

**artículos**



## **Las transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y transterritoriales del Estado y del gobierno**

The Post-bureaucratic, Post-governmental, and Trans-territorial  
Transformations of the State and Government

*Luis F. Aguilar\**

### **RESUMEN**

Las fallas institucionales, fiscales, administrativas y políticas de los gobiernos han suscitado interrogantes sobre su capacidad y eficacia directivas. El artículo expone los puntos esenciales y debatibles de tres planteamientos mundiales recientes sobre la cuestión, que han modificado el entendimiento, el arreglo y las prácticas directivas del gobierno: la “nueva gestión pública”, que se centra en el análisis y la solución de la ineficiencia de la administración pública; la “nueva gobernanza pública”, que señala y busca resolver la insuficiencia gubernamental; y el “reordenamiento transterritorial”, que se enfoca en las limitaciones directivas de los gobiernos por causa de su configuración y demarcación territorial. Asimismo propone respuestas a estos asuntos.

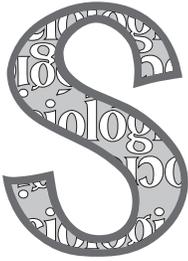
**PALABRAS CLAVE:** gobierno, administración pública, nueva gestión pública, gobernanza, nueva gobernanza pública, territorio, divisiones políticas territoriales, supra-gubernamentalidad, intergubernamentalidad.

### **ABSTRACT**

Governments' institutional, fiscal, administrative and political failures have sparked questions about their capacity and effectiveness in leading. This article lays out the essential, debatable points of three recent ways in which this question has been approached worldwide and that have changed the understanding, arrangement, and leadership practices of government: “new public management,” centered on the analysis and solution of problems of inefficient public administration; “new public governance,” which points out and seeks to resolve governmental insufficiency; and “trans-territorial reordering,” focused on governmental leadership limitations stemming from their make-up and territorial demarcation. It also proposes answers to all this issues.

**KEY WORDS:** government, public administration, new public management, governance, new public governance, territory, territorial political divisions, supra-governamentality, inter-governamentality.

\* Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: aguilarlfv@yahoo.com.



La política, el gobierno, la administración pública, las políticas públicas, las relaciones internacionales, la economía, la comunicación, y el mismo sistema social han cambiado significativamente sus estructuras, normas, relaciones, procesos y prácticas en las últimas décadas, a la vuelta del milenio. En correspondencia, se han modificado también nuestros planteamientos, conceptos y expectativas sobre el Estado, el gobierno, la política, los mercados y las relaciones sociales. Nos encontramos en un tiempo de cambio, de redefinición y rehechura de la sociedad y de su organización estatal.

Las transformaciones de la sociedad y del Estado son el efecto de un entramado causal, conformado por las múltiples acciones de numerosos actores en diversos campos de la vida social. Algunos factores causales de este entramado son endógenos y otros exógenos a los gobiernos y a los propios Estados nacionales. Los factores endógenos, que han sido determinantes por su agregación causal e impacto social, han sido la crisis financiera de los Estados sociales, provocada por las graves fallas y equivocaciones de las decisiones gubernamentales; la crisis política de los regímenes autoritarios y totalitarios, provocada por sus lacras institucionales y su descomposición ética y política y, acto seguido, en respuesta a las crisis, las políticas de ajuste, el consenso neoliberal y la transición democrática, que han sacudido y modificado los ordenamientos político, económico y social. Otro conjunto de causas del cambio, por fuera del Estado, han sido la globalización de la economía; la autonomización del mercado del capital financie-

ro y el predominio de sus transacciones sobre las demás actividades económicas; y la revolución tecnológica de la información y la comunicación, que ha propiciado la automatización y digitalización del trabajo, la producción, la administración y las operaciones económicas, al tiempo que ha expandido la conectividad social, suscitando nuevas maneras de comunicarse, organizarse y movilizarse que modifican las instituciones y las relaciones sociales. Asimismo, efectos y causas de la transformación social en curso, con implicaciones más profundas, son la individualización de la sociedad, que debilita o fractura las identidades y los vínculos sociales; la diferenciación de sus sistemas de acción y su consecuente descentramiento (la carencia de un centro de dirección); así como la actual transterritorialidad de los asuntos más importantes de la vida personal, que está asociada con las oportunidades que abre y los peligros que encierra.

