

03

**FENOMENOLOGÍA DE LA
GOBERNANZA PÚBLICA**

PHENOMENOLOGY OF
PUBLIC GOVERNANCE

<https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n2.3>

FENOMENOLOGÍA DE LA GOBERNANZA PÚBLICA

PHENOMENOLOGY OF PUBLIC GOVERNANCE

Tipología: Artículo de reflexión

Cómo citar este artículo

Aguilar, L. (2021). Fenomenología de la Gobernanza Pública. *Administración & Desarrollo*, 51(2), 91-107. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n2.3>

Luis Fernando Aguilar Villanueva*

Resumen

La fenomenología es entendida como la descripción reflexiva de realidades y hechos experimentados sin asumir los conceptos y las teorías explicativas establecidas, y en este artículo, se describen las propiedades distintivas, los problemas y los principios de la gobernanza pública en relación con este concepto. La gobernanza es descrita como una acción intencional, causal, social, contextual, estratégica, gerencial, compleja en su composición, estructurada por las normas del Estado y por los conocimientos del sistema social, que sustentan su legitimidad y efectividad. Los principios de la gobernanza pública son los valores del ordenamiento normativo del Estado y los conceptos y enunciados causales del sistema de conocimiento de la sociedad. Sus problemas principales son las irregularidades normativas, los errores de análisis y cálculo, la

baja credibilidad del discurso del gobernante y la desconfianza social en su capacidad directiva y gerencial. La nueva gobernanza pública, es colaborativa, en modo intergubernamental y gubernamental-social y ofrece mejores condiciones para controlar las fallas institucionales y los errores directivos gubernamentales y produce sociedades con bienestar común e incluyente.

Palabras clave: gobernanza pública, legitimidad, efectividad, administración pública, política pública, ciudadanía.

Abstract

Phenomenology is understood as the reflexive description of realities and facts experienced without assuming established concepts and explanatory theories, and in this article, the distinctive properties, problems, and principles of public governance are described in relation to this concept. Governance is described as an intentional, causal, social, contextual, strategic, managerial action, complex in its composition, structured by the norms of the state and by the knowledge of the social system, which support its legitimacy and effectiveness. The principles of public governance are the values of the normative order of the State and the concepts and causal statements of the knowledge system of society. Its main problems are regulatory irregularities, errors of analysis and calculation, the low credibility of the ruler's discourse and social

* Doctor en filosofía con especialidad en filosofía política. Es Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores (México). Uno de los principales introductores de la disciplina de Política Pública en la academia hispanoamericana. De 2006 a 2013 fue miembro del "Comité de Expertos de Naciones Unidas en Administración Pública" (UN CEPA), del que fue su relator y su presidente. Actualmente es miembro del Comité Científico del CLAD. Autor de numerosos textos sobre gobernanza, política pública y administración pública. Correo electrónico: aguilarlfv@yahoo.com

distrust in his directive and managerial capacity. The new public governance, which is collaborative, intergovernmental and governmental-social, offers better conditions to control institutional failures and governmental managerial errors and produces societies with common and inclusive welfare.

Key words: public governance, legitimacy, effectiveness, public administration, public policy, citizenship.

INTRODUCCIÓN

La forma de gobernar por parte del Estado está en el centro de la discusión contemporánea, en la formación del Estado de Derecho y del Estado Nación territorial soberano. En los últimos cuarenta años la discusión se ha desplazado del Estado hacia el Gobierno y del Gobierno hacia la Gobernanza (Aguilar, 2020).

El primer desplazamiento de la atención intelectual y ciudadana se debe a que los Estados territoriales en formación durante el siglo XIX, particularmente los de las nuevas naciones independientes, requerían gobierno, rectoría, también coacción, para lograr su afirmación, defensa e integración. Los problemas del Estado territorial en conformación y constitución dieron pie a gobiernos autoritarios que aseguraron con altibajos la integridad territorial, produjeron una cultura de identidad y dignidad nacional, aunque no lograron la construcción sólida de un ordenamiento normativo para una sociedad y una

cultura enfocada en la legalidad. Las arbitrariedades y los errores directivos de los gobiernos autoritarios a lo largo del siglo XX ocasionaron que numerosos sectores sociales decidieran sustituirlos con gobiernos que estuvieran constituidos legalmente, actuando de forma legal y siendo representantes de las aspiraciones sociales. Fue la transición democrática de los países latinoamericanos la que despertó expectativas optimistas de cambio y progreso social.

El segundo desplazamiento, el actual, es efecto de las fallas institucionales y los errores directivos de los gobiernos democráticos, los recientes de la transición y también los establecidos, que han causado daños y costos a sus sociedades, por lo que fue lógico que se planteara la cuestión acerca de la capacidad y efectividad directiva de los gobiernos democráticos legítimos. Lo que hoy importa es la efectividad de la gobernanza del gobernante legítimo, por lo que se demanda una democracia de resultados y no solo de valores.

Dos son los campos problemáticos del gobierno democrático que son blanco de críticas. El primer campo es endógeno, el cual tiene que ver con sus transgresiones institucionales y con los errores de sus decisiones directivas, que provoca desconfianza y actitudes de antipolítica. El segundo campo es exógeno y tiene relación con los cambios tecnológicos, económicos, sociales, culturales que tienen lugar actualmente en la sociedad, y que traspasan la demarcación territorial de los Estados y gobiernos y rebasan las atribuciones, facultades y recursos de los gobiernos territoriales particulares. El efecto

agregado de las fallas institucionales, los errores directivos y los efectos del cambio tecnológico, económico y cultural es el planteamiento de la cuestión sobre si los gobiernos están en aptitud de gobernar y cuáles son las condiciones que hacen posible su efectividad social.

