

Los intereses públicos y la gobernanza

RESUMEN

Uno de los problemas de los que más se ha ocupado la ciencia política a partir de la segunda mitad del siglo pasado es el de la satisfacción de las demandas y los intereses ciudadanos. Bajo el cobijo de la corriente comparativista, se construyeron una serie de esquemas para explicar la (in)capacidad de los sistemas políticos para dar adecuada atención a los problemas que emergen en las complejas sociedades contemporáneas.

PALABRAS CLAVE: CIENCIA POLÍTICA, DEMANDAS, INTERESES, COMPARATIVISMO, SOCIEDAD.

ABSTRACT

One of the problems that most political science, from the second half of the last century, has been is the satisfaction of the demands and interests of citizens. Under the shelter of the comparativista stream is built a series of schemes to explain (in) ability of the political systems to give adequate attention to the problems arising in complex contemporary societies.

KEYWORDS: POLITICAL SCIENCE, DEMANDS, INTERESTS, COMPARATIVISM, SOCIETY.

LOS INTERESES PÚBLICOS Y LA GOBERNANZA

YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas de los que más se ha ocupado la ciencia política a partir de la segunda mitad del siglo pasado es el de la satisfacción de las demandas y los intereses ciudadanos. Bajo el cobijo de la corriente comparativista, se construyeron una serie de esquemas para explicar la (in)capacidad de los sistemas políticos para dar adecuada atención a los problemas que emergen en las complejas sociedades contemporáneas.

Desde una óptica diferente, los defensores del enfoque de la elección racional intentaron proveer a la disciplina de una nueva explicación basada en la ponderación de los costos y beneficios que acarrearían a los actores las decisiones que tomaran en la persecución de sus intereses.

A mediados de la década de los ochenta, cuando la lógica de la globalización comenzó a extenderse de manera generalizada, lo hizo acompañada de la idea de ingobernabilidad. Esto obedeció a las cada vez mayores evidencias de la incapacidad de los gobiernos para dar respuesta a las múltiples demandas sociales que se derivaban de los diversos procesos de intercomunicación mundial.

Esto se debe a la inexistencia de un orden global homogéneo o unificado que sirviera de denominador común a esta nueva forma de integración social. En su lugar, lo que aparece es una multiplicidad de discursos y modalidades que se legitiman a través de diferentes formas de organización y expresión que pueden, además, conducir a demandas contrastantes y generadoras de conflicto. Esto incide en dos de las precondiciones para un buen gobierno democrático: la legitimidad y la eficacia.

El concepto gobernabilidad busca, entonces, restituir a la política su carácter legítimo al acercarlo a las expectativas de la sociedad a partir del diseño de estrategias que promuevan su eficacia; es una suerte de estado de equilibrio entre demandas y respuestas, un equilibrio en movimiento en el que los desfases temporales son aceptados por los ciudadanos como algo inherente al sistema, pero deben ser objeto de la atención permanente de las autoridades. Todo esto requiere de un marco

de reglas e instituciones que acoten los espacios de intercambio y establezcan los incentivos sociales para quienes se conducen dentro de sus márgenes.

Los tres planteamientos apuntados –el sistémico, el de la elección racional y el de gobernabilidad-ingobernabilidad– subordinan el apoyo de la ciudadanía y la estabilidad de la política a la buena o mala gestión de los intereses públicos por parte de las autoridades. En ellos, las autoridades, y no la sociedad, protagonizan el escenario político, y el análisis gira en torno a estas o a la actitud de los ciudadanos frente a sus decisiones.¹ Así, estos últimos aparecen como receptores de la acción pública más que como participantes en la misma, y sus movimientos se entienden como parte de una lógica reactiva sobre el devenir de los acontecimientos políticos y no como el resultado de una intervención deliberada en ellos.

Los argumentos esgrimidos en cada uno de estos tres planteamientos llaman la atención sobre un problema que aqueja a las sociedades contemporáneas: el de la incapacidad de las instituciones tradicionales de representación política y de conversión de las demandas para dar respuesta a una cada vez más amplia agenda de temas y asuntos que se presentan en la arena de lo público.

La evidencia de este hecho ha llevado a los estudiosos a proponer nuevos conceptos que expliquen la dinámica de las relaciones actuales entre gobernantes y gobernados y a encontrar, a través de estos, formas alternativas de participación que involucren más a la ciudadanía en las decisiones que le atañen, un ejemplo de estos nuevos conceptos es el de gobernanza.

Este texto versa sobre este concepto y tiene como propósito analizar los diferentes aspectos políticos que se articulan en su definición. En concreto, se plantea evaluar su pertinencia como una herramienta compensatoria para la representación de intereses frente a la incapacidad de las instituciones tradicionales para resolver los desafíos que les impone la dinámica social.

GOBERNANZA. EL CONCEPTO

En el transcurso de la década de los ochenta se presentó una suerte de sustitución del concepto de gobernabilidad por el de gobernanza, que indicaba una fuerte asociación con las ideas de conducción o de pilotaje (*steer*) para incorporar la idea

¹ Para ilustrar estas posturas, Anne Mette Kjaer alude a los estudios de las décadas de los cincuenta y sesenta, en donde las comparaciones se basaban en la manera en que los insumos impactaban al sistema político, como la cultura política, los partidos y la conducta electoral y los grupos de interés. Véase Anne Mette Kjaer (2004: 1).

de dirección al análisis de la acción social. Este sentido del concepto derivó en dos definiciones del mismo: la primera, como el diseño de un sistema de reglas; y, la segunda, como el acto, manera o función de gobernar.

