

**Gobernanza y Justicia**  
FLACSO – Mx  
21 – 22 de abril de 2005.

Luis F. Aguilar

**El concepto de Gobernanza**

En primer lugar quisiera ofrecer mi definición de lo que entiendo por Gobernanza (G), un término con apenas diez años de vida en el pensamiento politológico y administrativo público, cuya denotación se ha vuelto multívoca y ambigua o bien se ha vuelto un término novedoso y elegante que muchos emplean para denotar realidades gubernamentales y gubernativas obsoletas e improductivas que nuestras sociedades han padecido. Conviene además precisar el concepto porque hoy las mejores prácticas de desarrollo social para fines de generar bienestar, sostener el crecimiento y reducir la desigualdad tienen lugar en regiones y estados nacionales que practican la gobernanza nueva.

Antes que nada, el concepto de Gobernación / Gobernanza es distintivamente un *concepto postcrisis*, en tanto la crisis y sus secuelas hicieron posible distinguir entre la acción del gobierno y la gobernación de la sociedad, entre la acción del gobierno de propósito directivo y la dirección efectiva de la sociedad. El actuar del gobierno no tiene siempre como efecto la dirección de la sociedad, no es sin más directivo. Hay gobiernos que no gobiernan. La distinción fue posible de ser pensada y aceptada sólo a raíz de la crisis (fiscal, administrativa, política) de muchos de nuestros estados latinoamericanos, que hizo evidente que el gobierno había sido factor de desgobierno en dimensiones importantes de la vida social. Pero era algo impensable en el momento del auge del estado social, cuando la gobernación de la sociedad estaba en las manos de poderosos gobiernos dotados de autonomía decisoria y se trataba además de una gobernación exitosa, por cuanto expandía ininterrumpidamente el bienestar y la seguridad social en los países desarrollados e industrializaba y modernizaba la vida de sociedades rezagadas y desarticuladas, como las nuestras. Durante el auge de los estados sociales sobran evidencias para fundamentar la creencia de que el gobierno era el director social, competente y eficaz, así como era razonable subordinarse a sus decisiones ilustradas. Dudar que el gobierno no fuera un agente capaz y confiable para conducir a su sociedad hubiera sido una curiosidad intelectual criticable.

Pero el concepto de gobernanza emerge también porque registra las transformaciones que la dirección de la sociedad experimenta recientemente debido a la creciente diferenciación interna de los ámbitos de acción (economía, ciencia / tecnología, religión, familia, intimidad personal...) de la sociedad contemporánea, a la más amplia independencia de la política de empresas, organizaciones e individuos, así como a la interdependencia económica e informativa que las sociedades domésticas construyen con otras sociedades externas para estar en condiciones de resolver sus problemas y realizar de manera más eficiente sus aspiraciones.

Gobernanza es entonces un concepto bifronte. Por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo,

patrimonialismo, populismo, intervencionismo...) y se deslinda de esos modos gubernativos desastrosos. Por otro lado, mira hacia el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social. En parte, el concepto refiere la descomposición del sujeto clásico de la gobernación de la sociedad, el gobierno, y en parte hace referencia a la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas, que con base en su independencia suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla insuficiente y con frecuencia ineficaz y eventualmente contraproducente. Con el lenguaje dialéctico de otros tiempos se podría decir que la gobernación / gobernanza representa un nuevo nivel conceptual y práctico que niega, conserva y rebasa la limitada forma gubernamentalista vertical de dirigir a la sociedad, que caracterizó el siglo pasado.

Por Gobernanza / Gobernación entiendo *el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –los fundamentales y los coyunturales– así como las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección*. El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social, el rumbo, y la capacidad social de transformar las intenciones o propósitos en realidades concretas. El proceso de dirección de la sociedad genera (y/o consiste en, se fundamente en) *principios, normas, procedimientos, prácticas* para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y sobre la manera de coordinarse socialmente para realizarlas. Ese conjunto de principios, normas y procedimientos da origen a un modo o patrón peculiar de dirección de la sociedad, que termina por generar un *orden*: un conjunto de instituciones políticas e instituciones político – administrativas. Por muchos motivos, particularmente de racionalidad operativa, la gobernanza genera (cuenta con) una instancia de *gobierno*, cuya función consiste obviamente en contribuir con sus actividades (normas, políticas públicas, gasto público, servicios públicos, gerencia pública...) a construir el sentido de dirección de la sociedad y mantener la coordinación del conjunto social a fin de realizar los objetivos sociales.