Las cosas no han cambiado con la pandemia agobiante y el desastre económico que ha causado. En este par de años hemos redescubierto la necesidad e importancia del gobierno para la convivencia y la supervivencia de la sociedad. Es el único agente que tiene la capacidad de organizar la sociedad para enfrentar un problema público letal y puede hacerlo porque tiene la autoridad para regular las conductas de la población a través de información, recomendaciones y prohibiciones y porque dispone de un aparato coactivo para hacerlas efectivas y de un sistema administrativo que atiende a los ciudadanos afectados en su salud, empleo, ingresos y proyectos de vida. Sin embargo, el redescubrimiento de la importancia social del gobierno se ha acompañado con inconformidades y cuestionamientos a su desempeño. Con evidencias o por la angustia de la situación, se ha cuestionado la falta de previsión y el mal cálculo de la magnitud del riesgo sanitario y/o la ineffectividad de las medidas para controlar la emergencia sanitaria y económica, aun si en lo general se ha revalorizado el rol del gobierno, su sentido y valor social

El artículo expone sucintamente algunas ideas sobre la gobernanza pública, que considero son originales en formulación y desarrollo, aunque el impulso al estudio de la gobernanza provino

de autores apreciados, especialmente de los conceptos y análisis de Kooiman (1993). El artículo inicia con un comentario sobre el doble sentido de gobernante y de gobernanza que el término “gobierno” tiene en la lengua española, prosigue con la descripción fenomenológica de la gobernanza pública y concluye con la afirmación de la legitimidad y la efectividad como las dos propiedades fundamentales exigidas de la gobernanza. En sus tres apartados finales, el artículo expone y correlaciona los problemas y los principios de la gobernanza y, después de exponer muy brevemente sus modalidades o tipos, señala que la gobernanza actual por cogobierno, la cogobernanza, tiene mejores prácticas para limitar las fallas directivas y avanzar hacia situaciones sociales de valía, acordes con los cambios en curso que modifican nuestros modos de conocer, preferir, decidir y actuar.

El concepto de gobierno: el gobernante y la gobernanza

El gobierno es específicamente la agencia de dirección del Estado, el dirigente de la sociedad existente en forma de Estado. En el Estado moderno el gobierno no es el agente rector único, su acción está delimitada por las leyes y los presupuestos que aprueba el poder legislativo y por las sentencias del poder judicial vigilante. Es un poder rector, que idea y ejecuta planes, políticas, inversiones y actos administrativos a fin de que las leyes enmarquen y regulen la acción de los sujetos sociales y para que los recursos públicos a su disposición produzcan bienes y servicios de calidad (Aguilar, 2008).

Dos son las denotaciones básicas usuales del término español de gobierno. Por Gobierno se entiende el gobernante, el sujeto que gobierna a la sociedad, la dirige, que puede ser unipersonal o colegiado, y que dispone de un conjunto de organizaciones administrativas, policiales y militares para llevar a cabo sus funciones directivas. Por Gobierno se entiende asimismo la gobernanza, la acción de gobernar a la sociedad, de dirigirla, conducirla y/o coordinarla (PNUD, 1997).

Hay una distinción real y conceptual entre el gobernante y la gobernanza, aun si en el pasado el gobernante, al protagonizar la decisión y la ejecución de las acciones directivas del Estado (leyes, planes, políticas, programas, servicios, gastos, inversiones, coacciones...), ocasionó que el gobernar se entendiera como la acción del gobernante. Ahora, por varios motivos, el gobernante y la gobernanza se han distinguido recíprocamente y se han separado conceptualmente y en la práctica. No toda acción del gobierno es acción de gobierno. Hay acciones gubernamentales que no tienen sentido de dirección, no están respaldadas por información y conocimiento de los problemas y de sus soluciones, no motivan la acción ciudadana y no producen los resultados esperados y exigibles. A pesar de sus buenas intenciones, la decisión y acción del gobierno no más que gobernanza, como acción directiva de la sociedad.

El recordatorio conceptual abre la puerta a la fenomenología de la gobernanza, que se describe como una *acción intencional, causal, social, contextual, estratégica, gerencial, compleja y multidimensional*, estructurada por el ordenamiento normativo del Estado y por los datos y conocimientos causales de las ciencias y las tecnologías¹.

Descripción fenomenológica de la gobernanza pública

La descripción fenomenológica reflexiva de la gobernanza será sucinta y se enfoca en señalar sus dimensiones o propiedades distintivas.

En tanto actividad directiva de la sociedad, el gobernar es considerada una acción *intencional*, que define los objetivos y futuros de valía para la vida en común, de acuerdo con los valores y objetivos futuros de ordenamiento del Estado, y se orienta a realizarlos. Asimismo, es considerada una acción *causal*, que posee la capacidad de realizar los objetivos y futuros intencionados al sustentarse en el conocimiento de las relaciones causa-efecto de la naturaleza y la sociedad, que hace posible calcular los efectos de las opciones de acción y elegir la que tiene la probabilidad de realizar con los menores costos los fines intencionados. La causalidad del gobernar es una propiedad para resaltar, porque el gobernar no es exclusivamente una acción discursiva de promesas, proyectos y ensoñaciones sociales, sino acción ejecutiva, performativa,

¹ Definida básica y genéricamente, *Gobernanza* es la acción de dirección de la sociedad, que comprende 1) La actividad de interlocución mediante la cual el gobierno y los sujetos sociales definen los valores fundantes de la sociedad y sus objetivos futuros, rumbo y sentido de dirección. 2) La actividad mediante la cual el gobierno y los sujetos sociales definen la organización básica de la sociedad, las normas que regulan la relación entre las personas y los agrupamientos y las sanciones en caso de infracción, así como las atribuciones, facultades y recursos del agente responsable de la gobernanza de la sociedad. 3) La actividad mediante la cual el gobierno y los sujetos sociales definen los recursos que son necesarios para asegurar la dirección de la sociedad, la vigencia de los valores, la observancia de las normas y la realización de los objetivos de valía social. 4) La actividad directiva de conducción y coordinación de la variedad de acciones y relaciones de las personas y las organizaciones de conformidad con 1 y 2 (Aguilar, 2008).

de efectuación de resultados y realización de los objetivos que se exigen constitucionalmente y se declaran en los discursos (Cerillo, 2005).