Así fue utilizado por los estudiosos de la gestión pública: como sinónimo de acción de gobierno. Poco después fue empleado por los economistas para definir las nuevas formas de participación de las empresas en el ámbito social, hasta que la necesidad de hacer un análisis de las interacciones entre el Estado y la sociedad derivó en una definición asociada con el campo de la ciencia política.

En la actualidad existe, en mayor o menor medida, un consenso para entender a la gobernanza como la participación de la sociedad en las acciones públicas que le afectan de manera directa.² En esta nueva acepción no se entiende a las autoridades y a las instituciones del Estado como a los únicos a quienes corresponde la ubicación autorizada de valores; gran parte de la literatura se centra en el papel de los actores y de las redes sociales en la consecución de las metas compartidas. Estas redes pueden ser instrumentales e interinstitucionales, pero también se espera que se basen en la confianza y la reciprocidad que deben prevalecer en las relaciones entre Estado y sociedad (Mette Kjaer 2004: 4).

Esta idea de la gobernanza –que será la que se analice en el texto– parte del supuesto de que los individuos y las comunidades son capaces de inmiscuirse en procesos de racionalidad para alcanzar propósitos comunes. Los elementos que lo justifican son cinco:

- Surge, en principio, como una nueva propuesta para afrontar la complejidad social.
- Plantea, además, la necesidad de repensar la estructura y las funciones de las instituciones de representación de intereses con el fin de hacerlas más redituables. Significa, en ese sentido, una alternativa a las formas tradicionales de representación democrática.
- A diferencia de los enfoques que asocian la ingobernabilidad con la incapacidad crónica del Estado para procesar intereses, el planteamiento de la gobernanza consiste en analizar las deficiencias en el diseño de las instituciones encargadas de resolver los problemas concretos de la población.

² En un documento de 1995, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hacía referencia a la importancia de los procesos de participación política y la necesidad de escuchar a las organizaciones de la sociedad civil. En ese documento, el papel del Estado es el de promotor de desarrollo humano a la vez que de desarrollo económico, y se subraya la noción de bien común como objetivo de gobierno.

- Además de la búsqueda de estabilidad que caracteriza a los defensores de la gobernabilidad, los partidarios de la gobernanza están convencidos de la importancia de la vida cívica y de la participación de las organizaciones no gubernamentales para dar vitalidad a la democracia. Y esto demanda la intervención continua de la sociedad civil en asuntos de índole pública.

Su propuesta es volver a las cosas simples de la vida pública, al enfocar las acciones a los problemas cotidianos e incorporar a las personas involucradas en ellos en las decisiones que conducen a su solución. La tarea es desarrollar una estrategia de abajo hacia arriba que se legitime con base en la responsabilidad compartida, lo que implica una revisión de las nociones de justicia social, libertad y creatividad individual.

Al mismo tiempo, todo esto precisa de un sentido de eficacia que asegure una información de primera mano para el diseño de las políticas y para la supervisión de ellas. La participación de los directamente afectados por los procesos de toma de decisiones puede incidir, por otra parte, en la continuidad de los proyectos.

- El quinto elemento que hace a la gobernanza es la definición de estrategias que fomenten una mayor inclusión social, esto es, que garanticen a todos los miembros de la sociedad su capacidad para hacer uso de los derechos y prerrogativas que a la letra les otorga la ley. La idea de inclusión social remite también al rescate de la idea de comunidad, al valor de las decisiones colectivas y a la importancia de la solidaridad.

Como se verá más adelante, uno de los argumentos más fuertes a favor de la gobernanza es que esta depende más del desarrollo de las formas apropiadas para la participación de la sociedad civil que de las acciones del gobierno en sí mismas. La conclusión es que si lo que se pretende es mejorar la capacidad de conducción y de manejo del gobierno, lo atinado es fortalecer la capacidad de autogobierno de los grupos de interés dentro de la sociedad (Pierre y Peters 2000: 33).

EFICACIA/CONFIANZA

Antes de dar inicio al recorrido sobre las vertientes de análisis del concepto es preciso abrir un pequeño paréntesis para explicar la razón del auge de la gobernanza como herramienta explicativa del acontecer social actual.

La gobernanza nace de una preocupación: cómo hacer que el proceso de gobierno sea no solo compatible con las demandas y deseos del conjunto de los actores, sino eficaz para sus propósitos e intereses individuales y colectivos.

Sobre esto, Aguilar propone dos dimensiones básicas para su análisis: la adquisición de las capacidades institucionales, fiscales, administrativas requeridas para estar en aptitud de gobernar –que tienen relación con la pericia del gobierno para emprender reformas que se lo permitan y de su habilidad en el proceso mismo de gobernar, puesto que las decisiones y acciones que los gobiernos toman para dirigir a su sociedad pueden aprovechar al máximo las capacidades de las que dispone o puede desaprovecharlas o subutilizarlas– (Aguilar 2006: 2).

Otra de las cuestiones que hay que tomar en consideración en el binomio gobierno-gobernanza es que la dirección de sociedades complejas debe estar a cargo no solo del primero y que se requiere más que las acciones y los recursos que este posee para tal propósito. La gobernanza alude a la necesidad de diseñar relaciones institucionales que empleen el potencial de muchos otros actores, de preferencia de aquellos con conocimientos y capacidades *ad hoc* al tema o problema que se aborda.

La palabra *capacidad(es)* resulta imprescindible para entender la razón de ser de la gobernanza, ya que esta alude, primero, a la (in)capacidad directiva del gobierno en una arena político-administrativa en la que, además de todos los asuntos de carácter interno, se tiene que tomar en cuenta una dinámica internacional ceñida por el intercambio global. En segundo lugar, hace referencia a la necesidad de revalorar la capacidad de la sociedad, cuyos recursos productivos, morales, informativos, intelectuales, tecnológicos son fundamentales para definir con realismo y pertinencia los horizontes posibles para la convivencia social y, sobre todo, para realizarlos (Aguilar 2006: 5).

