

La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual

The new public governance: a conceptual panorama

Luis F. Aguilar Villanueva*

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 32(63) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: dx.doi.org/10.18504/pl3263-001-2024

Recibido: 9 de marzo de 2023

Aceptado: 30 de agosto de 2023

Resumen

La capacidad y efectividad directiva de los gobiernos democráticos es el marco de referencia de este artículo, que expone los motivos que causaron “el desplazamiento del gobierno a la gobernanza” e hicieron renacer el concepto de gobernanza o nueva gobernanza pública en la década de 1990. El texto ofrece un panorama del concepto de *gobernanza*, define sus propiedades esenciales —acción intencional con referencia al ordenamiento normativo del Estado y acción causal con referencia al sistema social de conocimientos—, enuncia sus ámbitos de gestión —gobernanza de la sociedad y gobernanza de las entidades públicas—, especifica sus tipos (gobierno, autogobierno, cogobierno, subsidiaridad) y explica la aparición de la nueva gobernanza o cogobernanza, acorde con la complejidad del sistema de sociedad contemporáneo. Se concluye con un par de consideraciones sobre las normas y directrices que aseguran la calidad institucional y ejecutiva de la participación ciudadana en el nuevo modo de gobernar y sobre la gobernanza o alta dirección de las entidades públicas mediante las cuales el gobierno gobierna a la sociedad.

Palabras clave: gobierno, gobernanza, efectividad gubernamental, gestión de las entidades públicas, participación ciudadana, interdependencia, complejidad social.

Abstract

The leading capacity and effectiveness of democratic governments is the reference of the article, which assumes the reasons why the concept of governance was restored and revitalized in the 90s of the past century, causing “the shift of government to governance”. The text offers a panoramic perspective of the governance concept, defines its essential properties —intentional action, according to the state normative order, and causal action, according to the social system of knowledge—, explains the couple of its main fields —governance of society and governance of the public organizations—, its types —govern, self-govern, cogovern, subsidiarity—

* Doctor en Filosofía por la Pontificia Universidad Gregoriana (Italia), con especialidad en Filosofía Política por la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tubinga (Alemania). Investigador nacional emérito (México) | aguilarlfv@yahoo.com

and develops the properties of the new public governance in accordance with the structure of the contemporary social system. The article ends with two set of considerations, regarding the rules and guidelines to support the institutional and executive quality of citizens participation in the governance of public issues, as well as some basic features of the governance of public organizations (“government governance”).

Keywords: government, governance, cogovernance, governmental effectiveness, citizens participation, interdependency, social complexity.

Introducción

El pronóstico sobre *La crisis de la democracia* (1975) por ingobernabilidad próxima advirtió que era urgente y crucial rehacer el modo como los gobiernos democráticos del último tercio del siglo xx gobernaban, modificar sus supuestos, instrumentos y prácticas, a fin de frenar las críticas al gobierno por sus fallas y pobres resultados y reconstruir la confianza social en su capacidad directiva y autoridad política. El sombrío pronóstico de la crisis del gobierno democrático tuvo consecuencias políticas y teóricas impactantes e innovadoras. La legalidad de la posición y actuación directiva del gobernante dejó de ser la cuestión política primordial y su efectividad rectora se volvió el centro de la exigencia de la ciudadanía y de la atención de la investigación académica. La cuestión política se desplazó *del gobierno hacia la gobernanza*.

En siglos pasados la investigación académica y la discusión política se centró en el Estado, en la formación del Estado nación, en la consolidación de su soberanía territorial, y en la instauración de su ordenamiento normativo jurídico. Resuelta la cuestión del Estado, la atención ciudadana e intelectual se enfocó en el gobierno del Estado, en su conducción. Sin embargo, frente a los abusos y errores de los gobiernos autoritarios que dirigían los Estados territoriales de numerosos países, emergió disruptivamente la exigencia social de instituir gobiernos legítimos, legalmente constituidos, libremente elegidos, legales en su actuación y socialmente representativos. La transición democrática resolvió la cuestión de *la legitimidad* de la posición de autoridad del gobierno, estableció las normas y los principios de su elección y actuación y elevó la expectativa social de que el gobierno legítimo tendría la capacidad de resolver problemas sociales crónicos arrastrados por décadas y dar respuesta a las nuevas demandas y aspiraciones de los ciudadanos.

Los errores de las decisiones directivas y los malos resultados de los gobernantes legítimos frustraron empero las expectativas, suscitaron críticas y

ocasionaron que la cuestión política se desplazara de la legitimidad hacia *la efectividad* de los gobiernos democráticos. Se reconoció la importancia fundamental de la legalidad y se asumió que las infracciones y negligencias legales de los gobiernos provocan el rechazo social y arruinan su efectividad directiva, aunque se juzgó que la legalidad no es condición suficiente de la efectividad, si bien necesaria. La efectuación de los valores y los objetivos de beneficio social tienen otra lógica de acción, otros requisitos diferentes a los de la observancia de los principios y las normas legales del Estado por el agente gubernamental. Requiere datos, conceptos, clasificaciones, conocimientos causales, cálculos de los efectos y los costos de las acciones, evaluación de los productos y resultados de las acciones emprendidas. La obediencia del gobernante al ordenamiento valorativo y normativo del Estado es indudablemente el fundamento de la legitimidad de su acción directiva, pero la observancia de los métodos de la ciencia y la tecnología y la aplicación práctica de sus resultados cognoscitivos sustenta la efectividad social de su acción directiva. Son dos propiedades esenciales del gobernar democrático, aunque diferentes y complementarias.

El concepto de *gobernanza*

Gobernanza es el término general que se emplea para denominar la acción de gobernar. *Nueva gobernanza pública* es el término del concepto que se emplea recientemente para denotar las propiedades que el gobernar ha adquirido en años recientes y que se caracteriza por formas asociativas y colaborativas entre los gobiernos y entre los gobiernos y los ciudadanos, con el fin de poder gobernar numerosos asuntos de la sociedad contemporánea, riesgos, males, problemas.¹

Gobernanza pareciera ser un neologismo o una ramplona traducción del inglés. No lo es de ningún modo. Las desinencias “anza” y “acción” se emplean

¹ En las tres últimas décadas se han producido numerosos estudios sobre la gobernanza que son de diversa calidad en su definición y en sus propuestas prácticas. Mi referencia fundamental es la escue-la holandesa, pionera en el campo de la gobernanza pública, particularmente: Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (1993) y *Governing as Governance* (2003) (trad. esp. *Gobernar en Gobernanza*. Madrid: INAP) y E. H. Klijn y J. Koppenjan, *Governance Networks in Public Sector* (2015). Libros importantes en el tema son, entre otros, los de J. March y J. Olsen, *Democratic Governance* (1995); R. W. A. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability* (1997); J. Pierre, *Debating Governance* (2000); M. Bevir, *A Theory of Governance* (2013). En el medio hispanoamericano, entre otros, J. Prats, “De la burocracia al *management* y del *management* a la gobernanza”, en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 3, (2004); D. Innerarity, *El poder cooperativo: otra forma de gobernar* (2006); A. Cerrillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (2005); Luis F. Aguilar, *Gobernanza y Gestión Pública* (2006); *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones* (2006); *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza* (2017).

desde siempre en el castellano para sustantivar los verbos activos y sus efectos. Gobernanza, como fue definida desde el comienzo por la Real Academia Española (RAE) (1780), es el término para denotar “la acción y el efecto de gobernar o gobernarse”, que es aplicable a una persona, una organización o a la sociedad toda. En 2001, la RAE redefine *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”. La nueva definición resume bien los resultados de la investigación de esos años sobre la gobernanza y es acorde con el concepto de “la nueva gobernanza pública” más que con la definición esencial de la gobernanza en general, la cual se ha ejercido y ejerce a través de una variedad de modos, conforme a la cultura política, desarrollo y circunstancias de las sociedades.