Gobernar es una acción social, dirigida a los individuos de la sociedad, que son sus destinatarios, y es social en un doble sentido². Es la acción que se decide y lleva a cabo para proteger las libertades y derechos de los sujetos sociales, su bienestar y seguridad y se orienta a lograr que los individuos asociados acepten el valor de las normas del ordenamiento estatal y de los objetivos sociales decididos. Para ello, mediante información, argumentos, prescripciones, incentivos y sanciones, trata de inducirlos o motivarlos a observar las normas, a no transgredirlas, y a respaldar la realización de los objetivos o, por lo menos, a no bloquear su efectuación.

Por ser algo que se ha olvidado o no se acentúa, la gobernanza refiere a personas. Es dirección de personas, dirección de personas mediante personas y específicamente dirección a través de la interlocución e interacción de las autoridades y funcionarios con los ciudadanos. Obviamente en la sociedad moderna se trata de personas libres, plurales y diferentes en sus preferencias y actividades, también informadas y conocedoras, de modo que el desarrollo y la conclusión de la interlocución entre gobierno y ciudadanía no es estandarizable, controlable ni previsible.

El gobernar busca encauzar por la ruta social deseada y exigiendo la conducta de los individuos asociados, quienes se distribuyen a lo largo de un espectro que en un polo concentra las acciones de los ciudadanos que han decidido respetar las reglas éticas y jurídicas de la convivencia, y en el otro se ubican los individuos que han decidido la transgresión y el delito como modo de vida. A través de información, motivación, prescripciones, prohibiciones, acuerdos, incentivos, servicios, disuasiones y castigos, el gobierno busca influir en la acción de las personas, las empresas, las organizaciones civiles, las asociaciones políticas, los centros de conocimiento, las comunidades locales, a fin de que sus acciones se desplieguen por la ruta que lleva a situaciones de beneficio común y personal. Por tanto, *la gobernanza es lo que hace el gobierno, lo que hace que la sociedad haga y lo que hace la sociedad misma*.

La acción social de la gobernanza es una acción *política*, en su doble sentido, axiológico y factual, referido a valores y poderes. Por una parte, es la acción colectiva en la que el gobernante, funcionarios, políticos y ciudadanos dialogan y discuten con la intención de que la sociedad, conforme a las experiencias por las que atraviesa, exprese y actúe de acuerdo con los valores y principios del ordenamiento normativo del Estado que hace posible su existencia y funcionamiento; por otro lado, es la acción colectiva en la

² Por acción social se entiende el concepto de Max Weber (2014), quien la define como "la acción en la que el sentido intencionado por su sujeto o sujetos se refiere a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo" (p. 5). "La acción social...se orienta por las acciones de otros, las cuales pueden ser pasadas, presentes o esperadas como futuras. Los otros pueden ser individuos conocidos o una pluralidad de individuos indeterminados y completamente desconocidos" (p. 18).

que las relaciones de poder entre los participantes, sean poderes institucionales o poderes fácticos, determinan la marcha de la interlocución y el contenido de la gobernanza, sus objetivos y acciones (Rhodes, 1997).

El gobernar es siempre una acción *contextualizada* que se diseña, decide y ejecuta en respuesta a los cambios, problemas, necesidades, demandas, conflictos y circunstancias que se presentan en el entorno social. Es una acción "situada", adaptativa y resiliente, en correspondencia con las contingencias sociales.

Es también una acción *estratégica*, donde su plan de acción consiste en demostrar discursiva y empíricamente que las condiciones de vida social que proyecta y se compromete a realizar son de calidad superior a las que se viven actualmente o se han vivido en el pasado y son comparativamente superiores a las propuestas alternativas u opuestas de otros sujetos sociales. Por la superioridad valorativa de su objetivo, que motiva y exige su realización a pesar de las oposiciones, la decisión de gobernanza identifica los sujetos que facilitan u obstaculizan su efectuación, sus aliados y sus opositores, y desarrolla un plan de acción ofensivo y defensivo sin atropellar los derechos de los ciudadanos, pero sin renunciar a los dispositivos coactivos legales ante las eventuales transgresiones de disidentes.

La gobernanza es también una acción *gerencial*, en la que se realizan objetivos para definir las normas conductuales y los estándares operativos de sus ejecutores y dar seguimiento y respaldo a sus actividades a fin de que las observen apropiadamente, usen eficientemente los recursos y se enfoquen en la realización de objetivos que tengan un valor intencionado.

El gobernar es evidentemente una acción *compleja*. Las realidades sociales que se consideran problemas a resolver o los objetivos que por su valía se desean realizar no son considerados realidades naturales, en las cuales los ciudadanos de acuerdo con sus intereses se sobrepone y enlazan. Estas realidades están compuestas por varios elementos, que son resultados de múltiples agentes y cadenas causales. La complejidad de la composición multidimensional, causalidad multifactorial y variedad de interrelaciones de los asuntos públicos hacen que la elaboración de la gobernanza sea una actividad laboriosa, que trabaja y reelabora datos, modelos y análisis para identificar los componentes constitutivos de las realidades y hechos sociales, el entramado de sus causas, y para elegir las acciones idóneas para resolver los problemas y encauzar los asuntos y las demandas³.