De hecho, el grado de eficacia de los gobiernos se da en función de sus esquemas de gobernabilidad pero también de sus relaciones de gobernanza. El tema es que el gobierno resulta insuficiente para acreditar su capacidad directiva sobre la sociedad y, por tanto, tiene que sumar a su ejercicio todo el potencial de los actores económicos y sociales a fin de asegurar su competitividad tanto interna como externa (2006: 16). En este caso, la competitividad se remite no solo a un comportamiento dentro del mercado económico, sino a la capacidad de reeditar ganancias en todos los planos de la vida social.

¿Cómo se construyen las relaciones para una gobernanza eficaz? Se hace en el sentido inverso a lo que rige bajo la lógica de la gobernabilidad. En la segunda, la sociedad aparecía como un ente pasivo, a merced de la acción del gobierno; en

la primera, se precisa de una participación proactiva de la sociedad en el desarrollo de las instituciones y en el diseño de las políticas públicas; esto implica la creación de agendas compartidas y de redes de toma de decisiones.

Otro de los requisitos para este tipo de relaciones es mantener o recuperar la confianza de la sociedad en el quehacer público. Aquí las dimensiones de análisis tienen que ver con los diversos ámbitos en los que se expresa este sentimiento.

En principio, estas dimensiones pueden ser de carácter instrumental y social: instrumental en relación con la regularidad y la predictibilidad de las acciones del gobierno, con su apego a las normas; y social, con la expresión de valores compartidos y con la disposición a actuar en nombre de los intereses de otros (Tyler 1998).

En ambos casos, como afirma Margaret Levy, la institución de procedimientos justos y la capacidad de asumir compromisos creíbles aumentan la confiabilidad en el gobierno. Esto, a cambio, contribuye a la disposición de la ciudadanía a cumplir con los preceptos y fomenta la reciprocidad ética (Levy 1998). En este mismo sentido, Tyler y Yuen Huo encuentran que los gobiernos considerados como confiables, procedimentalmente justos y respetuosos de los ciudadanos generan confianza a través del establecimiento de lazos sociales o de identidad compartida (Tyler y Huo 1998).

Si hubiera que encontrar un vínculo entre eficacia y confianza, este se daría a partir de la eficiencia, de la capacidad que tienen las instituciones para proteger a la sociedad en contra de los abusos de poder, y de que ambas partes reconozcan su obligación de cumplir las reglas y estén dispuestas a ello.

En el caso de la gobernanza, la confianza hace más fácil la coordinación entre los ciudadanos y el gobierno, además de reducir los costos que se derivan de las transacciones entre ambos. Esta lógica hace que aumente la probabilidad de que los ciudadanos cumplan con las exigencias del gobierno y contribuye, también, al apoyo político que este pueda recibir (Braithwaite y Levi 1998: 5).

GOBERNANZA Y DEMOCRACIA

El nexo entre gobernanza y democracia conduce necesariamente a la evaluación de las formas tradicionales de la representación de los intereses de la ciudadanía y de las instituciones destinadas a tal propósito. En este apartado se abordan los aspectos que intervienen en la construcción del vínculo entre la representación y la participación políticas desde la perspectiva de su capacidad para lograr mayor eficacia en la solución de los problemas que aquejan a la sociedad.

La pregunta que se antoja indispensable es ¿para quién y para qué se toman las decisiones? Sobre esto, Anne Mette esboza una respuesta a partir de su incursión en el terreno de la legitimidad, al plantear una distinción entre aquella que se orienta a los insumos y la que se orienta a los resultados. En el primer caso lo que existe es un acuerdo entre quienes están llamados a cumplir con las reglas, los argumentos orientados hacia los insumos se refieren a los procedimientos democráticos aceptados por la mayoría para tomar decisiones colectivas obligatorias. El segundo caso se deriva de la efectividad de las reglas para producir resultados tangibles y se remite a criterios sustantivos de buen gobierno, en razón de que las políticas efectivas pueden ser consideradas como legítimas solo si están al servicio del bien común (Mette Kjaer 2004: 12).

La búsqueda de este tipo de políticas lleva a pensar a la democracia desde una perspectiva integral en la que los actores políticos convierten las demandas y los recursos individuales en acciones y respuestas colectivas, a través de un proceso de negociaciones y de recompensas, así como de la formación de coaliciones. Bajo estas premisas, la democracia descansaría en el apoyo y la creación de instituciones cívicas y de formas de participación que faciliten la construcción, el desarrollo y el mantenimiento de las identidades democráticas (Mette Kjaer 2004: 13).

Ante la cada vez más requerida presencia de la sociedad en los asuntos públicos, y en vista de que las instituciones tradicionales de representación van quedando cortas ante la complejidad de las demandas que se les presentan, en la década de los noventa surgió toda una corriente de análisis que se proponía ofrecer algunas respuestas a este problema. En 1994, Paul Hirst sugirió que la democracia representativa debía ser sustituida por un grupo de asociaciones autogobernables reguladas constitucionalmente. Esto derivaría en un flujo continuo entre gobernantes y gobernados en beneficio de la cooperación y de la formación de consenso (Hirst 1994). Esta dinámica conduciría, asimismo, a una democracia asociativa en la que no solo se fortalecería la rendición de cuentas, sino que también se promoverían la responsabilidad pública y el acceso a la información.