La definición reciente de la RAE refiere a la forma o el modo de gobernar que se ha ido afirmando en las sociedades contemporáneas en numerosos asuntos de interés público, con el supuesto y la evidencia de que el desarrollo integral, económico, social e institucional no puede ser ya obra exclusiva del gobierno, es irrealizable con sus recursos que, aunque ingentes, son limitados, insuficientes. Para asegurar los valores del ordenamiento del Estado, realizar los objetivos públicos, gestionar los problemas y responder a las demandas sociales, el gobierno necesita actualmente sumar los recursos informativos, cognoscitivos, financieros, tecnológicos, materiales que poseen las empresas de mercado, las organizaciones sociales, los centros de investigación, que producen bienes y servicios de valía social, tangibles e intangibles, y que pueden hacerlo por su autorregulación y sus competencias probadas. De todos modos, el concepto colaborativo y asociado de gobernanza contemporánea no es exclusivo, no excluye que el gobierno con sus recursos legales, administrativos y coactivos sea el agente principal y tal vez único en particulares problemas públicos y en determinadas circunstancias de las sociedades.²

I. Gobernanza, gobernanza pública, es *la acción de gobernar a la sociedad*, de dirigirla, conducirla, coordinarla. Específicamente es la acción directiva, ela-

² La nueva denotación de gobernanza por la RAE puede explicarse porque el modo actual de gobernar es diferente al que se ejerció en los siglos pasados y que se caracterizó por el protagonismo directivo del gobierno (gobernante) ante una sociedad dependiente, débil económica e institucionalmente. Es correcto denominar con el término de “gobernanza” al modo de gobernar actual, asociado, colaborativo, multiactor, intergubernamental, público-privado, gubernamental-ciudadano, por ser diferente al modo que hemos llamado y aún llamamos “gobierno” y que hemos entendido como la acción directiva decidida exclusiva o predominantemente por el agente gubernamental y que es ejecutada única o principalmente por su sistema administrativo a través de dispositivos jerárquicos de mando, alineamiento y control.

borada por gobierno y sociedad mediante interlocución y acuerdos, que supone, acepta, define y redefine los valores fundantes de la sociedad, los fines y objetivos estructurales y coyunturales de la vida social, su sentido de dirección, su rumbo y futuro, y las acciones a emprender para asegurar los valores fundamentales de la coexistencia social y realizar los objetivos de valía social. Supone, acepta y define o redefine la forma de organización de la sociedad, las normas de conducta y relacionamiento de los sujetos asociados y las sanciones a las transgresiones que causan daños a personas y agrupamientos. Supone, acepta, define o redefine asimismo las reglas de origen del gobernante, sus atribuciones y facultades, las normas que ha de observar en sus acciones de conducción y coordinación de la sociedad y los recursos que se necesitan para realizar los valores, objetivos y futuros de la sociedad.

En tanto acción directiva, es una acción *intencional*, que define los fines, objetivos y futuros de valía para la sociedad y se orienta a su realización, y es una acción *causal*, que selecciona y ejecuta las acciones que son eficaces para realizarlos con los mayores beneficios y los menores costos posibles. Por consiguiente, la gobernanza tiene sentido, validez y aceptación social si es una acción *racional*, si sus intenciones y acciones son acordes con los valores, principios y normas del ordenamiento que regula la vida de la sociedad y si sus acciones son efectivas y beneficiosas, producen los resultados esperados, y no son una ocurrencia, un capricho o la ilusión de un dirigente.³

³ Un desarrollo con mayor detalle, que denomino “la fenomenología de la gobernanza”, define a la gobernanza como una *acción intencional, causal, social, política, contextual (situada), estratégica, gerencial, compleja y delimitada*. Muy sucintamente expuesto, la gobernanza es una acción *social*, dirigida a los sujetos sociales en respuesta a sus acciones e intenciones, con el objetivo de garantizar sus derechos y responder a sus demandas y también para inducirlos a observar los valores y normas del ordenamiento social. Es una dirección de personas mediante personas a través de la interlocución de las autoridades con los ciudadanos. Es una acción *política*, en la que la interlocución entre gobernantes y ciudadanos determina los objetivos, las acciones y las condiciones de la vida en común y en la que tienen lugar relaciones de poder con presiones e influencias de diverso tipo y grado que influyen en la decisión de gobierno. Es una acción *contextual*, que se enfoca en dar respuesta a los asuntos, problemas, demandas que se presentan concretamente en las circunstancias particulares de la vida asociada de las personas y grupos. Es *estratégica* en el sentido de que las decisiones de la gobernanza se toman en función de una visión de futuros de excelencia de la vida social y anticipa y enfrenta con un plan de acción defensivo y ofensivo los escenarios adversos de opositores sin razones. Es *gerencial*, porque la realización de las decisiones directivas exige actividades de incentivación, seguimiento y control de los encargados de realizar los objetivos intencionados a fin de que sus acciones sean legales, pertinentes y costo-efectivas. Obviamente la gobernanza no es discrecional, a modo del gobernante. Es *compleja*, porque los problemas y asuntos públicos actuales tienen una composición multidimensional, una causalidad multifactorial y son relacionales, mantienen interrelación con otras realidades sociales. Es *delimitada* por los principios y las normas del ordenamiento estatal y los derechos y libertades de los ciudadanos, así como delimitada por los métodos y resultados accionables de las ciencias y las tecnologías.

En virtud de estas dos propiedades se infiere que la gobernanza es una acción estructurada *por las instituciones y por el conocimiento*. El componente institucional de la gobernanza, acorde con los valores, principios y normas del Estado, determina su *legitimidad social*, y el componente de conocimiento, acorde con los modelos causales accionables de las ciencias, las tecnologías y las buenas prácticas de gerencia, determina su *efectividad social*. Los dos componentes responden a dos lógicas de acción diferentes, una orientada a la afirmación de los valores sociales y la otra orientada a la realización de los fines sociales intencionados. Dicho con Weber, es una acción “con referencia a valores” y “con referencia a fines”. Ambas propiedades o componentes son indispensables para gobernar y han de vincularse y complementarse.⁴

II. La gobernanza pública se define, ejecuta y produce los resultados intencionados mediante *dos clases de acciones* que llevan a cabo dos conjuntos de actores: los gubernamentales y los sociales, con mayor o menor sintonía y complementariedad entre ellos. Por una parte, comprende las acciones que el gobierno lleva a cabo directamente a través de las entidades de la administración pública a fin de realizar los objetivos sociales intencionados y asegurar la observancia de las normas y los principios de la convivencia. Por otra parte, comprende las acciones que los sujetos sociales, los ciudadanos, llevan a cabo por decisión propia o inducidos y motivados por el gobierno, acciones que son acordes con los valores establecidos y los objetivos sociales decididos o que, por lo menos, no obstaculizan su realización. La gobernanza pública existe y es realmente dirección de la sociedad por *lo que el gobierno hace, lo que el gobierno logra que la sociedad haga y lo que la sociedad hace*. Algo olvidado y a recordar.