La complejidad directiva aumenta a medida que incrementa el tamaño de la población, debido a esto, el grado de complejidad social aumenta en

³ Por ejemplo, la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la violencia de género, el desorden territorial urbano, la destrucción de ecosistemas terrestres y marinos, la crisis climática, entre otras, son todas realidades relacionales, articuladas con otras realidades y otras actividades sociales que son sus causas, sus componentes, sus condiciones operativas o sus efectos. Por tanto, resolver los problemas y comprender las circunstancias sociales que se consideran satisfactorias, libres de daños y privaciones, implica atender previa o simultáneamente otras realidades sociales problemáticas, como las carencias de educación, salud, infraestructura, la discriminación, la industrialización abusiva, la administración pública incompetente o corrupta, entre otras.

proporción al grado de conflicto social. El conflicto impide que la gobernabilidad sea eficaz en la gestión de conflictos e influya en el comportamiento de los ciudadanos que provocan confrontación y llegan a causar daño y perjuicio. Para persuadir o motivar a un gran número de personas a actuar en la dirección deseada, el gobierno debe informar, explicar y justificar sus decisiones en diálogo con ellos, pero también hay situaciones cuando los individuos y los grupos violan las normas, dañando a personas, familias y organizaciones o destruyéndolas brutalmente, obligando al gobierno a refrenarlos. El componente coactivo de la gobernanza será necesario, justificado y socialmente útil siempre que las conductas arbitrarias de sujetos u organizaciones causen daños a personas, familias, agrupaciones y al conjunto de la sociedad.

Otra propiedad del gobernar es su carácter multidimensional, que compendia e integra en sus decisiones y acciones la dimensión institucional de los valores, principios y normas jurídicas que regulan la sociedad; la dimensión cognoscitiva técnica que el gobernar requiere para producir los resultados sociales de valía; la dimensión económica financiera que, por un lado, se orienta a obtener los recursos que el gobernar necesita para operar y, por el otro, calcula y administra los costos que la operación comporta a fin de obtener los mayores beneficios sociales; la dimensión política que a través de la interlocución y concertación con demandantes y opositores establece la significación social de las políticas y servicios y argumenta que son una respuesta razonablemente satisfactoria o la mejor res-

puesta posible a los requerimientos y expectativas de los ciudadanos en las circunstancias que viven; la dimensión intergubernamental por cuanto el gobierno tiene que abordar asuntos públicos cuyo origen, desarrollo y efectos, positivos o negativos, rebasan la demarcación territorial de una comunidad particular y las atribuciones de un gobierno particular, por lo que es racional la cooperación y la coordinación entre los gobiernos y entre éstos y las organizaciones y comunidades particulares de la sociedad.

La gobernanza no es un proceso que el gobernante decide y ejecuta en modo discrecional, incondicional, sin restricciones y obligaciones. Es un proceso estructurado por las instituciones y por el conocimiento, por las normas valorativas del Estado que otorgan al gobernar su sentido, validez y aceptabilidad social y por las normas lógicas, cognoscitivas y tecnológicas que le otorgan su eficacia y utilidad social: los objetivos sociales que la gobernanza define, las acciones causales que selecciona, las estrategias que decide, los procedimientos gerenciales que ejecuta para dar respuesta a las variaciones y la complejidad del contexto se enmarcan en el sistema valorativo y normativo del Estado y en el sistema cognoscitivo y tecnológico de la sociedad. Sin el encuadre normativo y cognoscitivo el gobernar será cuestionado u obstaculizado por ilegitimidad o por ineffectividad (Banco Mundial, 2008).

Para tener sentido, utilidad y aceptación social el gobernar ha de ser considerado socialmente legítimo y efectivo. Legitimidad es el concepto que denota que el cargo y la actuación del

gobernante tienen la aceptación social por ser conformes con el sistema de valores en el que la sociedad está fundada y en el que sus miembros han sido socializados y porque su actuación consiste en realizar el sistema de valores del sistema social de acuerdo con sus circunstancias y diversas contingencias. La Efectividad es el concepto que denota que el gobernar es una actividad ejecutiva, performativa, que efectúa los proyectos y objetivos sociales intencionados, porque sustenta sus decisiones y operaciones en los datos, conocimientos y tecnologías existentes en la sociedad.

La efectividad del gobernar implica la legitimidad, pero la legitimidad no implica la efectividad. Sin legitimidad política por ocupación ilegal del cargo y por transgresiones legales, el gobierno no puede ser eficaz, pues enfrenta naturalmente el rechazo de la sociedad, que no acepta su derecho a gobernarla ni su obligación a obedecerlo. Pero un gobierno no tiene la capacidad de dirigir a su sociedad solo en méritos de su legitimidad, por haber sido resultado de una elección mayoritaria, ya que la dirección requiere datos e información sobre las condiciones, problemas y futuros de la sociedad, conocimientos científicos y técnicos de causalidad, destreza de gestión financiera, competencia administrativa, capacidad de diálogo y concertación con los sectores ciudadanos y los opositores políticos.

Es fundamental afirmar que la efectividad refiere a la causalidad y la causalidad refiere al conocimiento humano, que conjetura, valida y aplica operativamente las relaciones causa-efecto que

ha identificado en la naturaleza y la sociedad. Sin conocimiento causal de la realidad natural y social el gobierno no puede calcular los efectos de sus acciones y su desinformación e ignorancia destina su acción directiva a la improductividad e inconclusión.