Bajo la influencia de esta idea, Joshua Cohen y Joel Rogers (2001) plantean ampliar la democracia transformando las modalidades de actuación de las asociaciones secundarias para convertirlas en mediadoras entre los ciudadanos y los Estados. El objetivo consiste en contrarrestar los efectos nocivos de las formas tradicionales de integración política –como la inequidad en la representación o la defensa exclusiva de los intereses de un grupo– al plantear una visión más amplia tanto de la deliberación pública como de la definición de los intereses colectivos.

Lo que se pretende a través de la democracia asociativa es actuar directamente en el entorno de la acción pública, de manera tal que se provoque que las asociaciones mantengan una actitud menos egoísta y facciosa y más proclive a apoyar las normas democráticas homogéneas y equitativas. En este contexto, la gobernanza asociativa se presenta como una alternativa o un complemento a los esfuerzos públicos por regular las demandas, los intereses y los conflictos de la sociedad. Esto, según estos autores, obedece a la capacidad de las asociaciones de recopilar información local, así como de monitorear las conductas y promover la cooperación de los actores privados.

Las asociaciones pueden llegar a fungir como interlocutoras políticas, además de constituirse como un vehículo de comunicación entre la sociedad y las instituciones del gobierno. Inmersas en procesos de gobernanza estas pueden ser los agentes designados para rendir cuentas tanto al gobierno como a la sociedad.

A fin de adoptar de manera correcta este papel, las asociaciones tienen que desarrollar competencias de gestión: deben ser capaces de hacer acopio de sus propios recursos materiales y de formar sus recursos humanos; deben poseer también una sólida organización interna; y tener bien definidos sus mecanismos de rendición de cuentas. También tienen que mostrar las capacidades profesionales que concuerden con el área específica de trabajo a la que se dedique cada una de ellas.

Antes se dijo que las asociaciones funcionan como una suerte de agentes intermedios entre sociedad y gobierno; esto, que podría ser considerado como su mayor virtud, puede llegar a convertirse en un fuerte factor en su contra. Lo anterior se debe a que la eficacia, la estabilidad y la permanencia de estas organizaciones se relacionan con la manera en que cada sociedad distribuye el poder, sus recursos materiales y sus recursos simbólicos, y esto no necesariamente procede de una manera justa y equitativa. La influencia de la (in)equidad de esta distribución se observa desde cuestiones tan básicas como el acceso a la participación en el espacio público hasta aspectos tan fundamentales como la toma de decisiones en el nivel económico.

Debido a esta situación, el optimismo planteado por Hirst con respecto al potencial político y social de las asociaciones queda en tela de juicio, ya que no todos los grupos son susceptibles de convertirse en asociaciones capaces de influir en los procesos de gobernanza. Su posición en la estructura social, sus condiciones institucionales y su experiencia son factores que definen su pericia para llegar al poder e incidir en la toma de decisiones.

Desde el punto de vista de Cohen y Rogers, la realidad es que existen amplios grupos que no cuentan con el capital económico, político y cultural necesario para promover sus intereses; estos son, justamente, quienes más necesitan incrementar

sus niveles de participación y visibilidad. Sin tomar en cuenta la provisión de recursos para compensar las desigualdades y ampliar las capacidades de estos grupos, esta situación coloca en el ámbito del mero discurso las intenciones de los gobiernos de promover formas más justas de gobernanza.

Casi diez años después de que se publicó el libro de Hirst, y en un intento por encontrar nuevas respuestas a las tensiones que se presentan en la relación entre las asociaciones y la democracia, Fung y Wright (2003) proponen una de las definiciones más completas para la gobernanza, que parte de un modelo de argumentación en el que se incluyen diferentes niveles de abstracción para llegar a la propuesta que denominan *gobernanza participativa empoderada*. Esta surge de la articulación de algunos de los planteamientos expuestos por las corrientes de las ciencias sociales y de la teoría de la democracia que se enfocan en la deliberación, la comunicación y la justificación pública. La finalidad es hacer descender las funciones de la deliberación de cuestiones abstractas sobre conflictos de valor y principios de justicia a temas muy concretos como el intercambio de posturas sobre incorporación de los intereses, individuales o grupales al espacio público.

Los autores parten de la idea de que las deliberaciones del mundo real se caracterizan por el conflicto y las tensiones entre ganadores y perdedores, y proponen cambiar esta lógica por una en la que se privilegie la deliberación genuina. El propósito de este tipo de intercambio es lograr que todos los participantes encuentren razones suficientes para apoyar las acciones colectivas pese a que estas no les signifiquen una máxima ventaja.

La gobernanza participativa empoderada forma también parte de un esquema de colaboración más amplio para pensar y poner en práctica instituciones democráticas más participativas. Esto permitiría sustituir a las formas vigentes de representación política y la organización de la gestión pública, ya que estas resultan insuficientes para dar atención a las demandas de la mayor parte de la sociedad.

En un primer nivel, este tipo de gobernanza se construye a partir de los compromisos normativos que se derivan de las prácticas y los valores de la comunicación, la justificación pública y de la deliberación. Lo que distingue a esta propuesta de las versiones clásicas de la teoría democrática es que se desmarca de las cuestiones abstractas, que se refieren a los conflictos entre valores y los principios de justicia, para ocuparse de problemas muy concretos, como pavimentación de las calles, mejoramiento de las escuelas y manejo del ambiente.

En un segundo nivel, la deliberación se entiende en función de cómo se emplea en organizaciones y prácticas específicas. Esto, con el objeto entenderla a partir de

ejemplos concretos y de mejorar la calidad de las estrategias aplicadas. Los autores piensan que este tipo de deliberación lleva a subrayar la importancia del compromiso cívico y del trabajo de las asociaciones secundarias.