La gobernanza ha tenido diversas modalidades a lo largo de los siglos, pero ha sido siempre una obra social y gubernamental conjunta en mayor o menor grado. La dualidad deliberativa y operativa de la gobernanza, que integra las

⁴ Una revisión de la literatura sobre la gobernanza manifiesta que hay una corriente dominante de autores que la definen principalmente con referencia *a sus propiedades normativas más que a sus propiedades ejecutivas*. Son los enfoques de “buena gobernanza” y “calidad del gobierno” que entienden la gobernanza como *el marco normativo* de la acción de gobierno o dirección de las entidades públicas y llegan algunos a asimilarlo al concepto y la realidad de “régimen”. Sin embargo, no desconocen que el marco normativo vigente puede tener defectos de calidad regulatoria, que afectan la acción de gobernar, por lo que consideran que el marco normativo está sujeto a reformas regulatorias. En contraste, existe otra corriente de autores que ponemos adicionalmente el acento en otra propiedad consustancial de la gobernanza, que es su *efectividad*. No se desvalora la importancia de la normatividad, que es condición fundamental de la efectividad directiva del gobierno, pero se afirma que la legitimidad no es la propiedad única ni decisiva de la gobernanza. La efectividad tiene una lógica de acción diferente, que comprende elementos relacionados con la información, los datos, el conocimiento causal, los sistemas tecnológicos y la gerencia. Una gobernanza sin efectos y resultados sociales comprobables y favorables no es ni lógica ni empíricamente acción directiva.

posiciones del gobierno y las de la sociedad, se manifiesta con claridad en la forma actual de la nueva gobernanza pública, en la que la interlocución, interacción y colaboración entre el gobierno y la ciudadanía (económica, social, intelectual) es la actividad que define, decide y efectúa las normas, los objetivos sociales de valía y las acciones conducentes para realizarlos.

En resumen, la gobernanza de la sociedad es una actividad que en parte ejecuta directamente el gobierno a través de su aparato administrativo y coactivo y que en parte realizan los ciudadanos, por convicción propia, en colaboración con el gobierno, o inducidos por el gobierno a través de información, argumentación de su validez, incentivos, pactos, o por prescripciones, prohibiciones y sanciones disuasivas.

III. La gobernanza se desdobra en la gobernanza de la sociedad y en la gobernanza de las entidades de la administración pública, que son los agentes mediante los cuales el gobierno dirige los asuntos de la sociedad. Son *dos los ámbitos de la gobernanza*. El ámbito esencial, sustantivo, es la gobernanza de la sociedad; y el ámbito funcional, instrumental, es la gobernanza de las organizaciones de la administración pública.

En este segundo nivel o ámbito, la gobernanza es la actividad directiva de los dirigentes del sector público, que tienen la atribución y facultad de decidir los objetivos y futuros institucionales de las entidades administrativas a su cargo, los recursos necesarios, las normas conductuales y los estándares operacionales de las unidades y personal de la entidad por juzgar que son las condiciones indispensables y causalmente idóneas para realizar los objetivos y futuros de su función pública y las decisiones de la autoridad gubernamental superior. La dirección de las entidades del sector público o de la administración pública es un campo reciente de estudio y suele llamarse internacionalmente *gobernanza corporativa del sector público, gobernanza del gobierno* (corporate governance of public sector, government governance) y, entre nosotros, *alta dirección pública, alto gobierno, dirección pública profesional*.

Dicho colateralmente, es necesario distinguir entre gobernanza y administración, entre la gobernanza o la alta dirección de las entidades públicas y la gestión o la administración de los procesos operativos de las entidades, que es esencialmente una actividad funcional, que decide sus objetivos y acciones en función de la realización costo-eficiente de los valores, objetivos y acciones que sus dirigentes han decidido legalmente.⁵

⁵ Para evitar errores conceptuales muy comunes, hay que afirmar que la gobernanza pública no es de ninguna manera una actividad de administración o de gestión pública, aunque tiene importantes *implicaciones administrativas*. La gobernanza pública decide los objetivos de valía para la sociedad y las

Los tipos de la gobernanza pública

La gobernanza ha asumido varias formas a lo largo de la historia social y todas sus formas han sido en mayor o menor grado efecto de las relaciones que los agentes gubernamentales y los agentes sociales han estipulado y consensuado en un tiempo y contexto social particular para atender y conducir los asuntos, problemas y circunstancias que importan para la vida en común y personal. Más específicamente, el modo de gobernar depende del grado de influencia que el gobierno o la sociedad (las empresas, las organizaciones civiles, los gremios, los colegios profesionales, las comunidades, las iglesias, los centros de conocimiento, las personalidades ciudadanas, los medios de comunicación, hoy las plataformas digitales y redes sociodigitales) tienen en la definición de los objetivos y las acciones del gobernar.

A partir de observaciones de Jan Kooiman (1993, 2003) suelen inferirse tres *tipos* puros de gobernanza:

a) *La gobernanza por el gobierno* es la forma de gobernar en la que el gobierno es el agente que decide de manera predominante o exclusiva el sentido de dirección, rumbo, proyecto de la sociedad, su forma de organización, sus normas y aportación de recursos, sus objetivos, así como las acciones para hacer que las normas se respeten y los objetivos sociales se realicen. El gobierno tiene ese rol protagónico predominante a causa de la debilidad de la sociedad, que muestra división y conflicto, indisposición a acordar los valores, principios y normas de la vida asociada y los transgrede sin temor a consecuencias negativas. Sus organizaciones y actores no poseen además los recursos y las competencias para producir e intercambiar establemente los bienes y servicios que la sociedad requiere para su bienestar y progreso. Dicho en lenguaje de antes, son sociedades “subdesarrolladas” institucional, política, económica, intelectual y materialmente. Este modo de gobernar se ejecuta regularmente en modo unilateral y jerárquico a través de relaciones de mando y obediencia. Muchos países o

directrices de acción para realizarlos y, por ende, determina y encuadra la organización y la operación de las entidades administrativas, las cuales son esencialmente funcionales y han sido instituidas con la finalidad de realizar los objetivos sociales intencionados mediante decisiones operativas particulares que se consideran causalmente efectivas y acordes con las directrices. Obviamente las diferentes modalidades de gobernar, conforme a la naturaleza de los objetivos públicos que atienden y deciden, inducen diferentes procesos operativos de las entidades administrativas. Así como la gobernanza jerárquica unidireccional del gobierno generó una organización burocrática, así también el nuevo estilo de gobernar, la nueva gobernanza pública, ha generado cambios en la dirección, organización, reglas, procesos, estándares de las entidades administrativas públicas y cambios en las prácticas de los dirigentes, los gerentes y el personal público, en razón de que los ciudadanos han dejado de ser destinatarios pasivos de las decisiones unidireccionales del gobierno y son sus consocios, coautores y corresponsables.

regiones territoriales de países, debido a sus incapacidades, incompetencias o infracciones y delitos, requieren un agente de gobierno que tome la iniciativa, pacifique, desarme, ponga orden, regule, vigile y castigue las infracciones de poderes fácticos impunes, desarrolle las capacidades económicas, intelectuales y cívicas, genere recursos de infraestructura y comunicación, universalice la seguridad social y con sus poderes garantice la seguridad pública y proteja derechos y libertades, sin exclusiones.⁶ No obstante sus limitaciones y desvíos criticados, la gobernanza por el gobierno fue necesaria e hizo posible los años del desarrollo latinoamericano en el siglo xx y también “los treinta años gloriosos de la posguerra” (Judt, 2005) en Europa.

b) *La gobernanza por autogobierno* es la forma de gobernarse de una sociedad por ella misma. Hay sociedades que tienen la capacidad de definir y acordar sus valores, principios y normas, organizarse, regular sus asuntos de interés general, observar las normas establecidas, resolver pacíficamente sus problemas y conflictos, y tienen a la vez capacidad cognoscitiva, técnica, organizativa, financiera, industrial 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 se sustenta en normas éticas de naturaleza religiosa o en sistemas normativos tradicionales. Tienen un “capital social” fuerte, se diría hoy. Sin embargo, la autorregulación se quiebra cuando ocurren eventos extraordinarios de transgresión y delitos que ocasionan daños severos a individuos, familias, agrupamientos o a la comunidad en general, a los que la comunidad no puede responder con sus procedimientos establecidos de autorregulación, por lo que se ve obligada a instaurar autoridades personales o colegiadas, independientes y superiores a toda la asociación (“gobierno”), con el poder de juzgar el delito, sancionar a los malhechores, proteger su integridad territorial y riqueza, defenderse de adversarios y restablecer el orden. En este contexto la instancia superior de gobierno, por encima de la comunidad toda, es tan excepcional como lo es la transgresión misma de las normas o las amenazas de enemigos externos. El gobierno independiente tiene una existencia temporal, pero tiene el valor funcional de reconstruir el autogobierno de la comunidad y restaurar su vida, actividades económicas, servicios comunes, relaciones personales.

