

## **Gobernanza y Políticas Públicas**

Al conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él se le conoce como *gobernanza*; y ésta reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a las necesidades sociales y económicas. Por tanto, la gobernanza identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva considerando que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.

Cabe mencionar que tradicionalmente los gobiernos han conducido de manera única y central los asuntos sociales, las políticas públicas y la provisión de los servicios públicos. A la sociedad no se le atribuían capacidades para que pudiera hacer aportes relevantes para su propio direccionamiento, para definir sus objetivos y realizarlos, ni mucho menos para autogobernarse, por lo que estaba destinada a ser dirigida y administrada por el gobierno. (Aguilar, 2006).

En este rubro no se había pensado plantear la idea de una gobernabilidad en el plano de la sociedad, sino más bien la gobernabilidad se planteaba en el gobierno como instancia de dirección social. La cuestión se centraba en identificar las capacidades y poderes de los que carecía el gobierno e idear el proceso político para otorgárselos, dotándolo así de los poderes institucionales, fiscales y administrativos necesarios. Y en el caso de ya poseer dichos poderes, pero teniendo la divergencia que su funcionamiento fuera ineficaz, la tarea era reformar y modernizar el aparato de gobierno y sus recursos humanos a fin de aprovechar las capacidades no utilizadas y explotarlas al máximo.

Por lo antes aludido, la ausencia de capacidad por parte del gobernante para desempeñarse como agente director de la sociedad es que su facultad exclusiva del gobierno se puso en duda. Se descubrió que más allá de éste existían agentes sociales y privados productivos –no visualizados anteriormente– capaces de autorregularse y de resolver sus problemas de manera eficiente y eficaz, dotados además de recursos para resolver las diversas necesidades sociales que gobernantes anteriores no pudieron atender mediante programas gubernamentales. De este modo, tanto los científicos sociales como son Aguilar (2006) y Stoker (1998) reconocen que para gobernar hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las tradicionalmente establecidas por el

gobierno. Lo anterior, lo sustento en que actualmente el sector privado y el voluntariado participan en la prestación de servicios públicos y en la toma de decisiones estratégicas.

Por tanto, el modo directivo de gobernar tiende a crear más interdependencias – sectores público, privado y voluntario– que dependencias, puesto que el Estado unitario es limitado y lleva al error. (Méndez, 2009). Con esto, los gobiernos pierden gran parte de sus poderes y facultades, pero fomentan una organización social gubernamentalmente independiente que incluye actores con perfiles más diferenciados, independientes, productivos, autónomos y vinculados, y a su vez, con agentes más allá de las fronteras nacionales y que además poseen recursos clave para el crecimiento.

Recordemos que en la actualidad, los asuntos sociales están más sujetos al cuestionamiento valorativo, informativo y operativo de organizaciones empresariales, civiles y asociaciones políticas que se articulan en redes nacionales e internacionales, lo que les confieren mayor capacidad y mayor independencia de sus gobiernos y a su vez mayor capacidad de presión a las decisiones gubernamentales.

Ante este panorama –en la actuación del gobierno ya no posee el control de los puntos clave del bienestar social, pues éstas ahora se encuentran en manos de diversos actores tanto nacionales como internacionales –, Aguilar (2006) establece que la gobernanza sugiere que la función directiva del gobierno tiene la necesidad, por una parte, de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, que son importantes para trazar el rumbo social y realizar sus objetivos, debido a que poseen recursos, poderes y competencias que son indispensables para resolver los problemas. Por otra parte, el modo de integrarlos a la gobernanza ya no podrá ser mediante mando, dado que los actores sociales clave ya no se sujetan incondicionalmente al gobierno puesto que se le reconoce a la sociedad su capacidad relativa de autogobierno mediante diversos organismos como las ONGs, las familias, las empresas, las iglesias, las comunidades locales, entre otras.

Esta forma de gobernar –donde se introducen nuevas formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social– para resolver las necesidades sociales, definir las políticas públicas y los servicios públicos, implementarlas y producir los futuros deseados, tiene como resultado modificar el papel directivo del gobierno a uno de integrador y coordinador, el cual debe construir interdependencias y alianzas entre estos

actores, donde el gobierno se convierte en un actor más integrante del proceso, con un papel significativo y hasta decisivo en determinadas materias, pero que ha dejado de ser el actor directivo único.