Llevar a buen fin la gobernanza participativa empoderada implicaría una nueva estrategia de reforma institucional que solo podría ser socialmente funcional a partir de tres condiciones. La primera, que tenga una orientación práctica que permita dotar de bienes públicos a los sectores más carentes de la población.

Después, la estrategia de abajo hacia arriba para que defina nuevos canales de participación en los que los más afectados por problemas específicos puedan aplicar sus conocimientos y su experiencia en la formulación de mejores soluciones.

Por último, la búsqueda de soluciones más equitativas que conduzcan a que los participantes acepten acciones colectivas que no necesariamente cumplan con todas sus expectativas o sean totalmente ventajosas para su grupo, pero que muestren su capacidad de representar intereses comunes o de propiciar justicia social en un escenario de escasez de recursos.

El punto central de la propuesta se encuentra en la construcción de una agenda común a través de un proceso de deliberación que lleve a una planeación conjunta y continua de esquemas de gestión pública.

¿A QUIÉN LE CORRESPONDE LA RESPONSABILIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA?

La gobernanza surge, como se dijo al principio, a partir de fallas de funcionamiento de los gobiernos y de sus burocracias. Esta supone que la intervención de los grupos de la sociedad directamente interesados en los resultados de determinadas políticas públicas será en beneficio del diseño y desarrollo de las mismas. Supone, también, que la mayor participación social redundará no solo en una mayor eficiencia y eficacia, sino en una mayor confianza.

En este tema, lo que cabría preguntarse es cuál sería el tipo de intervención idónea para lograr tales fines, esto es si lo que se demanda a la sociedad es involucrarse de manera activa en la gestión pública o si se espera que su participación implique solo una mayor supervisión de la misma.

El primer caso ya se abordó en el apartado anterior, por lo que ahora solo se hará referencia a los alcances reales de las propuestas. Abundar sobre el segundo caso lleva necesariamente al análisis de la relación entre la gobernanza y la rendición de cuentas.

En las sociedades complejas y plurales, la rendición de cuentas se muestra como una tarea cada día más difícil. En principio, porque se concibe más como un proceso relacionado con el control del uso de los recursos para una gestión eficiente que como una actividad encaminada a una distribución más democrática de los mismos (Pierre y Peters 2000: 199).

Al incorporársele la idea de gobernanza, la rendición de cuentas se convierte en un elemento central no solo para medir la actuación de quienes ejercen la gestión pública sino también como el parámetro de los grados de justicia y de equidad de una sociedad determinada. Esto se debe a que la supervisión directa de la sociedad y la comunicación a través de redes se convierten en estrategias cruciales para construir confianza y para fomentar la reciprocidad.

Desde una perspectiva optimista, la conjunción de la gobernanza con la rendición de cuentas contribuye a fortalecer el capital social, porque la inclusión de los actores interesados en determinadas políticas públicas promueve la interacción entre los funcionarios que las definen y las ponen en marcha y los grupos que se verán beneficiados o perjudicados por estas. La rendición de cuentas irá en aumento en la medida en que exista una mayor reciprocidad entre los actores sociales y estatales, porque esta dinámica fortalecerá la habilidad de las instituciones para formular e instaurar políticas que promuevan el desarrollo económico y social (Pierre y Peters 2000: 200).

Desde una perspectiva pesimista, el aumento en la intervención de los actores sociales en las cuestiones públicas, además de la expansión de redes autorganizadas y autorreguladas de proveedores de servicios, conduce a la pérdida del control directo por parte de las autoridades responsables y, en consecuencia a un deterioro de la eficacia y de la eficiencia en los procesos de gestión (2000: 199).

Dicho esto, cabría hacerse otras dos preguntas con respecto a la responsabilidad pública: ¿el papel de la sociedad consiste solo en la supervisión y la toma de cuentas sobre las acciones públicas emprendidas por políticos y funcionarios? Y ¿existe o no un sentido de responsabilidad pública en los proveedores de servicios?

En torno a ambas, por ejemplo, Russell Hardin plantea el problema de las herramientas con las que cuenta la sociedad para evaluar la gestión pública, debido a que esta no tiene información precisa para saber a ciencia cierta cómo funcionan las instituciones y cuáles son los resultados de su trabajo. Sobre este tema también hay que tomar en consideración lo que sucede en los gobiernos en los que prevalece un bajo sentido de la responsabilidad y en los que los mecanismos de rendición de cuentas y de supervisión son controlados por ellos mismos.

En este caso, la debilidad de la relación gobierno sociedad es poco proclive para fomentar la gobernanza.

Todo esto lleva de nuevo al problema de la confianza: la falta de información y el uso de mecanismos artificiales para la rendición de cuentas conducen a un deslinde de la sociedad con respecto al gobierno y a una visión cínica y desconfiada sobre lo que este puede proporcionarle. Lleva también a reflexionar sobre la incompatibilidad entre las nuevas formas de conducción (*steer*) y de coordinación política, así como a la pertinencia de los instrumentos actuales de rendición de cuentas para responder a la realidad vigente (Pierre y Peters 2000: 67).

En síntesis, la respuesta a las preguntas planteadas puede obedecer a que, al tiempo que la sociedad se mueve hacia formas más flexibles y participativas de conducción, coordinación y definición de metas, existe el problema de que al Estado le es más difícil mantener el control sobre los recursos económicos e institucionales. Esto fomenta la participación pero diluye la responsabilidad sobre la acción pública y permite a los gobiernos autoeximirse de su incapacidad para atender las demandas y garantizar la eficacia de sus resultados (2000: 76).