⁶ La gobernanza por el gobierno no tiene por qué ser el modo único de gobernar de los gobiernos democráticos, pero son muchos los gobiernos democráticos que dirigen en un entorno de sociedades que son institucional y económicamente débiles, por lo que están obligados a hacerse cargo de su rectoría, coordinación y desarrollo, y a hacerlo mediante instrumentos jerárquicos de mando y control y también de coacción en aquellas circunstancias en las que las organizaciones criminales son territorialmente predominantes y degradan la vida asociada.

c) *La gobernanza por cogobierno*, denominada también *cogobernanza*, es el modo como la sociedad contemporánea gobierna sus principales asuntos públicos. Es un modo de gobernar colaborativo, en el que el agente gubernamental y los agentes sociales participan asociadamente en la definición de los problemas a atender, los objetivos sociales a realizar y las acciones conducentes para resolverlos y realizarlos, y son también consocios en la ejecución de las acciones decididas. Ambos son coautores y corresponsables de la gobernación de la sociedad. El modo de la cogobernanza aparece y se afirma una vez que el gobierno reconoce sus limitaciones y su insuficiencia para dirigir los cambios radicales económicos, tecnológicos, culturales de las últimas décadas y dar respuesta a la variedad de preferencias y expectativas de los sectores sociales y, a la inversa, cuando los ciudadanos, a causa de los cambios que afectan sus condiciones de vida y a causa de la permanencia de situaciones sociales inaceptables, reconocen también su insuficiencia de recursos para controlar los problemas de sus vidas y la importancia de las normas, políticas y servicios del gobierno. La conciencia del gobierno y de la ciudadanía sobre su insuficiencia de sus recursos particulares y la necesidad de colaborar para realizar sus fines públicos o sus fines privados los ha motivado a dialogar, intercambiar información y conocimiento, sumar recursos, coordinarse, concertar y trabajar asociadamente. La conjunción de los recursos del gobierno y de los sectores de la sociedad (recursos informativos, cognoscitivos, financieros, tecnológicos, operativos, morales...) se ha vuelto el esquema para manejar los asuntos críticos y los de importancia vital de la sociedad. Este esquema colaborativo y corresponsable altera el patrón protagónico normalizado del gobierno y de la administración pública en la conducción de los asuntos sociales y altera también la cultura socializada de la ciudadanía, pronta a demandar, exigir y esperar del gobierno la solución puntual a sus demandas sin asumir responsabilidades o sin direccionarse hacia las actividades de otras organizaciones sociales y sujetos para encontrar soluciones razonables a sus necesidades y problemas.

Un tipo de gobernanza, con componentes de autogobierno y cogobierno, presente en las sociedades actuales, es *la gobernanza por subsidiaridad*, que es la forma de gobernar en la que el gobierno respeta la capacidad de autogobierno que acreditan localidades regionales o particulares del Estado en sus relaciones sociales y actividades económicas, por lo que no interviene directamente mientras sus miembros obedezcan las leyes del Estado, respeten los derechos de sus conciudadanos, acrediten capacidad para producir los bienes y servicios de su bienestar y no causen problemas en el entorno mayor de la sociedad. La autoridad gubernamental interviene en corrección, apoyo y complementación cuando las localidades y asociaciones de una sociedad territorial par-

ticular generan conflictos e inseguridad con conductas delictivas, tienen deficiencias productivas, cognitivas y tecnológicas que causan privaciones sociales y les hacen perder oportunidades de bienestar y progreso y ocasionan externalidades negativas a otras localidades y organizaciones de la sociedad o a otras sociedades.

La gobernanza nueva por cogobierno o cogobernanza se origina por *la insuficiencia* de los recursos del gobierno.⁷ El gobierno de los Estados sociales (de bienestar o desarrollo) requiere recursos financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, materiales, para producir y distribuir los bienes y servicios tangibles de salud, educación, infraestructura, empleo, movilidad, vivienda, medioambiente.... estatalmente obligatorios, pero no los posee, o no en el nivel necesario, debido a la mayor complejidad y escala de la composición, causalidad e interrelación de los asuntos y problemas públicos de la sociedad contemporánea.

Más aún, por encima de los recursos tangibles, la gobernanza se sustenta en los recursos morales, jurídicos, políticos de los gobiernos democráticos, que son decisivos para la efectuación y éxito de sus acciones. Las ideas, análisis, preferencias, cálculos del gobernante, aun si técnicamente correctos, son insuficientes a menos que los objetivos y acciones de la gobernanza, además de factibles, sean socialmente considerados válidos, acordes con los valores y principios del Estado, y sean aceptados y respaldados por la ciudadanía. La probabilidad de la aceptación social se relaciona e incrementa con la reputación del gobernante, con la veracidad de su discurso, su integridad, la congruencia de su trayectoria con los valores sociales y personales que el ordenamiento normativo del Estado protege. Se incrementa asimismo si el gobierno democrático, acorde con su calidad de gobierno representativo, responsivo, abierto, crea relaciones políticas con los ciudadanos que facilitan su acceso a participar en el proceso de decisión de la gobernanza con sus valoraciones, preferencias, ideas, análisis, propuestas, oferta de recursos. Recurso determinante de la efectividad de la gobernanza pública es la concertación entre el gobernante y la ciudadanía interesada en específicos asuntos públicos y la concertación depende del nivel de confianza, aprecio y respetabilidad mutua, que facilita el acuerdo sobre el valor de los objetivos y la corrección técnica de las acciones para realizarlos.

⁷ “El punto original del concepto de gobernanza consiste en reconocer la insuficiencia del actuar del gobierno para dirigir a su sociedad y en reconocer que necesita de los recursos y las acciones de actores sociales, extragubernamentales, que son capaces de suficiente autogobierno en su campo de actividad y tienen la capacidad de resolver problemas que son de interés de la sociedad. En esta óptica, la regulación, la planificación, la política pública, la prestación de servicios públicos del gobierno no solo deben integrar el punto de vista de los actores extragubernamentales independientes, sino sobre todo sus capacidades, recursos y acciones” (Aguilar, 2006, p. 135).

En resumen, la revisión de los tipos o modos de gobernanza muestran que unos se estructuran por los planteamientos, ideas, normas, propuestas y actividades del agente gubernamental, mientras otros se estructuran por las ideas, actividades y normas de la sociedad sin necesidad de la intervención permanente de una entidad directiva exterior al cuerpo social, y otros más se estructuran mancomunadamente por el gobierno y la ciudadanía mediante diversos modos y grados de interlocución, intercambio, negociación, acuerdo y cooperación.⁸

La nueva gobernanza pública: la interdependencia social y la cogobernanza

En la nueva gobernanza por cogobierno participan múltiples agentes, los poderes públicos y el gobierno del Estado nacional, los gobiernos locales, los funcionarios de las entidades administrativas, los actores políticos, las firmas económicas, las organizaciones civiles, los centros de investigación, las redes de información y comunicación, las iglesias, y cada vez más los organismos públicos internacionales. La gobernanza “multiactor”, “multinivel”, es el término que se emplea para hablar de los actores participantes en la definición de sus objetivos y en la implementación de sus acciones para realizarlos.

