

Revista de Administración Pública



Luis F. Aguilar Villanueva. Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. México, Fundación Friedrich Naumann para la libertad, 2010. 67 páginas. ISBN 978-607-95144-2-6

Carlos F. Matute González

¿Qué es el gobierno? Ésa es la pregunta que se formula Aguilar Villanueva a lo largo de la obra, de diversas maneras y se la responde recurriendo primero a la explicación de la crisis de gobierno que padecemos en las sociedades contemporáneas y, después, a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, que son modos en que se manifiesta el gobierno en el Estado constitucional de Derecho.

En este sentido, en el libro lo importante es explicar lo que ha sucedido en las últimas décadas en las que la capacidad de dirigir en los Estados democráticos de Derecho ha disminuido significativamente, por diversas causas, no atribuibles exclusivamente a los gobernantes. Las condiciones han cambiado de tal manera que los dirigentes, ahora con mayor legitimación democrática, no logran hacer coincidir las voluntades sociales hacia fines específicos valiosos para la colectividad en su conjunto. La superación del pasado autoritario es insuficiente por sí misma para generar gobiernos con capacidad y directiva, con competencia analítica, técnica, gerencial y política. Y éstos, inmediatamente a la asunción al poder, que les otorgaba legitimidad y fuerza suficiente para actuar, fueron sometidos a una presión permanente por parte de la sociedad que exigía resultados.

El gobierno se desvincula de la persona o de los grupos que lo detentaban para convertirse en procesos supervisables y expuestos a la crítica pública. Con lo que la legitimación debe buscarse en la capacidad directiva, ya que en poco tiempo quedó demostrado que los gobiernos democráticos no necesariamente poseían esta cualidad e incluso los gobiernos sociales estaban expuestos a una crisis

permanente por el déficit entre lo demandado por la sociedad, y lo que realmente podían proveerle los gobiernos.

Esta circunstancia provocó que el gobierno se relacionara con la gobernabilidad, la verdadera capacidad de que las autoridades electas democráticamente, con compromisos amplios con el electorado, tuvieran una alta probabilidad de imponer un orden determinado que pudiera guiar a la sociedad a fines previamente establecidos. Esta dificultad se planteó como un defecto estructural en la relación del ingreso público y el gasto social.

La Gobernanza consiste en poner el énfasis en la capacidad de dirigir con independencia de las relaciones abstractas entre el Estado y el mercado y relacionarla con el estilo de hacerlo. Éste es un cambio significativo, en la medida que se contraste la forma centralista y jerarquizada con la descentralizada e inter-organizacional, en la que el gobierno se convierte en un actor más de la constelación de participantes en la determinación del rumbo de una sociedad.

La confrontación permanente de ideas, intereses, valores y estrategias como el proceso viable para llegar a acuerdos, contrasta con la rigidez del estilo en los Estados sociales. El afán de control de las estructuras ejecutivas del Estado es sustituido con una posición más discreta de coordinación de entidades públicas y privadas que participan activamente en la arena política.

El autor propone una secuencia en la concepción del gobierno, que en su inicio se concibe a sí mismo como el centro de la actividad social, intérprete de la racionalidad y el interés público auténtico y, por lo tanto, autoritario. Transita hacia una forma democrática e incluyente en el que las expresiones concretas del interés público son tan numerosas que es imposible financiarlas y son inatendibles, lo que pone de manifiesto el riesgo de la ingobernabilidad y la consecuente modificación de las formas de expresarse de los dirigentes sociales.

El punto a destacar es que, lo descrito teóricamente en los años setenta del siglo pasado sucedió, y la ingobernabilidad afectó a las sociedades, que súbitamente descubrieron que las acciones de gobierno no eran sinónimo de resultados sociales de valor y que muchas de las actividades no agregaban ningún bienestar a la sociedad y sólo beneficiaban a las organizaciones gubernamentales o a sus aliados clientelares.

La primera reacción teórica contra las administraciones públicas que consumían en modo ineficiente y desequilibrado el presupuesto y cuyo gasto corriente no estaba vinculado directamente con la generación de mayor bienestar social, fue la propuesta de la Nueva Gestión Pública, que se basó en la descentralización, el adelgazamiento del aparato estatal y la privatización, así como destacó las paradojas entre la legalidad y la eficiencia, jerarquía y administración por procesos.

Aguilar Villanueva expone estos procesos de pérdida de la capacidad directiva de los gobiernos democráticos en distintos planos que abarcan el económico vinculado con la globalización, el político con el pluralismo, el administrativo con el crecimiento del espacio público, y el sociológico, con la diferenciación funcional de la sociedad. La gobernabilidad tiene a sus peores “enemigos” en las circunstancias que favorecieron la superación de los gobiernos autoritarios: la liberalización de los mercados vinculada con la globalización y la democratización que generó demandas de nuevo cuño. “Los dos impactos enlazados han contribuido a que se haya generalizado la imagen de un gobierno directivamente limitado y nos han hecho entender que las deficiencias directivas de los gobiernos democráticos se deben a la impotencia y no sólo a la incompetencia” (p. 24).

