gobierno de la democracia social vacila. Si continúa con su mismo patrón de gobierno su destino es la crisis. Si procede, en cambio, a reformar su patrón de gobierno, tratando de aumentar sus poderes, es posible que afecte los valores de la democracia, o si lo reforma otorgando mayor libertad a los actores económicos y sociales, altera la idea del Estado/gobierno como el principal o único agente del desarrollo, seguridad y bienestar social.

(5) La posición que afirma la naturaleza asocial o antisocial de los individuos que integran la sociedad, por lo cual requieren de leyes y poderes generales para poder asociarse y permanecer asociados, es la posición que marca la teorización del Estado moderno desde su nacimiento hasta nuestros días. O por el individualismo autorreferido de los actores sociales o por la estructura desigual de la sociedad, ésta es de suyo anómica, asimétrica, conflictiva y destinada al colapso.

(6) Las encuestas de *Latinobarómetro* muestran el grado de valoración de la democracia y de su rendimiento económico y social.

(7) Ésta es la perspicaz observación de Achard y Flores (1997: 30), para quienes la ingobernabilidad probable no se debe "a una sobredemanda que ponga en peligro a la democracia, sino a una subdemanda que apuesta a la democracia para poder crecer, lo que hace mucho más dramáticos los pendientes por satisfacer".

(8) Es necesario recordar que, a diferencia de la literatura posterior sobre (in)gobernabilidad, el libro pionero destaca que la reconstrucción de la capacidad directiva de los gobiernos es posible si se acompaña con la restauración de las capacidades y responsabilidades de la sociedad económica y civil, que quedaron atrofiadas o fueron dependientes durante el tiempo del estatismo. En este sentido, el libro no comparte la visión de la suficiencia gubernamental para dirigir a la sociedad y apunta más bien a un nuevo modo y nivel directivo, dada la revaloración y reactivación de las capacidades/libertades económicas y civiles de la sociedad.

(9) Muchos de los que comparten el enfoque de gobernabilidad aceptan que fueron justificadas las dudas en el pasado acerca de la capacidad directiva del gobierno, debido al endurecimiento del autoritarismo en el continente y por la crisis fiscal y económica a la que condujo el desbordado intervencionismo estatal en el desarrollo, pero afirman que ambas situaciones críticas han sido ya superadas y se ha regresado a la normalidad político-administrativa en la que el gobierno dirige la sociedad con sus propios poderes y recursos, a pesar de las inevitables dificultades, y está en condiciones de hacerlo por la legitimidad democrática de su cargo y actuación, y por las reformas institucionales, fiscales y administrativas realizadas para reconstruir su capacidad.

(10) Gobernanza no es el barbarismo de una traducción llana del vocablo inglés "governance". La Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española desde siempre ha afirmado que el término *gobernanza* es una expresión antigua para denotar "la acción y efecto de gobernar o gobernarse", que lógicamente puede aplicarse a una persona, a una organización o a la sociedad toda. Pero, a partir del año 2001 (22ª edición), de manera sorpresiva pero fundamentalmente correcta, resume el debate teórico de los últimos años y define gobernanza como "arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía", de lo que se infiere que el tal desarrollo ya no es posible sólo mediante la acción del gobierno. Gobernanza y gobernación pueden ser considerados sinónimos, aunque emplearemos con mayor frecuencia gobernanza para deslindar su nuevo contenido conceptual del entendimiento tradicional de la gobernación como acción exclusiva del gobierno, y acción que se ejecuta mediante instrumentos de mando y control sobre los sectores sociales.

(11) Conviene distinguir entre dos campos de acción del gobierno en los Estados sociales: el relacionado con su acción esencial de garantizar el orden público/la seguridad pública y el relacionado con sus actividades sociales de fomentar o asegurar el crecimiento económico/desarrollo social. Es justificado que en el primer campo, el gobierno sea el actor protagonista y hasta único o monopolístico, puesto que la coacción del delito y la infracción implica la existencia de un actor único soberano. Pero en el segundo campo de acción, el gobierno no es ya el actor único de la actividad económica contemporánea ni puede conducirla o controlarla a menos que interactúe con el sector privado, reconozcan ambos su necesaria interdependencia para lograr sus objetivos y lleguen a formar asociaciones de diverso tipo y alcance, en las que ambos comprometen sus recursos propios y asumen responsabilidades.

(12) La producción sobre la gobernanza ha sido creciente en estos años. Para profundización remito a Aguilar (2006), Kooiman (1993 y 2003), Pierre (2000), Pierre y Peters (2000), Prats (2004), Rhodes (1997 y 2000), entre otros autores. El nacimiento del concepto en el medio académico ocurrió en 1993 con el libro *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, coordinado por J. Kooiman.

(13) Las fallas de dirección se deben a algún tipo y grado de recusación de los fines, las acciones, las formas de coordinación o los resultados por parte de grupos de actores, que suelen ser actores excluidos del proceso, tratados inequitativamente o que cargan principalmente con los costos de las decisiones tomadas.

(14) Algunos llaman a esta gobernanza dominada por el gobierno "gobernanza por gobierno" o "vieja gobernanza" (*old governance*).

(15) Para conocer las numerosas experiencias latinoamericanas de coparticipación directiva entre gobiernos y organizaciones sociales, así como su teorización de sustento, aun si no en los términos de gobernanza, ver: Dagnino, Olvera y Panfichi (2006).