Aunque diferentes en sus lenguajes, los conceptos de la nueva gobernanza pública coinciden en destacar la concurrencia gubernamental y social en su formulación y ejecución, *la cogobernanza*. Por ejemplo, el documento internacional pionero, el del PNUD (1997) la define como “el de la autoridad política, económica y administrativa que conduce los asuntos de una nación... La gobernanza incluye al estado (las instituciones políticas y gubernamentales), a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado”. En correspondencia, la definición del Banco Mundial de la “buena gobernanza” comprende “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 inte-

⁸ En el mundo real, cuando se abordan las acciones de gobernanza factual, los tipos se combinan en diversas proporciones y dan origen a *tipos mixtos* o *modos mixtos*. Es conocido que, según la naturaleza de los asuntos públicos a tratar y de acuerdo con el nivel de desarrollo de la sociedad y el arreglo existente de las relaciones entre gobierno y sociedad, la gobernanza adopta concretamente formas directivas combinadas, que suelen ser una mezcla de jerarquía gubernamental y de cogobierno en diversos asuntos, o una mezcla de autogobierno social con intervención gubernamental medida según la naturaleza de los asuntos y las circunstancias.

racciones económicas y las relaciones entre ellos”.⁹ Para OCDE (2000) es “el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de su vida social, empleando al gobierno como el instrumento”, aunque ha de precisarse el sentido instrumental que se atribuye al gobierno. Prats (2004) la llama “gobierno interactivo”, “gobierno relacional”, “gobierno en redes de interacción público-privado-civil”. Mayntz (2001, p. 1) “Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa” entre los actores gubernamentales y los sociales. Para Salamon (2002) es el “gobierno mediante terceros”, “mediante redes interorganizacionales” y de “naturaleza colaborativa”. Rhodes (1997) afirma que “la gobernanza refiere a redes interorganizacionales y autoorganizadas... es más amplia que el gobierno y abarca a actores no gubernamentales”. Para Pierre (2000): “gobernanza significa la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores, tales como instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil, organismos internacionales” con el fin de resolver los problemas generales de la sociedad. Para J. Kooimann (1993), el pionero de la teorización, “la gobernanza sociopolítica consiste en los arreglos que hacen los actores públicos y privados para definir y enmarcar su objetivo de resolver los problemas de la sociedad y de crear oportunidades”. Klijn & Koppenjan (2015), sus colegas, hablan de gobernanza por redes y definen “las redes de gobernanza” como “patrones más o menos estables de relación entre actores interdependientes, que se agrupan en torno de un problema, un programa, un conjunto de recursos” que son fundamentales y relevantes para dar respuesta a la demanda social y favorecen la conducción de la sociedad.

La gobernanza diseñada y ejecutada por múltiples actores no es la idea o proyecto de algún intelectual o gobernante visionario. Es el efecto y resultado del *cambio que ha ocurrido en las relaciones entre la sociedad y su agencia de gobierno*, el cual es a su vez el efecto y resultado del cambio ocurrido en el ámbito de *las relaciones entre las personas, grupos y sectores de la sociedad contemporánea*.

La expansión del número y tipo de *las relaciones de interdependencia* entre los agentes de la sociedad contemporánea (políticos, económicos, intelectuales, artísticos, religiosos, locales, nacionales, internacionales) se debe fundamentalmente a su *insuficiencia* de recursos, que los obliga a establecer relaciones de intercambio, colaboración y asociación con otros agentes en los diversos ámbitos de su vida personal y asociada a fin de tener acceso a los recursos que necesitan para realizar los proyectos de su interés. La extensión, la intensidad y el enlaza-

⁹ Los tres componentes distintivos de la buena gobernanza se desagregan en *seis indicadores*: “voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, estado de derecho, control de la corrupción”, que se desagregan a su vez en cientos de indicadores particulares concretos.

miento de las interdependencias de los sujetos generan un entramado de múltiples y variadas relaciones sociales que está en la raíz de todas las actividades de la sociedad, las penetra y las determina y es el origen de la *complejidad* de la estructura, funcionamiento y realidades del sistema social contemporáneo. A su vez, la complejidad de la composición, causas e interrelaciones de las realidades sociales rebasan las capacidades y recursos de un actor singular, privado o público, y los obliga a reconocer la necesidad de intercambios y cooperaciones con los demás para utilidad recíproca y ampliación de sus activos. *Complejidad, insuficiencia, interdependencia* son los tres conceptos y las tres propiedades de la realidad social que en su correlación determinan la configuración del sistema social actual y, en consecuencia, su gobernanza, su dirección, conducción.¹⁰

Las relaciones entre los sujetos sociales no son hechos episódicos, aislados y desconectados sino se combinan y entrelazan según el tipo de sus proyectos, intereses y necesidades. Una relación singular de interdependencia puede ser ocasionalmente productiva y beneficiosa para realizar un objetivo o un interés particular en una situación y momento particular. No obstante, termina por ser un episodio irrelevante en el marco del proyecto de vida de una persona y, más aún, en el proyecto de una corporación y en el plan de gobierno, que no son proyectos y planes simples sino implican múltiples componentes de diversa índole (políticos, económicos, cognoscitivos, afectivos, normativos). Una sola relación es irrelevante por insuficiente. Las relaciones particulares o episódicas tienen sentido para un sujeto, un gobernante, un empresario, un líder social o una persona, porque las entiende, practica y vive como condiciones o componentes de otras relaciones con otros sujetos, de los que recibe los insumos que requiere para realizar sus fines: datos, conocimientos, tecnologías facilitadoras, recursos financieros, materiales, humanos, capacitación, sugerencias, recomendaciones, afectos, aprecio, colaboración...¹¹

Todas las realidades sociales, especialmente las que se juzga que son *problemas*, tienen una composición compleja, pluridimensional, una causalidad compleja multi e intercausal, y son realidades relacionales que existen, funcionan

¹⁰ Es sabido que la sociedad humana se originó y existe por *la insuficiencia* de los individuos para realizar singularmente sus objetivos de vida, lo que los ha motivado a crear relaciones de intercambio, complementariedad, asociación con los demás individuos próximos con los que conviven y a estabilizarlas mediante normas. La sociedad contemporánea no se distingue por ser la primera que existe y se sustenta en relaciones de interdependencia, sino por el hecho de que *la interdependencia es más extensa e intensa*. Se ha extendido a un mayor número de asuntos y materias de interés para los individuos y revisten mayor importancia vital para ellos.

¹¹ La integración de las múltiples relaciones de interdependencia de un sujeto, incluido el agente gubernamental, significa que existe una *interdependencia entre las varias relaciones sociales y no solo entre los actores*. Es una interdependencia de segundo grado con mayor importancia valorativa y funcional y cuya trama de interrelaciones son la raíz de la complejidad del sistema social.

y se desarrollan por la variedad de relaciones que mantienen con otras realidades. La complejidad de su composición, causalidad e interrelación rebasa las posibilidades de conocimiento y control de cualquier actor, *público o privado*. Es imposible que algún agente del sistema social posea todos los recursos necesarios para conocer, explicar, regular y controlar por él mismo el entramado de las interdependencias entre los diversos actores sociales, que son justamente los que dan origen a los hechos sociales que se descalifican como problemas y a los hechos que se buscan y aprecian por ser su solución.

No obstante que posea ingentes recursos, entre los cuales el recurso de la ley y la coacción, el gobierno es un agente limitado, no posee o no las posee en el grado requerido las capacidades cognoscitivas, financieras, tecnológicas, organizativas, políticas, de credibilidad y confiabilidad, que se necesitan para gobernar los factores y líneas causales que originan determinados problemas sociales y para definir los objetivos y las acciones que posibilitan su solución. Para gobernar los problemas desestabilizadores y conducir la sociedad hacia superiores niveles de bienestar y seguridad, el agente gubernamental necesita de los recursos y capacidades que los sectores privados y sociales independientes poseen, pero de los que no puede disponer de ellos mediante coerción, imposición y expropiación, de modo que reconoce que la opción racional y responsable es establecer con ellos relaciones de coordinación más que de mando y subordinación a través del diálogo, el intercambio de datos y conocimientos, la discusión, la negociación, la concertación, los acuerdos y compromisos, aun si son delimitados y provisionales. La coordinación y la colaboración es obligada por cuanto los actores sociales poseedores de los recursos relevantes son sujetos políticamente independientes, tienen una lógica de acción (objetivos, normas y productos) que es diferente a la de la clase política y con frecuencia se localizan más allá de la demarcación territorial de las entidades políticas particulares (municipios, estados, provincias, regiones) y de los mismos Estados nacionales.