El gobierno ha comenzado también a aceptar en la práctica que las organizaciones privadas y sociales se hagan cargo por sí mismas de resolver problemas sociales, atender necesidades de grupos y comunidades, prestar servicios públicos y generar oportunidades, actividades que se consideraban públicas y que estaban en manos del gobierno, poniendo confianza en las capacidades de la sociedad. En este sentido, y en palabras de Aguilar (2006) la gobernanza se muestra como un proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección.

Esto implica dos dimensiones de la vida humana en sociedad. Por una parte, la intencionalidad social que implica definir los objetivos preferidos de la sociedad a fin de mantenerse razonablemente cohesionada e incrementar sus niveles de calidad de vida y por otra, la capacidad social de transformar los propósitos en realidades.

En suma la gobernanza tiene dos dimensiones una valorativa y otra factual. La primera, es el proceso mediante el cual se define el futuro social deseado: agenda social – agenda de solución de problemas y las necesidades sociales actuales–. La segunda, es el proceso mediante el cual se define la manera en que se dividirá el trabajo y se distribuirá la autoridad así como la responsabilidad entre los diferentes actores sociales a fin de que contribuyan con sus recursos, competencias, destrezas, acciones y productos para alcanzar los objetivos sociales deseados. Entre todos estos agentes debe haber una agenda social y unas normas técnicas de operación compartidas que aseguren su eficacia y eficiencia, de modo que los objetivos sociales no se queden sólo en buenas intenciones, sino que se materialicen.

El proceso de dirección de la sociedad genera principios, procedimientos y normas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y sobre la manera de coordinarse para realizar los objetivos decididos. Ese conjunto coherente de principios, normas y procedimientos genera orden –instituciones políticas y administrativas–, aceptado mayoritariamente, relativamente estable y duradero, que regula y normaliza las actividades específicas de interacción entre miembros de la sociedad a fin de conocer sus problemas,

definir los objetivos sociales –integración de la agenda social común–, así como las actividades idóneas para su realización –formulación de leyes, políticas públicas, asignación de recursos públicos, entre otros–

La gobernanza, por tanto es en este sentido un proceso de dirección de la sociedad, cuyo despliegue, modo y alcance de actividades está estructurado por un orden normativo, que incluye desde principios valorativos de la existencia humana y acuerdos políticos de comportamiento de los miembros de la sociedad hasta normas técnicas y jurídicas para efectuar los objetivos y procedimientos de dirección, gerencia y operación para estar en condiciones de realizarlos.

Así, la gobernanza es un proceso estructurado institucional y técnicamente en sus actividades de definición del sentido de dirección y de realización, que articula las instituciones con las prácticas políticas y con los procedimientos técnicos del análisis de la gestión. En ella, la función del gobierno consiste en contribuir mediante sus actividades – normas, políticas, presupuestos, servicios, por mencionar algunos– a construir la orientación de la sociedad mediante acuerdos políticos, normas legales y actividades de gerencia. Para esto se le dota con poderes (públicos y políticos) y capacidades normativas, económicas, técnicas, físicas, entre otros, su acción directiva se orienta fundamentalmente a lograr que los miembros de la sociedad respeten los valores en sus actividades.

A este respecto, Stoker (1998) señala igualmente la desaparición de la nitidez de los límites entre lo público y lo privado que se proyecta en el amplio abanico de asuntos sociales y económicos que se atienden sin recurrir a una autoridad, nos lleva más allá del simple reconocimiento de la pluralidad de grupos que tratan de influir en el gobierno, al reconocimiento de una multiplicidad de grupos que han asumido algunas de las tareas tradicionales del gobierno. Así, en palabras de Aguilar (2006) además de dejar en libertad a las empresas y a las organizaciones sociales en los asuntos que les son propios de su ámbito de acción, *el gobernar se lleva a cabo mediante consulta, negociación y asociación entre gobierno, empresas privadas, organizaciones sociales, etc.* Esto es, gobernar se vuelve más indirecto, donde el gobierno, según asuntos y circunstancias, participa con diferentes roles, tales como agente financiero, promotor de asuntos, regulador, asesor técnico, socio en proyectos, evaluador de las actividades y resultados de actores externos al gobierno.