1. LOS PROBLEMAS QUE SE DAN AL GOBERNAR

Si en el pasado la idea normalizada del gobierno fue la de ser el agente de la solución de problemas, hoy se le concibe también como problema, parte del problema y causa de problemas. Esto se da por cinco fallas, las cuales son: *“las Cinco Íes: ilegitimidad, impotencia, incompetencia, ineficiencia e insuficiencia”* (Aguilar, 2016, p. 11).

Sin entrar en una exposición analíticamente pormenorizada, la ilegitimidad se presenta cuando la sociedad por varias razones relacionadas con anomalías y faltas en la ocupación del cargo y en su actuación no reconoce al gobernante como autoridad social, no le otorga el derecho a dirigirla y no reconoce su deber de obedecerlo. La impotencia se presenta cuando el gobernante carece de las facultades, capacidades y recursos legales, financieros, administrativos y coactivos para estar en condiciones de conducir a la sociedad. La incompetencia se presenta cuando, a pesar de que posee las capacidades, poderes y recursos directivos necesarios y suficientes, el gobierno no los emplea correctamente, los subutiliza y desperdicia sus potencialidades por errores de análisis, malos cálculos en la asignación de los recursos e interpretaciones

legales incorrectas. La ineficiencia se debe a que el gobierno realiza los objetivos sociales pero los costos de su realización son desproporcionados para los beneficios que realmente produce. La insuficiencia es la condición común de los gobiernos actuales y significa que sus atribuciones, poderes, conocimientos y recursos no son suficientes para gobernar los problemas contemporáneos que se caracterizan por su complejidad, escala, interrelación y transterritorialidad. Necesita los recursos que están en posesión de otros Estados y gobiernos o en posesión de los agentes económicos, civiles, intelectuales, artísticos y religiosos de la sociedad, por lo que requiere colaborar y asociarse con ellos. En resumen, aun si son ingentes sus atribuciones, facultades, recursos y capacidades, el gobierno no deja de ser un agente humano con limitaciones en poder y conocimiento, especialmente en la sociedad contemporánea.

La limitación o la insuficiencia directiva de los gobiernos es una apreciación que se mueve en sentido contrario a la cultura política en la que hemos sido socializados y en la que nos es natural creer que el gobierno es agente todopoderoso, omnisciente y providencial. No es dramático o trágico reconocer que el gobierno es un "dios mortal" (Hobbes), un agente humano con limitaciones, aun si posee más poderes y recursos que todos los demás sujetos sociales para poder cumplir su rol rector. Lo que importa es reconocer realísticamente lo que el gobierno puede hacer en los varios campos de la vida asociada y personal y, en corolario, reconocer lo que nunca podrá lograr por sí solo y tendrá

que recurrir a las ideas, recursos, capacidades y compromisos de los ciudadanos, que además de destinatarios son los coautores de la gobernanza pública.

Abordemos ahora los problemas particulares que se presentan en el gobernar en tanto acción intencional, causal, social, contextual, gerencial.

En el campo de la intencionalidad el problema del gobierno aparece y se agrava todas las veces que los sectores sociales consideran inaceptables los objetivos prioritarios y urgentes de los planes y políticas del gobierno. Juzgan que contradicen los valores y principios constitucionales en los que descansa la vida social o los interpretan errónea u oportunamente o los reelaboran a su conveniencia y no incorporan las demandas justificadas de los ciudadanos. La inconformidad social crece y adquiere tonos impacientes y agresivos cuando la infracción legal del gobierno no es contrarrestada, corregida o descartada por los otros poderes del Estado, por el poder judicial y por el poder legislativo, que están sometidos al gobierno ejecutivo sin oposición.

En teoría de decisiones, el desacuerdo acerca de los objetivos se denomina ambigüedad y es la situación que se presenta cuando los miembros de una organización, económica o política, no están de acuerdo sobre los objetivos. Unos prefieren unos objetivos a los que atribuyen superior importancia, mientras otros no le otorgan tal grado de importancia y proponen otros objetivos. La ambigüedad es natural en el ámbito público democrático, pues el gobierno y la so-

ciudad suelen no ponerse de acuerdo sobre los objetivos que han de ser prioritarios y los secundarios, sobre los fines últimos y los intermedios, a consecuencia de la diversidad de sus interpretaciones sobre la importancia de determinados valores y principios en el contexto de situaciones específicas y necesidades sociales.

La historia social, particularmente la de la sociedad moderna, manifiesta que es excepcional la circunstancia en la que existe unanimidad acerca del sentido de dirección de la sociedad, de los objetivos prioritarios, y acerca de las acciones que el plan de gobierno considera necesarias para cumplirlos de forma beneficiosa. La utopía de un gobierno amigable en una sociedad comunitaria y armónica, aunque sea conceptualizable y deseable, es inviable en una sociedad de seres libres, autoreferidos y enfocados en sus preferencias. Siempre habrá grupos dentro y fuera del gobierno con opiniones y posiciones diferentes, contrarias e inflexibles en su oposición. La efectividad del gobierno será siempre limitada, jamás sus decisiones directivas tendrán la aceptación total de la totalidad social.

En el campo de la causalidad del gobernar se presentan también desacuerdos. Aun en el caso de que exista acuerdo sobre los objetivos y su orden de prioridades, los actores gubernamentales y los sociales no concuerdan en las acciones que hay que emprender porque tienen opiniones discrepantes sobre su idoneidad causal y costo-efectividad. El problema de la discrepancia cognoscitiva se denomina incertidumbre. La incertidumbre se debe a que el gobierno

y la sociedad misma no poseen los datos, los conocimientos causales probados y las tecnologías accionables para poder establecer con razonable seguridad los efectos que pueden causar determinadas acciones y sus costos. La inseguridad informativa, teórica y técnica acerca de los efectos de las acciones vuelve incierto y titubeante el proceso decisional y ocasiona debates que pueden llevar al gobierno a la parálisis, a postergar la decisión o a reelaborar los objetivos y reelaborar las acciones.