GOBERNANZA Y GLOBALIZACIÓN

Otra veta de estudio de la gobernanza, que no se ciñe a los cinco elementos de la definición expuestos al inicio, es la que se ocupa de los códigos de integración global y los dilemas a los que se enfrenta la representación de intereses para hacer compatibles las exigencias nacionales y los códigos internacionales. En este texto se incluye una reflexión sobre el tema porque es en este contexto en el que surge el cuestionamiento a los límites del concepto de gobernabilidad para estudiar los límites de la acción pública y la necesidad de ir más allá para fomentar el buen gobierno a través de la participación activa de la sociedad en la definición y el diseño de las políticas.

La clave en la relación entre globalización y gobernanza la da el binomio colaboración/cooperación debido a que la globalización obliga a concebir a la gestión y la autoridad desde diferentes centros de atención. Esta implica, también, incluir diversos niveles de coordinación y la búsqueda de soluciones que satisfagan a todos los países implicados. En este esquema de colaboración se precisa de la construcción de un sistema de redes que permita analizar y dar respuesta a los problemas desde diferentes ópticas, que pueden ir desde el ámbito local hasta el global.

La necesidad de privilegiar a la colaboración/cooperación ha llevado a la reorganización de la relación gobierno-sociedad y a la búsqueda de una nueva definición del papel que juegan las esferas pública y privada.

En un plano general, Held y McGrew abordan el tema desde la perspectiva de los procesos de homogeneización global que conducen a una gobernanza internacional entendida como la proliferación de una ideología liberal que defiende la economía mundial de mercado, el imperio internacional de la ley, la versión individualista de la democracia y donde los derechos humanos se convierten en normas universales de civilización (2002: 73-92).

Ubicando su postura dentro de la corriente del institucionalismo liberal, los autores conciben a la gobernanza global como un conjunto de disposiciones a partir de las cuales los Estados, las organizaciones internacionales, los regímenes internacionales, las organizaciones de la sociedad y los mercados se articulan para establecer los mecanismos más funcionales en la gestión de los asuntos globales. Esto implica una reforma institucional para que el Estado nacional siga siendo el agente a través del cual se diseñen y ejecuten las decisiones públicas, con el objeto de que mantenga la convivencia armónica de las políticas nacional y la internacional.

Held y McGrew ofrecen su propia propuesta para el análisis del vínculo entre democracia y gobernanza; en ella convergen tres corrientes de acción y pensamiento políticos en lo que denominan socialdemocracia cosmopolita: el internacionalismo liberal, el reformismo institucional y el transformacionismo global.

La interpretación transformacionista hace hincapié en que la globalización es un proceso histórico a largo plazo, cargado de desafíos y modelado de forma significativa por factores coyunturales, y esto influye determinadamente en la manera en el funcionamiento interno de los gobiernos. Los autores sostienen que la globalización contemporánea está reconstituyendo o recomponiendo el poder, las funciones y la autoridad de los gobiernos nacionales; pese a que los Estados retienen todavía el derecho y la supremacía efectiva sobre sus territorios, lo que está cambiando son las premisas básicas sobre las que descansa su legitimidad, es decir, la globalización hace más laxa la relación entre soberanía, territorialidad y poder político.

Además de proceder de las tres corrientes de acción y pensamiento políticos arriba mencionadas, la socialdemocracia cosmopolita retoma los valores suscritos por la socialdemocracia clásica, como la igualdad política, la justicia y la solidaridad sociales, así como la eficiencia económica para intentar su aplicación a la nueva estructura global de la economía y la política. Lo que se supone es que estos

valores vendrán a constituirse como una base de común acuerdo para promover la administración imparcial de la ley en el ámbito internacional. Al fomentar las condiciones de la democracia, se busca que haya una mayor transparencia y un mayor control en la gobernanza global, se persigue también un mayor compromiso con la justicia social en la búsqueda de una distribución más equitativa de los recursos mundiales y en la garantía de la seguridad.

La propuesta socialdemócrata de Held y McGrew tiene también un corte comunitarista, ya que promueve la protección y reinención de la comunidad en diversos ámbitos, desde lo local hasta lo internacional, y la regulación de la economía del mundo a través de la gestión pública de los flujos financieros y comerciales entre las naciones, la provisión de bienes públicos internacionales y la implicación de grupos importantes de la sociedad en la operación de la gobernanza corporativa.

Los autores sugieren que la complejidad de la gobernanza global está muy lejos de ser resuelta, o siquiera organizada, a través de un gobierno mundial. El inventario de lo que existe ahora es una amplia estructura de organismos supraestatales y de organizaciones regionales, así como de un sinfín de redes internacionales que permiten procesar una vasta agenda de asuntos de muy diversa índole. No obstante, hasta ahora el esfuerzo de los Estados no se ha podido traducir en un programa político coordinado y legitimado por todos los participantes, que además dé salida a los problemas globales.

Es así que la intención de promover esquemas de colaboración y la cooperación para ir construyendo redes que permitan ofrecer respuestas eficaces a los múltiples problemas que se presentan en la arena de lo público desde el ámbito internacional hasta el local aún no ha ofrecido óptimos resultados. Por su parte, la propuesta de Held y McGrew es lo suficientemente compleja como para poder ser puesta en práctica en el corto plazo, no obstante existen otras propuestas en las que también se asocian los conceptos globalización y gobernanza para estudiar aspectos concretos de desarrollo social.

Prakash y Hart parten de una visión más centrada en los aspectos sociales de la relación entre ambos conceptos y definen a la gobernanza simplemente como acción colectiva organizativa (1999).