Tomando estas formas asociativas de gobernar a partir de las redes, las cuales comienzan a ser la representación de atender los asuntos que se consideran cruciales para sostener la orientación y la coordinación social. Aquí, el gobierno se presenta como un nodo de una red de interacciones que tienen lugar entre actores gubernamentales, privados y sociales. El dirigir la sociedad es lograr la coordinación de esta multiplicidad de actores, lo cual se logra a través de interacciones deliberadas entre los agentes gubernamentales y extra gubernamentales que para realizar sus fines tiene que tomar en consideración los fines de los demás e intercambiar información y otros recursos con los actores que los poseen.

Por lo antes mencionado, en las políticas públicas existen múltiples actores, privados, gubernamentales y sociales que se necesitan los unos a los otros para que ciertos problemas de su interés logren ser considerados de importancia pública y entren a formar parte de la agenda de gobierno y que, a su vez, se necesitan para sumar e intercambiar recursos que son básicos para poder estar en condiciones de resolverlos. Esto, muestra que en determinadas políticas públicas –o *policy* en inglés– el poder de decisión está disperso entre varios actores, públicos, privados, sociales y que la cooperación entre ellos es clave para la definición y la realización de la política pública. Así, la gobernanza implica dirigir a la sociedad e integrar las interacciones de varios actores, implica definir tanto su sentido de dirección, sus objetivos y sus metas generales, como su capacidad de dirección, la manera como se organizará la producción de los objetivos y metas elegidas.

En esto coincide Stoker (1998) en su artículo sobre las cinco propuestas para la gobernanza al hacer énfasis en *la dependencia de poder en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva*, donde el intercambio no está sólo dado por los recursos, sino también por las reglas del juego. En *las relaciones internacionales*, Stoker (1998) habla de regímenes internacionales como una forma para imponer reglas y orden sin recurrir a la autoridad general de un gobierno supranacional. Así, para concebir sistemas efectivos se considera esencial aumentar la información disponible y disminuir los costos de transacción, y señala asimismo que los sistemas de control entre los principales participantes han resultado ser más eficaces que la regulación impuesta por las autoridades. Por último, Stoker (1998) hace énfasis en *la rendición de cuentas* dentro del sistema de la gobernanza, dentro de las redes, pues señala que a las redes las mueve el egoísmo de sus miembros en lugar de una preocupación más general por el interés público, y es aquí donde

corresponde al gobierno orientar a las redes. Por lo cual, pone atención en la falta de un marco de legitimación en el que situar a la gobernanza, ya que su ejercicio tiene que ser legítimo para que sea efectivo a largo plazo.

De esta forma podemos vislumbrar al gobierno que conduce de manera única y central los asuntos sociales, las políticas públicas y la provisión de servicios, donde la sociedad a falta de capacidades para autogobernarse estaba destinada a ser dirigida y administrada por el gobierno (Aguilar, 2006). A una forma de gobierno en la cual la creciente complejidad en las condiciones sociopolíticas, la falta de legitimidad y de recursos financieros obliga a los Estados a sustituir ese control jerárquico y estandarización de los servicios públicos por una estructura gubernamental flexible, donde los gobiernos integren a un mayor número de actores (públicos y privados) a los procesos de política pública, generando un consenso entre ellos con el propósito de satisfacer los crecientes requerimientos de la ciudadanía. La función del gobierno ya no es precisamente la de dirigir, sino más bien la de integrar, coordinar o “timonear” estas interdependencias surgidas entre los diversos actores. La coordinación no se logrará mediante la subordinación sino a través de interacciones deliberadas entre los actores gubernamentales y extra gubernamentales que para realizar sus fines tendrán que tomar en consideración los fines y recursos de los demás, intercambiar información y otros recursos con los actores que los poseen desembocando en una *networkgovernance* (Aguilar, 2006).