A esta situación se le ha llamado también “racionalidad limitada” (H. Simon). En muchos asuntos públicos, particularmente en los complejos de escala transterritorial, e interconectados, el gobierno y la sociedad no tienen bases de datos actualizados y suficientes y/o no tienen conocimiento causal probado para tener certeza frente a las acciones que se emprendan para manejar los problemas con eficacia y costo-efectividad. La limitación informativa y cognoscitiva del gobierno y de los ciudadanos causa la limitación directiva frente a específicos asuntos públicos.

En el campo de la socialidad, el problema de la gobernanza se ubica en dos puntos críticos, en el discurso y en la actuación del gobierno y de los dirigentes de las entidades administrativas. Gobernar es prácticamente imposible si las declaraciones del gobernante no son tomadas en serio, se las considera engañosas, medias verdades, opiniones personales ideológicamente sesgadas, demagógicas, o si sectores ciudadanos por prejuicios o con evidencias no conceden al gobernante capacidad directiva. El problema

se agudiza cuando el gobernante y su staff tienen una reputación social negativa a consecuencia de sus trayectorias políticas y profesionales conocidas, faltas de integridad, arbitrariedades y oportunismos. Este problema es el mismo y más grave por la naturaleza política de la gobernanza, que será cuestionada y rechazada si la ciudadanía juzga que no es creíble el discurso del gobernante por las interpretaciones falsas o erróneas que hace de las condiciones de la sociedad, ni es confiable su cumplimiento de los acuerdos y compromisos suscritos por su historia de simulaciones, inconsistencias y defecciones.

En el campo de la gerencia de la gobernanza, el problema consiste en que las acciones para enfrentar las situaciones sociales deseadas se efectúan en modo incorrecto debido a las fallas institucionales y/o ejecutivas de las unidades y del personal de las entidades públicas. El problema se presenta siempre que el gobierno rector está desprovisto de staff y personal operativo con la competencia profesional requerida o que no ejecutan sus actividades conforme a las normas conductuales y a los estándares operativos establecidos por reglamentos y directrices. Más aún, con frecuencia, el bajo desempeño de las unidades y del personal administrativo resulta de las decisiones equivocadas de sus dirigentes, su alta dirección, sobre la visión de futuro, organización, gerencia, objetivos, procesos, financiamiento, relaciones con otros gobiernos, entidades y ciudadanos. Más a fondo, los problemas pueden ser ocasionados por defectos de calidad regulatoria de las leyes del derecho administrativo público, que suelen enfocarse

en señalar las atribuciones y facultades propias y exclusivas de las entidades y en regular sus operaciones particulares, generando de forma no deliberada fragmentación y descordinación dentro y entre las entidades públicas, y no promueven normas y directrices de comunicación, cooperación y coordinación.

Elemento determinante de la gerencia es la gestión de las finanzas públicas. La gobernanza cuesta. Las políticas públicas y la provisión de bienes y servicios son todas actividades que implican grandes costos en su adquisición, producción, mantenimiento, transportación, distribución, particularmente en el campo de la política social (salud, educación, infraestructura). El problema financiero se manifiesta cuando los gobernantes tienen comportamientos laxos en el equilibrio ingreso-gasto y costo-beneficio, que se agravan con sistemas fiscales precarios, administraciones tributarias ineficientes y politizadas, estimaciones presupuestales sin criterios de costo-beneficio / costo-efectividad, deficiente contraloría del desempeño y auditoría del uso y rendimiento de los recursos públicos.

En resumen, la gobernanza tiene problemas que se presentan en todas las dimensiones y facetas de su actuar, pero la causa última de sus problemas es el hecho de que el gobierno se da por dirección de personas, dirección de hombres y mujeres libres, cuyas preferencias y conductas no son previsibles, programables y tanto menos controlables enteramente por el gobierno, a menos que se convierta en un guardián y represor irracional. La realidad humana no es enteramente

gobernable por el gobierno. A pesar de argumentaciones racionales, normas, incentivos, disuasiones, coacciones, el gobierno no puede determinar por fuera de las leyes las preferencias y las conductas de los ciudadanos. Siempre habrá un déficit gubernativo, por lo que existirá siempre la crítica y la alternancia. Sin embargo, la ingobernabilidad no es imputable exclusivamente al desempeño del gobierno sino a las conductas y decisiones infractoras de los sujetos sociales.

Los principios del gobernar

Los problemas que se presentan en las dimensiones del gobernar tienen respuesta. En tanto acción normada y racional, la gobernanza tiene dos principios universales que enmarcan su proceso de formación, configuración, decisión y ejecución: el ordenamiento normativo del Estado con su cuerpo de leyes y reglamentos, que es constitutivo de su legitimidad, y las normas lógicas, metodológicas y de aplicación práctica de los conocimientos y las tecnologías, que son constitutivas de su efectividad (Aguilar, 2006).

En la dimensión de la intencionalidad, el principio es la concordancia o la compatibilidad de los objetivos decididos con los valores, principios y leyes del ordenamiento normativo del Estado de Derecho. En la dimensión de la causalidad, el principio es el respeto pleno de los métodos y resultados de la ciencia y la tecnología, que comprenden bases de datos, conjeturas causales, aplicaciones tecnológicas, ingeniería de procesos, digitalización de los procesos administrativos y los de servicio con incorporación

de los procesos automatizados de la inteligencia artificial en ascenso. Son los principios y las actividades en las que descansa “el gobierno inteligente”, que da respuesta en tiempo real y personalizada a solicitudes de servicios y demandas de intervención y que supone una sociedad inteligente, en la que es generalizado el uso de los sistemas y dispositivos tecnológicos, la existencia de “objetos inteligentes”, “internet de las cosas”, la disposición de un gran volumen de datos abiertos y de variedad de fuentes con procedimientos uniformes de información y comunicación, la conectividad instantánea y sin bloqueos injustificados (Aguilar, 2010).