El libro va más allá del diagnóstico y expone líneas de respuesta sobre la gobernabilidad y la Gobernanza que, para el autor en su toma de postura sobre el tema, no son sólo complementarias, sino que la Gobernanza no sería factible teóricamente sin la primera. Es decir, considera que la gobernabilidad es insuficiente para regresarle al gobierno la capacidad directiva, e incluso puede ser un retroceso en términos democráticos y se requiere pasar a un nuevo estilo de gobierno, que es justamente la Gobernanza.

Aguilar Villanueva llega a la conclusión anterior, a partir de considerar que la distinción entre ambas respuestas teóricas es el enfoque: la gobernabilidad es la forma en que socialmente es visto el gobierno en relación con su capacidad o incapacidad para dirigir, por lo que es estrictamente gubernamental y tiene un fuerte vínculo con la legitimidad por resultados.

La Gobernanza, en cambio, es la manera en que se puede llevar a cabo la coordinación de los distintos agentes que participan en el espacio público e implica un nuevo proceso directivo en el que se requiere un gobierno “experto y competente sin incoherencias y deficiencias en su organización y operación, financieramente robus-

to, legalmente impecable y administrativamente eficiente” (p. 51), es una condición para la buena coordinación.

El enfoque de la gobernabilidad parte del reconocimiento del desorden natural de las sociedades y la necesidad de éstas que haya un actor que, sin tener la centralidad que le correspondía en los regímenes autoritarios, sí sea responsable de los logros sociales, puesto que un buen gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. Esta visión prevalece en Estados en los que los actores económicos y políticos son relacionados con la explotación y la desigualdad social y, por ello, otorga una fuerza desmedida a la actuación gubernamental como factor de estabilidad e impulso al desarrollo.

En este sentido, los constantes promotores de la “Reforma del Estado” son pro-gubernamentalistas en la misma proporción que consideran que allegándole recursos al Estado, éste será suficientemente potente para orientar la actividad económica y social. Aguilar Villanueva es escéptico de este camino y expone las dos principales críticas que se han formulado a los que buscan mejorar la gobernabilidad de la sociedades democráticas como estrategia re-legitimadora del poder social: el mundo ha cambiado y las condiciones ubican al gobierno como otro actor más y la eficacia de una acción de gobierno depende significativamente de la actividad de los otros actores.

En cambio, la Gobernanza concibe a la gobernabilidad como una condición más para el éxito de la eficiencia de la capacidad directiva de los gobiernos y se concibe como un proceso post-gubernamental. “Es el paso de un centro a un sistema de gobierno en el que se requieren, activan y conjuntan los recursos del sector público, de los mercados y de las redes sociales” (p. 30).

Una vez que toma postura a favor del enfoque de la Gobernanza, Aguilar Villanueva expone su concepto, sus características esenciales y estructura, con orden aristotélico y precisión. Hace una síntesis del estado del conocimiento sobre este particular y previniendo al lector de las definiciones normativas, que la presentan como una panacea, de las ideológicas que la califican de neoliberal o de las teóricas que lo conciben como un efecto, más que como una forma de gobierno.

Los contenidos esenciales del concepto son:

- Es un proceso de dirección de la sociedad;
- Es una actividad de orientación hacia fines determinados;
- Es un proceso estructurado institucional y técnicamente;
- Incluye dos planos de decisión, los fines y las actividades que habrían de ejecutarse con la participación y acuerdo del gobierno y actores extra-gubernamentales;
- Requiere de una acción de gobierno o instancia de autoridad que resuelva o facilite la resolución de los problemas;
- Necesita la interlocución de grupos y sectores, de políticos y gobierno, en planos incluyentes, simétricos y racionales, y
- Es producto de la participación del gobierno y la sociedad en situaciones de permanente cambio en el peso y la influencia de quienes intervienen.

La nueva Gobernanza consiste en renunciar a la tentación de que el gobierno sea el que decida, y optar por la determinación de lo trascendente para la sociedad de manera deliberativa, corresponsable, interactuante e interdependiente. Es el proceso de gobernar en que hay un reconocimiento que ningún sujeto tiene el control absoluto sobre los recursos, ni sobre la determinación del contenido del interés público y, “en suma, es un concepto de dirección descentralizada de la sociedad” (p. 44).