Es debido a la complejidad de las demandas y problemas sociales, característica de las sociedades actuales, y a la multiplicidad e interdependencias de sus causas que la manera de solucionarlas involucra a más actores además del gobierno. Esta confluencia de actores en un ámbito de gobierno supone una fragmentación de los lugares de poder, es decir, las relaciones que se establecen se dan en un mismo plano y de manera igualitaria entre diferentes grupos. Esta transición nos muestra, en un primer paso, a un Estado que todavía tiene una preeminencia en la mayoría de los sectores de la política pública, sin embargo el Estado está consiente de que los lugares de toma de decisión se encuentran más dispersos y se necesita una mayor flexibilidad en los mecanismos que usa y gran rapidez para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno. El Estado necesita una actitud de liderazgo, fuera

y dentro de las estructuras burocráticas, para reducir los efectos secundarios de la fragmentación.

Actualmente avanzamos a un escenario donde se acepta que la gobernanza es un modelo de interacción entre el Estado y la sociedad y que “el punto que diferencia al gobierno de la gobernanza es el grado de apertura de las comunidades de política y la participación de actores no gubernamentales. Mientras que en el gobierno los lugares de toma de decisión se encuentran situados en estructuras jerárquicas intergubernamentales, en la gobernanza estos se desplazan al sector privado o a redes horizontales mixtas” (Porras, 2007:170). En ese sentido, la gobernanza es considerada equivalente a timonear, el Estado es considerado “facilitador” en lugar de “jerárquico” (Pardo, 2004: 16).

Mas sin embargo, en la literatura y en los estudios de caso, nos encontramos también con una postura que establece que el gobierno y la gobernanza pueden coexistir dentro del Estado, pues hay sectores donde la participación social, la fragmentación y la influencia de las ONG son mayores, y otros donde maneras tradicionales de gobierno todavía son empleadas. Habrá sectores de política en los que será necesario el gobierno jerárquico y la intervención tradicional, pero en otros, los mercados podrán distribuir los bienes de manera más eficiente; así entonces habrá áreas de políticas que serán propicias al timoneo por redes. Las administraciones podrán emplear la gobernanza en ciertos programas gubernamentales, pero podrán cambiar su decisión en los siguientes (Porras, 2007).

Las investigaciones de Porras (2005) en algunos municipios de México han demostrado la fragmentación de las relaciones que mantienen los gobiernos con los consumidores de servicios públicos, a fin de responder con mayor rapidez a sus necesidades y evitar el trato con intermediarios sociales o políticos que tradicionalmente han fungido como gestores de servicios ante las autoridades. Esto ha dado como resultado la proliferación de departamentos gubernamentales y la fragmentación de las redes de política pública, haciendo más complejo el proceso de mando jerárquico, pero incrementando la aceptación de las decisiones del presidente municipal.

El timoneo de redes también se hizo evidente en los órganos público-privados de planeación y puesta en práctica de programas municipales, los cuales requerían las aportaciones (en dinero u horas de trabajo) de los beneficiarios directos. La investigación de Porras (2005) concluyó que la forma final de los patrones de la gobernanza no es igual en las tres ciudades analizadas, mostrando divergencias que pueden ser explicadas por diversos factores, entre los que se encuentran el sector de política donde se establece el timoneo de redes, el partido político en el poder, las normas que regulan la incorporación de los actores privados a las redes de política pública, las políticas federales sobre la transferencia de participaciones y la complejidad de las respectivas problemáticas urbanas. Esto pone en evidencia que algunos sistemas políticos locales han empezado a mostrar dinámicas de gobernanza, y que estas coexisten con estructuras del gobierno jerárquico. Así, en algunos municipios del país las redes interinstitucionales se han vuelto más numerosas e importantes para el diseño de las políticas, mostrando que el gobierno de redes no implica necesariamente que el Estado pierda el control de los procesos de política pública.