En la dimensión de la *socialidad* el principio es la credibilidad del discurso del gobernante y la confiabilidad en su capacidad directiva. Son dos principios que respetados motivan a los ciudadanos a apreciar los planes y políticas del gobierno, a actuar en el sentido de sus objetivos, a colaborar y, por lo menos, a no organizarse para obstaculizarlos. La credibilidad arraiga en la trayectoria pública del gobernante y de su staff y pone el énfasis en la veracidad de su discurso, en su oposición a ocultar la información, en la congruencia de su trayectoria a pesar de circunstancias adversas y fracasos. La confiabilidad complementa a la credibilidad y se sustenta en la apreciación social que el gobierno está informado, conoce suficientemente los asuntos públicos y dispone de un equipo experto en asuntos financieros, técnicos y gerenciales y que, en casos de desinformación está dispuesto a recurrir a la inteligencia social e intercambiar con empresas, universidades, or-

ganizaciones civiles información, conocimientos y propuestas técnicas o en crear iniciativas asociadas. Son en mucho los principios del “gobierno abierto”, que incluyen la apertura del proceso decisional, la participación ciudadana, la rendición de cuentas.

En la dimensión de la *complejidad* de los asuntos y problemas públicos el principio a observar es el reconocimiento de la composición multidimensional, la causalidad multifactorial y la múltiple interrelación frecuentemente transterritorial de los hechos sociales que son considerados problemas, por lo que no hay un agente público o privado con el conocimiento y el poder requerido para controlarlos, manejarlos o encauzarlos. Por tanto, en corolario, la complejidad es manejable a condición de que los agentes públicos y los privados estén dispuestos a intercambiar información y conocimientos, realizar conjuntamente investigaciones y experimentos, sumar sus recursos y capacidades. En la dimensión de la gerencia el principio obligado es la racionalidad económica del decisor gubernamental que toma decisiones para realizar los mayores beneficios sociales posibles con los menores costos y, para ello, actúa con el respaldo de un staff de profesionales expertos en las diversas materias del gobernar y en la gestión integral de recursos, gestión del conocimiento y gestión financiera.

Las modalidades del gobernar

Los problemas y los principios han estado presentes en los diversos modos de gobernar que han aparecido en diferentes épocas sociales. Las

modalidades de la gobernanza son resultado de las relaciones que los gobernantes y los sujetos sociales han establecido entre ellos, con la intención de que sus sociedades produzcan y mantengan condiciones de vida valiosas y beneficiosas. En algunos tiempos y lugares, las ideas, los poderes y los recursos del agente gubernamental han sido superiores a los de los actores sociales, por lo que ha protagonizado la conducción de la sociedad. En otros tiempos y lugares la sociedad ha sido capaz de autorregularse y reproducirse sin la intervención dominante de una autoridad superior externa, y en otros casos el gobierno y la sociedad se necesitan recíprocamente y sus conversaciones, intercambios y acuerdos determinan los objetivos, las acciones, los recursos y tiempos de la gobernanza. Terminológica y conceptualmente los tipos de gobernanza, con referencia a Kooiman (1993; 2003), son: “*la gobernanza por el gobierno*”, “*la gobernanza por autogobierno de la sociedad*”, “*la gobernanza por cogobierno o “la cogobernanza”*” y “*la gobernanza por subsidiaridad*” (Aguilar, 2010, p. 20).

No desarrollare los tipos de gobernanza enunciados y me enfocaré más bien, sucintamente, en señalar las condiciones y propiedades de la gobernanza contemporánea que se conforma y afirma en numerosos asuntos públicos y países. La modalidad estrictamente gubernamental, “*la gobernanza por el gobierno*”, que ha sido y aún es la preponderante en los países de la región, se ejecuta conforme al supuesto de que la realización de los objetivos de valía de la sociedad es obra exclusiva del gobierno y que los sujetos sociales son subordinables a las órdenes del

agente gubernamental por causa de la limitación de sus capacidades y recursos, sus divisiones internas, su desconocimiento de los asuntos de importancia real para la vida social y personal, su subdesarrollo político, institucional, económico e intelectual. El supuesto del protagonismo gubernamental y de la subordinación social puede ser correcto en varias sociedades y en varias localidades y sectores de las sociedades, pero deja de ser aplicable o comienza a no ser aplicable en la sociedad moderna de gobiernos de leyes y democráticos y de individuos libres, dotados con información, conocimiento, capacidad financiera, organizativa y productiva para el crecimiento y la universalización del bienestar. La condición política democrática y la condición social de autonomía y capacidad de amplios sectores de la población actual obligan a un modo de gobernar abierto a la inteligencia, los recursos y la participación de los ciudadanos en la definición de la agenda social y de su proceso de realización.

El capital informativo, cognoscitivo, tecnológico, financiero y social de la sociedad política, económica y civil contemporánea, combinado con los recursos legales, financieros, informativos, cognoscitivos, materiales y humanos en posesión del gobierno, detona modos de gobernar asociados, coligados, compartidos, más productivos y favorables al bienestar y progreso social. La cooperación se debe fundamentalmente a la complejidad de los asuntos y problemas que son de interés y preocupación de los agentes públicos y privados y al reconocimiento del gobierno y de la sociedad que no poseen los recursos necesarios o no los poseen en el nivel

requerido para estar en condiciones de realizar respectivamente sus fines públicos o sus fines privados. Descubren entonces la necesidad de intercambiar, coordinarse, colaborar o asociarse. La interrelación entre la complejidad de los asuntos de interés público, la insuficiencia de los recursos de los agentes sociales, gobierno incluido, y la interdependencia del agente gubernamental y de los agentes ciudadanos, indispensable para poder controlarlos, manejarlos y conducirlos hacia los objetivos sociales decididos, es la tríada de factores que son el origen de la idea, la práctica y las instituciones de “la gobernanza por cogobierno”, la “cogobernanza” intergubernamental, gubernamental-social, público-privada y crecientemente internacional, regional o mundial (Innerarity, 2006).