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

La gobernanza contemporánea, debido a la independencia y diferenciación de preferencias y posiciones de sus agentes, es cada vez menos producto de las decisiones de un “centro de gobierno” unipersonal soberano y se configura como el producto de “un sistema de gobierno”, compuesto por una multiplicidad de agentes interdependientes, que participan en la elaboración del contenido de la gobernanza (objetivos, acciones, costos) y en su implementación en el marco del ordenamiento normativo del Estado. Sin embargo, el modo

jerárquico de gobernar a través de órdenes, control y subordinación de los actores sociales no pierde su necesidad y razón de ser todas las veces que una sociedad es golpeada por las transgresiones y delitos de sus miembros, que provocan daños y muerte y hacen incierta y desagradable la vida en común. Sin embargo, el modo unilateral y jerárquico de gobernar es cada vez más improductivo en los asuntos de la sustentabilidad y productividad económica y en los del bienestar, la seguridad social y la convivencia pacífica de las sociedades contemporáneas, que son intensivas en conocimiento, informatizadas, transterritoriales y multiculturales.

La principal contribución intelectual e institucional de la nueva gobernanza pública a la estabilidad y el desarrollo de la sociedad actual fue señalar con argumentos y evidencias tanto los límites directivos de la posición unilateralmente estatista como los de la posición unilateralmente favorable a los mercados. Su supuesto y argumento fue y es que la sociedad está destinada a la ingobernabilidad y la nimiedad si se sustenta únicamente en la acción del agente gubernamental o únicamente en la acción de los agentes económicos y civiles extragubernamentales. A diferencia de las tesis del ajuste y redimensionamiento del Estado, promovidas a partir de los años ochenta del pasado siglo, la nueva gobernanza pública señaló tanto la insuficiencia directiva de la “governance by government”, como la insuficiencia directiva de la “governance by markets”.

Por un lado, la propuesta y concepto de la nueva gobernanza argumentó la necesidad de controlar el torrente de la demanda social que se había concentrado exclusivamente en el agente gubernamental en busca de la respuesta a sus problemas, necesidades, aspiraciones. El efecto indeliberado del Estado social de bienestar o desarrollo, al concentrar en la acción del gobierno las expectativas de solución de los problemas sociales, fue desbordar sus recursos y capacidades de gestión y respuesta, con la consecuencia de debilitar la confianza de la sociedad en su capacidad directiva y destinarlo a ser el blanco de cuestionamientos y descalificaciones. Por tanto, es racional y obligado redireccionar la demanda hacia otras agencias sociales capaces y productivas, como las corporaciones económicas y las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades locales, cuyas actividades, bienes y servicios ofrecen respuesta a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos.

Por otro lado, la crítica de la nueva gobernanza pública a las limitaciones directivas del gobierno no se tradujo en el asentimiento acrítico de que los mercados y las organizaciones del tercer sector, por su supuesta o real autorregulación, productividad e innovación social, tienen la capacidad de dar respuesta satisfactoria a los múltiples problemas sociales y de conducir la sociedad hacia superiores niveles de bienestar y seguridad. La nueva gobernanza no asumió y sí cuestionó el paradigma intelectual e institucional dominante de fines del

pasado siglo, que estableció que la crisis fiscal, política y administrativa de las democracias se puede contener y superar si se instaura una relación entre el Estado y el mercado, diferente y alternativa a la del pasado, un nuevo modelo de economía política, que implica que el Estado se enfoque en su actividad esencial de garante de los derechos y libertades de los ciudadanos y proveedor de los bienes y servicios públicos fundamentales, pero que en los asuntos de desarrollo y bienestar social, asuma el rol de regulador y facilitador de las actividades económicas de sus ciudadanos más que el rol imposible de director económico determinante de sectores, actividades, productos, precios, salarios, que todavía cree que puede y debe subordinar y restringir las capacidades, libertades y emprendimientos de los agentes de los mercados. En suma, la nueva gobernanza pública fue crítica del consenso estatista y del consenso neoliberal, si y cuando se argumenta que el Estado-gobierno o los mercados son agencias suficientes que pueden por sí solas, sin necesidad de la otra, determinar el bienestar, desarrollo y la estabilidad de la sociedad.

Su aporte intelectual e institucional fue argumentar la necesidad, valía y capacidad del poder del Estado y conjuntamente la necesidad y valía de la productividad de los mercados y de las vinculaciones éticas y afectivas de los agrupamientos de la sociedad civil. La gobernanza pública legítima y eficaz es la que reconoce, promueve y aprovecha los recursos existentes en todo el cuerpo social, los complementa y los integra y pone fin a los enfoques unilaterales de organización y progreso de la sociedad, centrados en una única agencia directiva, el Estado o el mercado o la sociedad civil. El gobernar satisfactorio y productivo es expresión y producto de un sistema multiactor más que de un centro directivo universal y dominante. Su contribución fue además importante, aun si polémica, en muchos países, al obligarlos a reflexionar sobre su arraigada inclinación a imputar el mal social exclusivamente al capitalismo, a los mercados, y concebir un antagonismo inconciliable entre el Estado y los mercados, entre el gobierno y la autoorganización de la sociedad, que fueron los supuestos del discurso y las acciones de “la vieja gobernanza”, en la que se habían formado y socializado generaciones de políticos, intelectuales y ciudadanos.

El componente ciudadano de la gobernanza pública

Las dos dimensiones esenciales de la cogobernanza, la normativa-institucional y la cognoscitiva-ejecutiva, deben ser respetadas y garantizadas a la par tanto por el agente gubernamental como por los sectores ciudadanos que participan o reclaman participar en la elaboración de las decisiones públicas y en su implementación.

El punto criticable de algunas teorizaciones de la nueva gobernanza pública es que sus análisis y críticas *se enfocan en la acción del gobierno más que en la acción de la ciudadanía*. Suelen criticar las limitaciones y fallas directivas del patrón de gobernar de los gobiernos, les exigen apertura hacia los ciudadanos, rendición de cuentas de sus actos y resultados, y reivindican la participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin embargo, son pocas las teorizaciones que se preguntan sobre las limitaciones de los ciudadanos y analizan si se interesan realmente en los valores y objetivos públicos, si son respetuosos de la ley, contribuyentes fiscales, interesados en el bien común, concededores de las materias y los problemas en los que quieren intervenir y si están dispuestos a obedecer las leyes y tomar en consideración el interés general en sus asuntos privados, así como aportar sus recursos conforme a los principios acordados y a corresponsabilizarse y no solo a inconformarse, reclamar y esperar la respuesta gubernamental.