El tipo de relaciones que se establece entre la sociedad y su instancia de gobierno en el proceso de gobernanza es diverso y mutable en el tiempo, según las condiciones de la sociedad. En las condiciones en las que se supone o es real que los actores sociales son relativamente limitados, incompetentes, inmoderados y conflictivos (sin capacidad de autorregulación y autorreproducción) en sus relaciones recíprocas de comunicación, producción e intercambio, es lógico que el proceso de gobernación de la sociedad haya tenido que configurarse como un proceso externo al conjunto social y haya sido dominado por la instancia de gobierno, que se constituyó necesariamente en el protagonista independiente que definía los objetivos sociales y los instrumentos y procedimientos de coordinación entre los desordenados e inhábiles actores sociales. Para sociedades débiles que son puro problema, gobiernos fuertes que representan la solución. La concepción de la sociedad como desorden se acrecentó y popularizó cuando a mitad del siglo XX fue pensada en términos marxistas clásicos o revisitados, a saber: la sociedad capitalista es una sociedad estructuralmente ingobernable, destinada a la confrontación, división y crisis debido al intercambio desigual entre capital y trabajo con el añadido latinoamericano del intercambio desigual entre periferia y metrópolis. En

esta perspectiva, la injusticia, el desorden o la ingobernación no es efecto de comportamientos anómicos de actores sociales, sino un defecto / contradicción estructural de la misma sociedad (de clases). En este tipo de sociedad débil, expuesta a la precariedad, la infracción, la incapacidad, el conflicto y la desintegración, sólo una fuerza externa e independiente del conjunto social, que concretamente suele ser un grupo (un partido, una vanguardia) o una personalidad con la capacidad de ordenar al conjunto social (por su fuerza o por su discurso o por sus recursos), es el factor y el protagonista de la gobernación. Se trata de una solución hobbesiana, dada la pertinaz naturalidad más que civilidad de la sociedad.

En estas condiciones sociales supuesta o realmente proclives al desgobierno es lógico, además, que la gobernanza / gobernación de la sociedad haya tenido que ejercerse de modo vertical, jerarquizado, centralizado y operar mediante dispositivos de mando y control estricto o de negociación vertical asimétrica y compulsiva. Este es el modelo de gobernanza viejo (*old governance*) y que fue el dominante en AL a lo largo del siglo XX, estructurado por la tarea nacional inconclusa del Desarrollo de la sociedad, y que tuvo sus manifestaciones en la gobernación por caudillos, presidencialismos, que dirigieron y tenían la capacidad de hacerlo mediante arbitrio, planificación centralizada, dirigismo económico, gasto público populista, acción directa en la producción de bienes y servicios mediante burocracias, control político, etc. La Cuba actual es un cristal de vieja gobernanza aun si la dirección de la sociedad se orienta como aspiración hacia un futuro de seguridad y equidad social universal. Se requería antes un caudillo por el defecto estructural de una sociedad capitalista dependiente, hoy supuestamente por la amenaza de naturaleza estructural del imperialismo. Los grupos sociales no tienen nada que aportar de valioso para la dirección de la sociedad ni en el pasado ni en el presente.

En cambio, el modo de gobernar está destinado a ser menos gubernamental y menos gubernamentalmente jerárquico y directo en aquellas condiciones sociales, como las contemporáneas de las sociedades avanzadas o las de algunas regiones y sectores de nuestras sociedades en interfase, en las que es notoria la diferenciación que han alcanzado los varios ámbitos (subsistemas) de la vida social, la creciente independencia política, la autonomía (autogobierno, autocontrol) de acción y hasta relativa autosuficiencia de un buen número de actores económicos y sociales en varios asuntos de su interés, a lo que hay que sumar la interdependencia de los actores económicos y civiles domésticos con los actores transnacionales y globales. En estas sociedades o segmentos significativos de sociedad, los problemas de la vida asociada son de mayor complejidad (por ejemplo, el problema del desempleo cuya solución es crucial para superar la pobreza y avanzar hacia situaciones de justicia), en razón de que los componentes y las causas del problema son múltiples, multidimensionales e interdependientes. En las sociedades contemporáneas, incluyendo a las latinoamericanas, los problemas que afectan la capacidad gubernamental son de tres tipos: a) problemas de información y conocimiento del gobierno para poder manejar la complejidad social, b) problemas de mando directivo debido a la presencia de otros actores que tienen poder determinante en áreas clave del desarrollo social, sin olvidar c) la depreciación que ha sufrido en ciertos sectores sociales el valor de la identidad política y del compromiso cívico.

Por gobernación / gobernanza se ha querido entonces decir que los objetivos generales de la sociedad, para ser definidos, compartidos y realizados, requieren de más actores que el gobierno y más lógicas y modos de acción que el simple actuar del gobierno (caracterizado por leyes y coacción, imposición fiscal, bienes y servicios públicos...).