Los autores conciben a la gobernanza a través de su sentido instrumental y de su sentido distributivo. El primero implica el establecimiento de instituciones entendidas como las reglas del juego que permiten, prescriben o prohíben ciertas acciones; para que tenga lugar la gobernanza, se requiere la presencia de

organizaciones formales que establezcan, monitoreen y refuercen estas reglas, y que cuenten, además, con capacidad persuasiva para resolver disputas.

El segundo hace referencia a la manera en que los incentivos sociales se reparten entre los participantes de la acción colectiva. Los autores sostienen que, en el momento en que se alteran los incentivos, los actores manifiestan una propensión a adoptar estrategias para superar los dilemas de la ponderación de los costos y beneficios de su actuación en la arena pública. El supuesto es sencillo: cuando la acción colectiva es exitosa, los actores pueden tener una actitud cooperativa en la consecución de sus metas individuales y comunitarias. Sin embargo, si la distribución, los beneficios y los costos entre los actores es asimétrica, la evolución institucional y el cambio pueden ser conflictivos.

En un contexto social complejo y dinámico, no todas las instituciones de gobernanza son promotoras de eficiencia, es por esto que hay que establecer una serie de recortes analíticos que permitan examinar su evolución y la manera en que influyen en las conductas de los actores. Algunas de las preguntas clave que permiten un acercamiento más pertinente al fenómeno son ¿cuál es el medio más eficiente y equitativo para proporcionar servicios de gobernanza?, ¿a través de qué instituciones?, y ¿para que grupos de individuos? (Prakash y Hart 1999: 2).

Sobre el impacto doméstico de la globalización en la gobernanza, Prakash y Hart afirman que se deben observar los cambios en las instituciones internas, y que estos variarán de acuerdo con las estructuras políticas y del resto de las instituciones que constituyen a cada uno de los Estados (1999: 11). Los procesos de globalización pueden propiciar la creación de nuevas instituciones de gobernanza o la modificación de las existentes. Esto obedece a que, para capitalizar las oportunidades creadas o para reducir los costos impuestos por los procesos de globalización, los actores cuentan con incentivos y con recursos para cambiar el contexto vigente.

El hecho de que las instituciones de gobernanza evolucionen no necesariamente implica que serán mejores, superiores o más eficientes que las existentes. Además, es difícil esperar que, en una situación de permanente cambio tecnológico y cultural, los actores, que son racionalmente limitados y se mueven en un espacio de información incompleta, puedan asimilar de una sola vez el funcionamiento de estas nuevas instituciones.

Otro de los factores que debe ser tomado en cuenta para un nuevo diseño institucional exitoso frente a los retos de la globalización es que las burocracias estatales cuenten con los incentivos pertinentes para actualizarse. Deben, también, tener la capacidad para manejar la oposición de los actores sociales interesados en preservar el *status quo*.

En contraste con Held y McGrew, quienes sitúan el análisis de la relación entre globalización y gobernanza en el terreno de las ideas políticas, su propuesta es enfocar el problema desde el plano de la economía.³ Para ello ubican tres niveles de estudio de la integración económica en un país: a) el grado de convergencia institucional o de armonización a través de los países; b) la importancia de los flujos internacionales en comparación con los flujos domésticos; y c) los resultados de la integración en términos de los precios convergentes de los bienes, servicios y factores.

Por último, es preciso tener en cuenta que la responsabilidad del buen desarrollo de la gobernanza no recae solo en los gobiernos, debido a que existen otras instituciones sociales que pueden proveer servicios a la sociedad. Así, los autores incluyen un elemento adicional, más directamente relacionado con la construcción de gobernanza: la participación de los actores no estatales en el diseño del cambio institucional. Suponen que esto podría contribuir a reducir la complejidad de la rearticulación de las instituciones y permitir que estas se asemejen a lo que la sociedad necesita y desea.

Pese a que existen esfuerzos como estos para hacer empatar la gobernanza con los criterios que definen a la globalización, la tarea se antoja difícil al menos para la acepción de ella que se ha manejado aquí. Volviendo a algunas de las premisas establecidas al inicio del texto, las ideas de una participación intensa, de una mayor inclusión social y del incremento de la supervisión ciudadana de la gestión pública se hacen más difíciles al trasladarlas del plano micro al macro social.

LAS TENSIONES DE LA GOBERNANZA

A manera de conclusión se expondrán algunos de los dilemas de la acción pública que deja abiertos el concepto de gobernanza, así como las lagunas que aún se encuentran en las propuestas presentadas en este texto.

En la introducción que hace Eric Olin Wright al libro de Cohen y Rogers (2001) advierte sobre los riesgos que acarrea la propuesta de los artífices de la gobernanza, porque al resaltar el papel político de las organizaciones de la sociedad civil disminuye su autonomía con respecto al Estado. De ser así, estas podrían convertirse en

³ En el libro se emplea el término *globalización* para referirse al grupo de procesos que conducen a la integración económica en bienes factor, intermedios y finales y mercados de servicios a través de los límites geográficos, además de a la creciente importancia de cadenas de valor transfronterizas en la constitución de flujos económicos internacionales.

herramientas de control social más que en vehículos de participación democrática. Tal vez lo que vislumbra este autor es el posible surgimiento de un nuevo corporativismo de corte global que signifique un retroceso a lo alcanzado hasta ahora por la sociedad en relación con su incidencia en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos que le atañen más directamente.

Otro de los problemas a los que apunta es el de quién detentaría de manera legítima la representación de intereses. Wright afirma que las asociaciones secundarias reclaman el monopolio ilegítimo de los intereses del grupo al que representan y que cualquier rol formal que se les otorgue en la gobernanza democrática podría consolidar esta tendencia (Wright 2001). Lo que subyace en el argumento es el peligro de que el cambio en el énfasis de la representación de corte nacional/territorial vigente –so pretexto de un criterio funcional– fortalezca las tendencias hacia las identidades particularistas y a la fragmentación de la política.