La tendencia a cuestionar el gobierno y bendecir a los ciudadanos ha de reexaminarse. La nueva gobernanza pública no puede asumir acríticamente que la información, los análisis y las propuestas de los ciudadanos sean siempre institucional, informativa, técnica y políticamente apropiadas. Es necesario normar la actuación de los ciudadanos en los asuntos públicos, tal como se hace con los gobernantes y los funcionarios, a fin de asegurar que las acciones que proponen o ejecutan sean acordes con los requisitos institucionales, informativos, cognoscitivos y ejecutivos que toda forma de gobernar implica para ser directivamente legítima y eficaz. Un mayor número de participantes en las decisiones gubernamentales contribuye a controlar la calidad institucional y ejecutiva de las decisiones directivas del agente gubernamental, particularmente si es un decisor unipersonal con gran ámbito de autonomía, pero la legitimidad y la efectividad de la cogobernanza no es sin más legítima y eficaz porque participen un mayor número y variedad de actores gubernamentales y ciudadanos en la configuración de sus objetivos y acciones. Una gobernanza de calidad institucional y performativa exige el respeto a los valores públicos y las normas legales y el respeto a las reglas fundamentales de la objetividad, la evidencia y el razonamiento lógicamente correcto y empíricamente respaldado. La “buena gobernanza” descansa en *la calidad de la participación* ciudadana más que en la cantidad o el número de los participantes.¹²

¹² Tanto la ciencia política como la sociología política que estudian los procesos factuales de las decisiones gubernamentales han identificado y criticado muchas prácticas de interlocución, intercambio y colaboración que tienen lugar entre los gobiernos, las firmas económicas y las organizaciones sociales, y han mostrado que muchas decisiones regulatorias y de política pública son arreglos políticos de beneficios particularistas y aprovechamientos exclusivos entre los participantes, muy distantes de la naturaleza inclusiva y universal del interés público y el bien común. Han formulado conceptos como “pluralismo de grupos de interés”, “neocorporativismo”, “grupos de veto”, “populismo”, “gobiernos de clase”, “gobier-

Es necesario que existan normas que regulen la participación de los ciudadanos. Constitucionalmente todos los ciudadanos tienen el derecho a participar en las decisiones públicas, pero no todos tienen el perfil requerido, las capacidades apropiadas y no siempre los motivan genuinas intenciones públicas. En primer lugar, para asegurar la calidad de la gobernanza colaborativa se deben elaborar y consensuar normas que exijan que los análisis, las argumentaciones y las propuestas de los ciudadanos consocios respeten las normas institucionales del gobierno de leyes democrático y sean acordes con los requisitos de racionalidad y objetividad, que en la ciencia y la tecnología tienen su expresión más acabada. No tienen por qué restringirse los derechos políticos de los ciudadanos a participar en la definición de la agenda y las acciones de las regulaciones y políticas directivas de la sociedad. No se cancelan ni se refrenan las críticas y propuestas alternativas a las decisiones que toma un gobierno autónomamente o en asociación con grupos de ciudadanos, pero se las regula a fin de preservar que sean acordes con el ordenamiento normativo del Estado y con las normas lógicas y metodológicas del conocimiento. En segundo lugar, se requieren normas o directrices que aseguren que los ciudadanos consocios del gobierno posean realmente los recursos (cognoscitivos, financieros, tecnológicos, operativos, políticos) de los que el gobierno carece para cumplir sus funciones y hayan acreditado en sus campos de actividad que tienen información y conocimiento experto, competencia productiva, solvencia financiera, responsabilidad en sus compromisos y son socialmente respetables. Solo con ese perfil los ciudadanos pueden ser consocios valiosos y útiles del gobierno y su colaboración y aportación de recursos puede ser valiosa y útil para definir el contenido de las decisiones de gobierno y su implementación. Si los ciudadanos carecen de esos recursos o no tienen voluntad de aportarlos y ponerlos en común para controlar los problemas públicos y realizar los objetivos de valía intencionados, lo lógica y justificada “la gobernanza por el gobierno”, jerárquica, determinante y ejecutora mediante mando, supervisión y control y mediante coerción legal ante delitos y transgresiones que tienen impactos sociales nocivos.

La institucionalización de la participación debe asumir la forma de *norma legal* que asegure el derecho de todos los ciudadanos interesados a participar en el asunto público, sin exclusiones y silenciamientos, y regule sus conductas conforme a los valores y principios del ordenamiento estatal. Por otra parte, por el lado de la efectividad, debe tomar la forma de *directrices comportamentales* que exijan que los datos, análisis, cálculos y propuestas que los participantes presentan sean verificables, controlables en su objetividad, y se sustenten en

nos de élites”, “gobiernos patriarcales”, y han señalado los hechos de “captura del Estado” por grupos poderosos de interés privativo.

los conocimientos aplicados de efectos comprobados. Se exigen *normas legales y normas cognoscitivas* en el diálogo entre gobierno y ciudadanos a fin de que la coproducción de los objetivos y acciones de la decisión directiva pública sea legítima, eficaz y socialmente aceptable.

En la situación actual no es problemático definir las normas legales de la participación ciudadana, conforme al ordenamiento valorativo del Estado de derecho y del régimen democrático y, más a fondo, conforme a los principios filosóficos contemporáneos de la *ética del discurso*, particularmente en los de la ética del discurso público, que delibera y decide sobre los asuntos de la vida pública. La ética discursiva argumenta que en la comunicación social y en la interlocución pública son inaceptables las conductas irracionales e inválidas de la mentira, la discriminación, la exclusión, el irrespeto del interlocutor, la imposición y, en positivo, exige las conductas de inclusión, igualdad en el diálogo, respeto de las diferencias y, particularmente, “el mejor argumento” como el principio regulador del discurso racional. Por el contrario, el problema se presenta en el terreno de las directrices cognoscitivas que definen los estándares de información, conocimiento y argumentación a observar durante la interlocución y que son básicos para que la decisión de la gobernanza tenga sustentación lógica y empírica y no sea simplemente un acto de poder, un capricho o un ensueño (“wishful thinking”).

En este segundo punto hay mucha tarea por hacer. Hay que idear y consensuar *las propiedades de racionalidad y objetividad* de la interlocución entre el gobierno y la ciudadanía sobre temas públicos, que se desarrolla a través de preguntas, dudas y respuestas, afirmaciones y cuestionamientos, posiciones y oposiciones, acercamientos y desacuerdos, a fin de impedir la conocida inclinación de determinados sujetos a imponer en el debate su opinión, a no escuchar los datos y razones de los demás sujetos dialogantes, a suprimir la voz de los participantes divergentes y a disuadirlos con intimidaciones.

La exigencia de racionalidad y objetividad en el diálogo público debe plasmarse en directrices o lineamientos que establecen los estándares informativos y cognoscitivos a observar por los participantes y exigen ofrecer datos verificables sobre el asunto o el problema que se aborda, definir el asunto o problema con corrección lógica y empírica, formular explicaciones que se sustentan en conocimientos y tecnologías causales comprobables, demostrar la corrección del cálculo de los efectos y costos de las acciones que se proponen, evaluar el grado de efectación y calidad de los productos y efectos intencionados. Si la participación de los actores ciudadanos, económicos y civiles reúne las propiedades institucionales (legalidad, integridad, valoración del interés público, representatividad), pero no reúne los requisitos informativos, cognoscitivos, tecnológicos y de conocimiento especializado en los asuntos públicos específi-

cos que se atienden, la cogobernanza terminará por ser un proyecto socialmente cuestionado por los agentes sociales que tienen la información apropiada y el conocimiento experto en los asuntos en cuestión.

La exigencia de normas y directrices se justifica. No se puede suponer que la interlocución entre los gobiernos y las asociaciones de los ciudadanos se desarrolle siempre con limpieza, racionalidad y transparencia. El cogobierno, como otros modos de gobernar del pasado, está expuesto a mentiras, simulaciones, pulsiones de poder, juegos estratégicos, agendas dobles u ocultas, ignorancia, desinformación, equívocas, prepotencias, arreglos convenencieros entre los participantes, conductas de corrupción. Solo mediante normas precisas y directrices específicas, abiertas al examen del público ciudadano, se pueden evitar los probables escenarios negativos de las torpezas directivas por desinformación, los errores de análisis y cálculo, los hechos de corrupción, las complicidades entre los gobiernos, los partidos políticos, los capitales privados, las organizaciones sindicales y civiles, la elusión de las leyes, la baja o inexistente representatividad social. Estas y otras fallas condenan las decisiones asociadas, público-privadas, gubernamental-sociales, a ser improductivas y generan desconfianza en el gobierno y en la misma política.