De esta forma, vemos que actualmente son estas redes de intercambio que se establecen entre los actores e instituciones las que dan forma a las políticas públicas. Estas “redes mixtas propiciarían la mejora en la calidad de los servicios públicos, al hacerlos menos burocratizados, y reforzaría dinámicas democráticas amplias, al tener una sociedad más participante y, por lo tanto, vigilante” (Peters, 2004), lo cual garantizaría una legitimidad y rendición de cuentas. El gobernar por medio de redes es mucho más complejo que hacerlo usando medios tradicionales, pero, se argumenta, los Estados obtienen a cambio legitimidad, recursos financieros y participación ciudadana, por lo que están dispuestos a aceptar una disminución de su capacidad de control político.

En este sentido el Banco Mundial (BM) ya en 1989 argumentaba que el desarrollo sólo era posible a través de reformas estructurales que mejoraran las condiciones de justicia, equidad social y rendición de cuentas; lo que a su vez se lograba gracias a la confluencia de actores e instituciones de todos los sectores sociales. En los años noventa el

BM ofreció otra perspectiva de gobernanza al definirla como el “buen gobierno”, estableciendo una serie de criterios para lograrla, donde a su vez el cumplimiento de los mismos serviría a los países para solicitar créditos y ayudas, imprimiendo así valores normativos que calificarían lo que es adecuado y no como gobierno, evitando la existencia de gobiernos ineficientes que arrastrasen tradiciones históricas. Actualmente es BM define a la gobernanza como “un conjunto de tradiciones e instituciones por medio de las cuales la autoridad en un país es ejercida” (World Bank, 2006), y propone una serie de criterios que describen cómo deben ser y funcionar las instituciones y administraciones, todo desde el punto de vista de las democracias de los países desarrollados.

Estos criterios son seis y se refieren a la “voz y rendición de cuentas” (mide los derechos civiles, políticos y humanos); “estabilidad política y ausencia de violencia” (riesgo de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios violentos o no constitucionales, incluye el terrorismo); “efectividad del gobierno” (calidad de los servicios públicos y de la burocracia, grado de su independencia de las presiones políticas, calidad de la formulación e implementación de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno respecto a las políticas diseñadas); “calidad reguladora del gobierno” (capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentos que permitan promover el desarrollo del sector privado); “estado de derecho” (confianza de los agentes para acatar las reglas de la sociedad, la calidad de ejecución de los contratos, de la policía y de los tribunales, y el riesgo de la delincuencia y la violencia); “control de la corrupción” (medida en que el poder público se ejerce para el beneficio privado y la captura del Estado por las élites y los intereses privados). Sin embargo, estos criterios de “buena gobernanza” muchas veces no aplican a ciertos contextos como el nuestro, en el cual influyen muchas variables como nuestra historia, cultura, desarrollo tecnológico, etc.

La gobernanza desde el punto de vista del BM se limita a una evaluación de las capacidades técnicas del gobierno, es decir, a un análisis del funcionamiento de sus instituciones. Y como lo menciona Irma Méndez (2008), ésta visión de gobernanza pareciera centrarse en el Estado y considerar al gobierno aún como el centro de poder capaz

de dirigir unilateralmente al conjunto de la sociedad, alejándose de la perspectiva que pone en el centro del nuevo gobernar del gobierno a la sociedad.

### Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2006): *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 69-136.
- Méndez de Hoyos, Irma (2009). *Gobernanza y Políticas Públicas*, FLACSO México.
- Pardo, María del Carmen (2004): “Prólogo” en M. del C. Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, COLMEX, México, pp. 9-20
- Peters, B. Guy (2004): “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles” en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, COLMEX, México, pp. 69-95
- Pierre, Jon y Peters, Guy (2000) *Governance, Politics and the State (Political Analysis)*, Macmillan Press LTD, pp. 14-27.
- Porras Francisco (2005): “Broadening Governance Understandings: The case of mexican local government”, tesis doctoral, Coventry, Inglaterra, Department of Politics and International Studies, The University of Warwick.
- Porras Francisco (2007): “Teorías de la gobernanza y estudios regionales” en *Secuencia*, septiembre-diciembre, pp 163-189, México, D.F.
- Stoker, Ferry (1998) *Governance as theory: five propositions*, Blackwell Publishers, USA, pp. 17-28.
- World Bank (2006): “A decade of measuring the quality of governance”