Estos problemas se derivan del hecho de que la distribución de los recursos simbólicos, institucionales y materiales es cada vez más desigual debido a la multiplicidad de factores que intervienen en la constitución de las sociedades contemporáneas y, en especial, a las condiciones que impone la globalización.

Las corrientes contemporáneas de la ciencia política ofrecen algunas propuestas para contrarrestar esta amenaza; en la línea neoliberal, se sugiere establecer límites constitucionales claros para que los grupos no puedan imponer sus intereses particulares al grueso de la sociedad; y, desde la óptica republicana, se advierte la necesidad de establecer una distancia entre las acciones del Estado y las de los grupos particulares con el fin de que sus contactos no contaminen los procesos de deliberación política tendientes a la persecución del bien común. En la perspectiva del pluralismo, lo deseable sería conciliar la actividad de los distintos grupos que se expresan en la sociedad con los nuevos esquemas que distinguen a la democracia moderna y, al mismo tiempo, limitar las distorsiones que estos grupos generan al asegurarles mayor equidad en sus condiciones de organización y facilitarles el acceso a las arenas legislativa y administrativa.

Todo esto lleva a una última pregunta en relación con el tema que ocupa a este texto, los intereses públicos y la gobernanza: ¿es la participación de las redes sociales realmente la solución a lo antes planteado? En opinión de Dan Guttman (2004), no lo es porque al echar a andar nuevas relaciones institucionales entre el sector estatal y el sector privado, y entre organizaciones de diferente tipo (por ejemplo, ONG y empresas lucrativas), lo que resulta es un “límite borroso” de tareas y responsabilidades que hace más difícil la ya de por sí imponente labor de entender

las instituciones y ordenar sus funciones y relaciones (2004: 7). Guttman ve como defecto lo que en el texto de Roger y Cohen se plasma como virtud; esto es, el hecho de que parte del proceso de supervisión de la rendición de cuentas recaiga ahora en las asociaciones.

El problema es que la literatura propuesta para defender la gobernanza como alternativa a la complejidad social no le ha prestado mucha atención a las reglas del juego de esta nueva acción colectiva. Para que la participación de los actores sociales en la definición de políticas públicas sea realmente efectiva es preciso establecer leyes coherentes que definan los costos y los beneficios de esta nueva forma de intercambio político. En otras palabras, el buen desempeño de la gobernanza dependerá de preceptos que definan y limiten la autoridad de los actores no gubernamentales que emprenden fines públicos. La supervisión de la rendición de cuentas es condición necesaria pero no suficiente para el buen gobierno, ya que no garantiza eficacia y eficiencia en la gestión.

En el plano mundial, un riesgo para la gobernanza radica en intentar hacer compatible lo que en la realidad se muestra como incompatible. La globalización está provocando que los límites definidos entre la política nacional y la internacional se muestren obsoletos y esto, como lo señala John Keane (2003), genera una dinámica de desconcierto en la que se trasponen, sin éxito, códigos que le son propios a las dinámicas sociales internas hacia espacios de cooperación y coordinación internacional.

En la práctica ha habido ejemplos concretos de experiencias asociativas exitosas emprendidas bajo la égida de la gobernanza; no obstante, los niveles de civilidad y participación pública que se exigen a los miembros de la sociedad para que esta se convierta en una práctica generalizada y exitosa distan mucho de ser los que prevalecen en las realidades contemporáneas. ¿Es la gobernanza tan solo un modelo ideal que nada más sirve como un parámetro de contrastación? Eso se verá a través de su desarrollo en el tiempo.

REFERENCIAS

- AGUILAR, Luis F. 2006. *De la gobernabilidad a la gobernanza: la eficacia directa de los gobiernos contemporáneos*. México: Secretaría de la Función Pública.
- BRAITHWAITE, Valerie; y Margaret Levi (eds.). 1998. *Trust and Governance*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

- COHEN, Joshua; y Joel Rogers. 2001. *Associations and Democracy*. Londres: Verso.
- FUNG, Archong; y Erik Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Londres: Verso.
- GUTTMAN, Dan. 2004. *De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características*. *Gobierno y gestión pública*. México: CIDE. Vol. 13, N.º 1. Primer semestre.
- HELD, David; y Anthony McGrew. 2002. *Globalización/Antiglobalización*. Londres: Polity Press.
- HIRST, Paul. 1994. *Associative Democracy, New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press.
- KEANE, John. 2003. *Global Civil Society*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- LEVY, Margaret. 1998. "A State of Trust". En *Trust and Governance*. De Valerie Braithwaite y Margaret Levi (eds.). Nueva York: Russell Sage Foundation.
- METTE Kjaer, Anne. 2004. *Governance*. Gran Bretaña: MPG Books.
- PIERRE, Jon; y Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Nueva York: San Martin's Press.
- PRAKASH, Aseem; y Jeffrey A. Hart. 1999. *Globalization and governance*. Londres: Routledge, The Ripe Series in Global Political Economy.
- TYLER, Tom R. 1998. "Trust and Democratic Governance". En *Trust and Governance*. De Valerie Braithwaite y Margaret Levi (eds.). Nueva York: Russell Sage Foundation.
- _____ y Yuen Huo. 1998. "Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and the Courts". En *Trust and Governance*. De Valerie Braithwaite y Margaret Levi (eds.). Nueva York: Russell Sage Foundation.
- WRIGHT, Eric Olin. 2001. "Introducción". En *Associations and Democracy*. De Joshua Cohen y Joel Rogers. Londres: Verso.