La existencia de normas jurídicas, éticas y gnoseológicas son fundamentales para *la calidad* institucional y cognoscitiva de la cogobernanza, que no depende de ninguna manera del *número* y la variedad de los participantes. El mayor número de los decisores de la gobernanza pública no significa sin más una mejor decisión de gobierno.

Un corolario de importancia

Como anteriormente dicho, la gobernanza pública tiene *dos ámbitos*, uno sustantivo, esencial, que es la dirección de la sociedad, y uno instrumental, funcional, que es la dirección de las entidades administrativas públicas a través de las cuales el gobierno gobierna a la sociedad. En los dos ámbitos se requiere que la gobernanza integre las propiedades institucionales de su legitimidad con las propiedades cognoscitivas, tecnológicas y gerenciales de su efectividad.

Sin entrar en detalle, el segundo ámbito de la gobernanza de las entidades del sector público ha sido poco estudiada, mucho menos que la gobernanza de la sociedad. Hemos estudiado prácticamente todo de la administración pública, su normatividad, su estructura organizativa (distribución de autoridad y división del trabajo), sus procesos, el perfil de su personal, sus gerencias, pero no hemos estudiado a fondo su dirección, el proceso de elaboración y la calidad de las decisiones directivas de los altos ejecutivos de las entidades administrativas

públicas. Ni la teoría administrativa tradicional ni la reciente nueva gestión pública han estudiado los componentes y propiedades de las decisiones de la alta dirección de las organizaciones públicas. Recientemente “la gobernanza del gobierno”, “el gobierno corporativo del sector público”, “la alta dirección profesional”, comienzan a ser objeto de estudio, entre otras razones porque abundan las evidencias que muestran que las anomalías y los errores de dirección de las entidades públicas impactan gravemente en la gobernanza de la sociedad, la desvían, la entorpecen, la obstruyen.¹³

La gobernanza del sector público es fundamental para la gobernanza de la sociedad, pues los altos directivos determinan la organización de las entidades administrativas (la distribución de la autoridad y la división del trabajo), su misión y visión, sus objetivos, procesos, productos, recursos, personal, sus normas conductuales y estándares operativos, los indicadores de desempeño, la calidad de los productos y servicios públicos, las reglas y modalidades de su interacción con los ciudadanos derechohabientes y las especificaciones de los resultados. Determinan asimismo las actividades que deben llevar a cabo las varias gerencias de las entidades, especialmente las de la gestión financiera y de recursos humanos y las de control y auditoría de los recursos públicos, así como los criterios y directrices que el personal público habrá de observar en su relación con las otras entidades del gobierno, con los funcionarios de otros gobiernos y con los proveedores de los insumos que requieren los servicios públicos y los registros administrativos.

La fallas institucionales y ejecutivas de la decisión de los dirigentes de las entidades administrativas y, en la raíz, la decisión de los dirigentes supremos del sistema de administración pública (presidentes, primeros ministros, gobernadores) suelen atribuirse a que son dirigentes unipersonales, que gozan de una amplia autonomía y pueden caer en arbitrariedades y errores por carecer de suficientes controles internos. En el sector público se presenta una situación parecida a la que se dio en el sector privado en los años setenta del pasado siglo, cuando quiebras, desplome de utilidades, pérdidas de posicionamiento en los mercados y deserción de clientes se atribuyeron a las decisiones equivocadas de los altos ejecutivos de las corporaciones, dirigentes unipersonales, que

¹³ Conviene recordar la distinción entre gobernanza (dirección) y administración, sin caer en dicotomía. La gobernanza de las entidades del sector público tiene naturalmente implicaciones administrativas, pero no es administración pública. Las decisiones directivas de las entidades administrativas públicas definen su organización, su visión de futuro, su plan de acción, sus reglas, procesos, recursos y el perfil del personal de las entidades. Las decisiones administrativas, a cargo de los varios gerentes administrativos (direcciones, oficinas, tesorerías, recursos humanos y materiales, contratos, adquisiciones, etc.), tienen otra lógica y función, se enfocan en llevar a efecto las decisiones de la alta dirección, en determinar sus condiciones operativas, y con frecuencia son decisiones descentralizadas.

disfrutaban de un estatus de superioridad con amplia autonomía decisoria y carecían de controles suficientes e independientes para propiciar y asegurar su calidad directiva. Los estudios de los altos ejecutivos dieron origen a los *códigos de "gobernanza corporativa"* que han reformado el proceso de selección de los altos ejecutivos de las empresas, estipulan reglas precisas de dirección de las corporaciones y crean o fortalecen los órganos colegiados de dirección y control, consejos de administración, asamblea de accionistas, comisiones independientes de planeación, contraloría y auditoría, consejos consultivos...

Estas consideraciones, apenas sugeridas, además de invitar al estudio de la gobernanza del sector público, llevan a hacernos la pregunta sobre si la cogobernanza ha de practicarse también en el ámbito de decisiones directivas de las entidades del sector público y no solo en el ámbito de las decisiones directivas de la sociedad. Es de discutirse si es conveniente y necesario instaurar *órganos colegiados de dirección* en los ministerios, las secretarías, los institutos de la administración pública, en los que junto con los dirigentes y funcionarios concedores participen ciudadanos expertos, políticamente independientes, representativos y comprometidos con los asuntos de las entidades públicas, con atribuciones ejecutivas y no solo consultivas, tal como existen ya en las empresas públicas con sus juntas de gobierno o consejos de administración y en las organizaciones públicas autónomas.¹⁴ La mayor calidad de la alta dirección de las entidades del sector público repercute en la calidad de la gobernanza de la sociedad.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2019). *La Gobernanza del Sector Público*. Guadalajara, Jalisco: El Colegio de Jalisco.
- Aguilar, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México: INE.
- Aguilar, L. F. (2010). *La Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Aguilar, L. F. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Barcelona: ESADE.

¹⁴ La exigencia de que los gobernantes unipersonales estén sujetos a controles de calidad institucional, financiera y técnica, especialmente en los asuntos cruciales del bienestar, seguridad y progreso de sus sociedades, ha llevado en algunos países a crear "agencias ejecutivas independientes", "órganos constitucionales autónomos" en específicas materias públicas, integrados por ciudadanos expertos y presuntamente íntegros, que son revisores de las decisiones gubernamentales en sus materias y son decisores de regulaciones y políticas. Es una iniciativa alterna pero no única en el tema de la calidad decisional de la gobernanza pública. Un paso nuevo, institucionalmente innovador, sería el establecimiento de juntas de gobierno o consejos de administración en las entidades de la administración pública central.

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE.
- Banco Mundial. (1999-2008). *Governance Matters I - VIII*. Washington: Banco Mundial.
- Cerrillo I Martinez, A. (Ed.). (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: University Press
- Diamond, L. J., & Morlino, L. (Eds.). (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. J., & Morlino, L. (2004). The Quality of Democracy. *Journal of Democracy*, 15(4), 20-31. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0060>
- Innerarity, D. (2006). *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*. Barcelona: ESADE.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: SAGE. (Trad. al esp. *Gobernar en Gobernanza*. Madrid: INAP). <https://doi.org/10.4135/9781446215012>
- Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: SAGE.
- Klijin, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance Networks in Public Sector*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315887098>
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Democracia y Desarrollo*, (21), 7-22.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2000). *Promoting Good Governance*. París.
- Pierre, J. (Ed.). (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1997). *Reconceptualising Governance*. Nueva York: PNUD.
- Prats, J. (2004). De la burocracia al *management* y del *management* a la gobernanza. *Instituciones y Desarrollo*, (3).
- Rhodes, R. W. A. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Londres: Open University Press.

Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21(2). <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>

Salamon, L. (Ed.). (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Nueva York: Oxford University Press.