Los componentes estructurales pueden ser institucionales y técnicos. Los institucionales son:

- Las instituciones de los poderes públicos;
- El sistema de seguridad y justicia;
- El mercado;
- La sociedad civil, y
- El sistema de instituciones políticas internacionales.

Los técnicos son:

- El sistema de ciencia y tecnología;
- Las políticas públicas;
- Las finanzas públicas, y
- La administración pública.

Estos componentes definen las capacidades, alcances y límites de gobernar. La exposición teórica, que incluye concepto, importancia y diagnóstico, es aleccionadora y exhaustiva. Pero Aguilar Villanueva va más allá y se cuestiona respecto a las posibilidades y probabilidades de que el estilo de la Gobernanza impere en nuestras sociedades latinoamericanas, caracterizadas por la distorsión del interés público y de la participación ciudadana, la concentración del poder económico y político, así como la elusión de cuentas y la confusión de las responsabilidades.

Para tal efecto, cita algunos autores y enlista los factores obstaculizadores para la generación de una nueva forma de relacionar al gobierno con la sociedad, que son encabezados por la pobreza y la desigualdad. La principal dificultad que enfrenta la Gobernanza radica en que la sociedad, desde la perspectiva gubernamental, continúa siendo un objeto y no un sujeto (asociado) con respecto al desarrollo, lo que origina una Gobernanza jerarquizada, contrapuesta a la participativa, en la que el gobierno suple las enormes deficiencias de los actores sociales, que en una gran proporción requieren del recurso del Estado para cumplir con sus funciones.

Sin embargo, el autor no considera que estos obstáculos sean insalvables y, más bien, son la razón primordial para impulsar a la Gobernanza: “la dificultad real de gobernar en modo de Gobernanza no cancela, sino abre la necesidad o conveniencia de hacerlo a fin de resolver problemas crónicos y críticos e impulsar a la sociedad hacia situaciones de mayor calidad de vida” (p. 59).

También, hace referencia a la crítica sobre la desnaturalización de lo público por la intervención de actores extra-gubernamentales en los procesos de decisión social, lo cual supera recurriendo al expediente de la formalidad que otorga el Estado a los actos que emite que, en mi opinión, es válido, pero insuficiente, ya que en muchas ocasiones los actores públicos no estatales, como los partidos políticos, que actúan sin requerir sanción alguna de los entes gubernamentales. Hay otros factores que le dan publicidad al modo de gobernar de la Gobernanza, como puede ser el sometimiento a un régimen administrativo.

Las cuestiones de la participación ciudadana y la responsabilidad social –como transparencia y rendición de cuentas– son temas relevantes en la Gobernanza. La primera promueve una mayor densidad en la intervención social, bajo el supuesto que ésta produce mejores

políticas para la resolución de los problemas y atención de las necesidades. Pero esto no es cierto, en la medida que en ocasiones no hay correspondencia entre una mayor participación ciudadana y la validez y eficacia social de las acciones de gobierno. La segunda suele tener relaciones más complejas aún, ya que la intervención de actores privados puede crear un régimen difuso de rendición de cuentas, que favorezca el ocultamiento de la información por la intervención de personas privadas. En ambas cuestiones no hemos producido una teoría que sustente, fomente y asegure su existencia en la Gobernanza.

Finalmente, Aguilar Villanueva hace énfasis en el acuerdo entre el gobierno y los demás actores extra-gubernamentales como el elemento sustancial de la Gobernanza, ya que los procesos requieren de la participación de numerosos actores con recursos propios, intereses opuestos, niveles de conocimientos y enfoques diferentes, así como capacidades de organización distintas y la única forma de concluirlos satisfactoriamente es la concertación permanente. De ahí la importancia de establecer un proceso aceptado por los que intervienen, para dotar a la Gobernanza de una estructura intencional y una técnica operativa, indispensables para que haya la probabilidad de conseguir acuerdos. El problema es que “no hemos identificado cuáles son las reglas o las pautas que posibilitan y facilitan la coordinación y el acuerdo entre los actores durante su interlocución o negociación en temas públicos complejos espinosos” (p. 65). Lo ideal sería contar con un conjunto de principios universales para el logro de un acuerdo, aun en las circunstancias de mayor confrontación de los intereses.

La Gobernanza es un camino complicado, en la medida que requiere como condiciones indispensables un gobierno con validez en la eficacia de sus acciones, una mayor participación social, la implantación de procesos incluyentes y un debate público de los temas que importan a la sociedad. Esta circunstancia contrasta con la propuesta de un gobierno autosuficiente que aporte seguridad a la vida de los individuos y que implicaría cierto retroceso. Aguilar Villanueva invita a practicar una nueva forma de gobernar que involucre los recursos del gobierno y la creatividad de los mercados y las organizaciones civiles y, con ello, acceder a mejores niveles de prosperidad económica y bienestar social.