El modo colegiado de gobernanza se presenta y consolida en las relaciones entre los gobiernos de los Estados, sean repúblicas federales o unitarias. Desde siempre ha habido circunstancias y problemas sociales cuyas causas y efectos traspasan las fronteras territoriales de las asociaciones políticas y rebasan las atribuciones y recursos de sus gobiernos particulares. Para hacer frente a las circunstancias problemáticas, ha sido lógico y responsable que los gobiernos particulares hayan institucionalizado “la concurrencia” intergubernamental, la coordinación y cooperación de sus acciones y recursos. En las últimas décadas, la cogobernanza de los gobiernos particulares se ha afianzado por el hecho de que las más importantes oportunidades de desarrollo individual y social y los problemas más desestabilizadores son transterritoriales y reba-

san las atribuciones y capacidades de los gobiernos territoriales particulares. Hemos visto la formación de modos de gobernanza intergubernamental, como la gobernanza metropolitana, la gobernanza intermunicipal e interestatal o interregional, la gobernanza transfronteriza, entre otras. Y más allá de las fronteras nacionales observamos la aparición de varios “regímenes internacionales” (fiscales, financieros, comerciales, sanitarios, ambientales, laborales, migratorios, de seguridad), la formación de mercados comunes y uniones aduaneras, la formación de asociaciones políticas multinacionales.

Uno de los beneficios más importantes del modo de cogobernar es que el tradicional gobernante nacional o subnacional, dotado de amplia autonomía decisoria y ejecutiva, está sujeto a controles por otros gobiernos y por los ciudadanos, por lo que se disminuye en principio el riesgo de decisiones directivas arbitrarias o equivocadas y, en positivo, porque los datos, ideas, propuestas, recursos, éxitos de los otros gobiernos y ciudadanos contribuyen en principio a que la decisión gubernamental tenga una mayor claridad de propósitos y una mayor seguridad en la efectividad de las acciones. El modo inter y supragubernamental de gobernanza está llamado a desarrollarse en el futuro dentro los Estados y entre los Estados. La gobernanza regional, global, se extiende y se exige como lo señalan y requieren los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 frente a pobreza, desigualdad, salud, cambio climático, destrucción de ecosistemas

terrestres y marinos, migración, entre otros.

Para algunos críticos heterodoxos y tal vez visionarios, los estados y gobiernos territorialmente soberanos de los cinco siglos de la edad moderna están destinados a perder significación social debido a su impotencia para dirigir a sus sociedades en las nuevas condiciones de la vida humana y ante las amenazas a la sobrevivencia de la especie humana. En respuesta a las nuevas circunstancias, aunque con previsible tensiones culturales y políticas, los gobiernos desarrollarán modos postgubernamentales de gobernar y los Estados nacionales caminarán hacia formas y agrupamientos más agregados, multiestatales, multinacionales, que tienen en la Unión Europea su preludio y vanguardia.

CONCLUSIONES

Requerimos gobierno, un agente que dirija, conduzca, controle la sociedad, la cual no ha llegado aún o no podrá nunca llegar al nivel superior de autogobierno y autorregulación, pero no cualquier tipo de gobernante ni cualquier modo de gobernar. Después de errores y horrores hemos aprendido que el gobierno debe ser una autoridad social comprometida con el sistema de valores del Estado moderno de Derecho, que tiene su eje estructurador en la libertad y la reflexividad de los seres humanos. Después de errores y horrores hemos aprendido también la importancia de que los gobiernos legítimos democráticos sustenten sus decisiones en los saberes de la ciencia y tecnología y conjunten los recursos públicos con los privados y sociales.

Hemos aprendido también y es una exigencia ética y política irrenunciable, que la efectividad empírica del gobierno ha de entrelazarse con su legitimidad valorativa. La razón apreciada por el gobierno y la sociedad moderna no tiene por qué reducirse a razón técnica, tecnológica, y ha de avanzar hacia las respuestas a las cuestiones relacionadas con el valor, el sentido y la dignidad de la vida humana personal y asociada, sin brechas de desigualdad e irrespeto.

REFERENCIAS

- Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México.
- Aguilar, Luis F. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. ESADE, Barcelona.
- Aguilar, Luis F. (2010). *La gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann, México.
- Aguilar, Luis F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. INE, México.
- Banco Mundial. (1999-2008). *Governance Matters I – VIII*. Banco Mundial, Washington.
- Cerillo Martinez, A. (2005). *La Gobernanza hoy*. Diez Textos de referencia. INAP, Madrid.
- Innerarity, D. (2006). *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*. ESADE, Barcelona.
- Kooiman, Jan. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Sage, London.
- Kooiman, Jan. (2003). *Governing as governance*. Sage, London (existe trad. esp. Gobernar en Gobernanza, INAP, Madrid).
- PNUD. (1997). *Reconceptualising governance*. PNUD, New York.
- Rhodes, R.W.A. (1997). *Understanding governance: policy networks, reflexivity and accountability*. Open University Press, London.
- Weber, Max. (2014). *Economía y sociedad*. (ed. Revisada). México: Fondo de Cultura Económica.