Por consiguiente, dada la necesidad y/o la urgencia de que participen e intervengan otros actores con lógicas de acción diferentes a la gubernamental y políticamente independientes –empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento, nacionales e internacionales– en la definición de los objetivos de la vida asociada y en su proceso de efectuación, el concepto ha denotado las nuevas formas de asociación y coordinación de acciones entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales en la dirección de la sociedad, en lugar de las acostumbradas formas protagónicas y unilaterales de mando y control gubernamental. También el concepto destaca las capacidades de autogobierno que existen en el mundo de la sociedad económica y civil y que habían quedado menospreciadas o atadas por el dirigismo gubernamental, pero que ahora de gana o por fuerza son requeridas por el gobierno para que la sociedad no vaya a la deriva. Por último, el concepto describe que el mismo gobierno ha aceptado e institucionalizado que las organizaciones privadas y sociales se hagan por sí mismas cargo de resolver problemas, atender necesidades, prestar servicios y generar oportunidades, actividades que se consideraban públicas y que, por ser tales, conforme a la noción tradicional de lo público, estaban directamente a cargo del gobierno y de su personal. En suma, la dirección de la sociedad ya no puede correr exclusivamente a cargo del gobierno, agente necesario pero insuficiente para resolver por él mismo los problemas sociales y realizar los futuros deseados. Ha ido tomando forma “un sistema de gobernación / gobernanza” (*governance system*, PNUD) en el que participan con diferentes funciones pero en una empresa común gobierno, empresas de mercados y organizaciones de la sociedad civil. Ya no hay un director de la sociedad sino un proceso de dirección de la sociedad en el que toman parte agentes económicos y sociales, nacionales e internacionales, políticos y civiles. Para el éxito de un desarrollo sostenido y justo se requieren que operen simultánea y coordinadamente el poder público, el capital productivo, el capital social, la ciudadanía.<sup>1</sup>

El corazón del concepto de gobernanza es un *concepto descentralizado de la dirección social*. La sociedad ya no puede ser dirigida (controlada) por un centro de inteligencia (el estado o el gobierno), sino que los instrumentos de control y dirección de naturaleza y sociedad, comenzando con el recurso intelectual de la información y del conocimiento científico y tecnológico y siguiendo con los recursos financieros y gerenciales, están dispersos y distribuidos entre una multiplicidad de actores. Dirigir una sociedad consiste entonces en lograr la coordinación de esta multiplicidad de unidades, en el entendido que la coordinación no puede lograrse mediante subordinación, mediante mando (pero tampoco mediante “mano invisible” o armonía preestablecida) sino a través de interacciones deliberadas entre los actores gubernamentales y extragubernamentales que para realizar sus fines tienen que tomar en consideración los fines y recursos de los demás, intercambiar información y otros recursos con los actores que los poseen. Esto da forma a lo que se llama gobernación reticular o por redes (*networkgovernance*), la gobernanza por redes interorganizacionales. En suma, el concepto de nueva gobernación consiste en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia –

---

<sup>1</sup> La Real Academia Española en su *Diccionario de la Lengua Española* (22ª edición) nos recuerda que el término *gobernanza* es una expresión del español antiguo que denota “la acción y efecto de gobernar o gobernarse” y, a partir del año 2001, de manera sorpresiva pero correcta, resume el debate teórico de los últimos años y lo define 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”.

asociación – coproducción – corresponsabilidad entre el gobierno, las organizaciones privadas y las sociales.

Es en el marco de la nueva gobernanza en donde se tienen las mejores prácticas de desarrollo social que han incrementado la riqueza de las sociedades y cerrado razonablemente brechas de desigualdad. Me refiero a las prácticas sociales de lo que hoy se llama “competitividad sistémica”, “capacidad colectiva”, “eficiencia colectiva”, y que se muestran en las prácticas de los distritos industriales, los clusters locales y regionales, las ciudades y regiones globales, las cadenas de valor global. El desarrollo (mediante la productividad y competitividad) de una región o nación surge no sólo por las estrategias de innovación de las firmas (por los mercados), aun si apoyadas por políticas públicas de un gobierno eficiente, o sólo por la intervención estatal directa o por políticas gubernamentales de fomento industrial, sino se debe a la existencia de múltiples formas de asociación y (auto)gobierno social (= capacidad de resolver problemas y conflictos) en prácticamente todos los planos (subsistemas) de la vida social y entre todos los planos, el político, el económico, el científico–profesional, el de la confianza social y el sentido de pertenencia.

Por lo menos, en los asuntos relativos al desarrollo productivo y competitivo de una nación o una región, toma forma como condición necesaria un “nuevo paradigma de producción”, que se materializa y opera en una nueva estructura social (interdependiente, integrada en forma de red) con capacidad de autonomía, con un tipo de gobernanza postestatal, pero que incluye al poder estatal. Irlanda como país es la referencia entre los países de la OCDE, pero hay experiencias de desarrollo regional en España, Italia, Alemania, Brasil