(16) Los dos manifiestos de la recepción de la NGP, más que de la PP, tuvieron lugar en 1998 con el llamado "Consenso de Santiago", en ocasión de la Segunda Cumbre de las Américas (abril), publicados en *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional* (Banco Mundial) y con los resolutivos del CLAD (octubre) en Madrid, publicados en *Una nueva gestión pública para América Latina*. Para una crítica a la posición tecnocrática o econocrática del análisis de la PP, que fue característica de determinados países de América Latina en las dos décadas pasadas, ver BID (2005).

(17) La (multi, inter) disciplina de PP surge con un programa de investigación preciso y doble: "el conocimiento *de*" las PP, de su historia de decisiones y resultados, y "el conocimiento *en*" (influyente en) las PP para otorgarle su base causal de eficacia y eficiencia. Su mérito fue estudiar el proceso decisorio de las políticas, que no era objeto de conocimiento ni de la ciencia política ni de la AP y

analizarlo metódicamente para mejora de las decisiones, así como identificar y ordenar los componentes que integran el proceso de políticas. En nuestra recepción de la disciplina se destacó no sólo la exigencia de asegurar la capacidad causal de la PP para producir los resultados deseados, sino también la exigencia de asegurar la naturaleza pública de las decisiones de gobierno. Una idea institucional (política) y no sólo técnica de la disciplina y profesión de PP.

(18) La NGP propone un enfoque gerencial de la AP, cuya propuesta esencial es dar forma a una estructura administrativa descentralizada y desregulada, que fomente la iniciativa del personal y su compromiso con el logro de resultados, para lo cual se otorga al personal la capacidad de decisión y se le responsabiliza por el resultado. Su tesis central es que la descentralización y la eficiencia son interdependientes, en sentido contrario a la idea de que la centralización jerárquica y la reglamentación precisa son las condiciones de la eficiencia. Legalidad y eficiencia se distinguen y acaso distancian. En sus configuraciones específicas, la NGP se distingue por organizaciones orientadas a resultados más que a procedimientos (por procesos más que por funciones), y hacia los ciudadanos-clientes más que hacia los superiores inmediatos, la costoeficiencia de las operaciones, la presupuestación por resultados, el establecimiento de agencias ejecutivas autónomas para fines públicos específicos, la contratación de organizaciones privadas y sociales para la prestación de determinados servicios públicos, el establecimiento de contratos particulares entre el superior y los funcionarios (entre el principal y los agentes) en sustitución de normas generales, los sistemas de medición y evaluación del desempeño, el gobierno digital, etc.

(19) Distintivo de las reformas administrativas de los países latinoamericanos, que incorporaron las propuestas de la NGP en modos y niveles diversos, fue el no haber sido sólo "gerencialistas" y el haber incluido también la dimensión institucional de la AP. En este sentido y a nuestra manera hemos estado cercanos a lo que hoy en Europa se llama el "*Estado Neo-Weberiano*" y que se presenta como modelo alternativo a la NGP. En efecto, además de eficiencia económica hemos exigido un gobierno activo y no sólo mercados, legalidad estricta y transparencia en la gestión, profesionalización (despolitización) del servicio público, apertura de espacios de deliberación y participación ciudadana en la gestión pública. En nuestra opinión, lo nuevo del neweberianismo consistirá en que supere su tradicional enfoque de gobierno y se piense y realice en modo de gobernanza, que en parte lo niega y en mucho lo conserva.

## Bibliografía

- Achard, D. y Flores, M. (1997), *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, PNUD.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BID (2005), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, BID.
- Camou, A. (1995), *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral.
- Crozier, M.; Huntington, S.; y Watanuki, J. (1975), *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press.
- Dagnino, E.; Olvera, A. J.; y Panfichi, A. (coords.), (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- De Riz, Liliana (2001), "La construcción de un orden político democrático: el caso argentino", en *Globalización, identidad y democracia*, J. Labastida y A. Camou (coords.), México, Siglo XXI.
- Flisfish, A. (1989), "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 11 N° 3, México.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, London, Sage.
- Kooiman, J. (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, London, Sage.
- Labastida, Julio (2001), "Legitimidad y cambio del régimen político en México", en *Globalización, identidad y democracia*, J. Labastida y A. Camou (coords.), México, Siglo XXI.
- Labastida, J. y Camou, A. (coords.) (2001), *Globalización, identidad y democracia*, México, Siglo XXI.
- Malloy, J. (1993), "Política económica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais", en *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas*, L. Sola (comp.), São Paulo, Paz e Terra.
- Pardo, M. C. (comp.), (2004), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Pierre, J. (ed.) (2000), *Debating Governance*, New York, Oxford University Press.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000), *The New Governance*, London, MacMillan.
- PNUD (1997), *Reconceptualising Governance*, New York, PNUD.
- Prats, J. (2004), "De la burocracia al management y del management a la gobernanza", en *Instituciones y Desarrollo*, N° 3, Barcelona.
- Rhodes, R. W. A. (1997), *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Governance and Public Administration", en

*Debating Governance*, J. Pierre  
(ed.), New York, Oxford  
University Press.

Weber, Max (1964), *Economía y  
sociedad*, México, Fondo de  
Cultura Económica.