Ante esta ola de cambios enlazados, ambivalentes e inconclusos, el Estado se ha visto obligado a modificar en las últimas décadas su constitución, régimen, legislación, gobernanza, políticas y administración, al mismo tiempo que los sectores sociales de numerosos países han cambiado su concepto y expectativas respecto del Estado y de sus gobiernos, particularmente cuando ante las fallas, ineficacias o limitaciones gubernamentales se plantean preguntas o tienen dudas sobre las capacidades y los alcances de los gobiernos en las condiciones actuales. Son preguntas y dudas sobre si los gobiernos realmente conducen los asuntos públicos clave, sobre si son y podrán ser aún la agencia directiva de la sociedad o si ya dejaron de serlo, y quizás ahora sean un dirigente más entre los otros que definen, establecen y realizan los valores, preferencias, proyectos y futuros de la sociedad. O, en modo menos drástico, son preguntas acerca de si la tradicional dirección jerárquica del gobierno en la conducción de la sociedad es aún viable, funcional y efectiva en las actuales condiciones, o si el proceso de dirección y coordinación de la sociedad tiene que modificarse, tomar otra forma, para estar en aptitud de abordar con alguna probabilidad de éxito los actuales asuntos de interés social.

Mientras que la problemática de la legitimidad política de los gobiernos y de los poderes públicos fue la cuestión dominante durante los siglos XIX y XX, e impulsó la democratización de los regímenes autoritarios y totalitarios, plagados de arbitrariedades, corrupción, represión, criminalidad e incompetencia, hoy el asunto crucial para el futuro de nuestros países y de la democracia misma es la pregunta acerca de *la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos legítimos*, sobre si el gobierno democrático pueda ser realmente, con su arreglo institucional, político y administrativo actual, el rector de las actividades de su sociedad y el actor decisivo para realizar los valores y fines que sustentan la vida en común. Se acumulan las preguntas acerca de si las instituciones y procesos de la democracia plural y abierta, que resuelven bien el problema de la legitimidad política del gobierno, pueden solucionar también el tema de su eficacia directiva. *La preocupación sobre la legitimidad del gobernante se ha desplazado a la cuestión sobre el proceso de gobernar, sobre la gobernanza.*

En los últimos cuarenta años tres han sido las respuestas fundamentales al cuestionamiento acerca de la eficacia directiva de los gobiernos, que han marcado tendencias teóricas en las disciplinas y han provocado cambios en las relaciones entre Estado y sociedad en diversos modos y con diversos alcances.<sup>1</sup> Son las siguientes:

<sup>1</sup> Para evitar errores de exposición e interpretación, conviene recordar y reafirmar de entrada que la eficacia del gobierno no depende únicamente de su componente científico-técnico-gerencial, sino que también implica el elemento de *la validez institucional* de sus acciones directivas. Precisamente en el terreno de la validez institucional, los gobiernos de América Latina (como lo muestran los informes de *Latino-barómetro*) y los de otros países del mundo exhiben notables fallas que les hacen perder tanto su capacidad directiva como la confianza social. Entre ellas están la parálisis decisional por la pluralidad política antagónica de sus dirigentes; los hechos de corrupción en varias formas y grados; la negligencia gubernamental para lograr que la ley se cumpla imparcial y universalmente en la sociedad, controlando el delito, la violencia y la impunidad; la complicidad con las organizaciones criminales; y la incapacidad gubernamental para respetar, promover y garantizar plenamente los derechos humanos, incluidos los derechos sociales, cerrando las brechas de la desigualdad y de la exclusión en múltiples campos de la vida asociada.

- un *reordenamiento posburocrático* de la organización y los procesos de la administración pública, con el fin de responder a su ineficiencia e ineficacia, que protagonizó la “nueva gestión pública”;
- un *reordenamiento posgubernamental* del proceso de gobernar, con el fin de responder a la cuestión de la insuficiencia directiva de los gobiernos, que se plasma en el concepto de “gobernanza” y particularmente en el de la “nueva gobernanza”, y
- un *reordenamiento transterritorial* de los Estados y gobiernos, con el fin de responder a las limitaciones directivas que exhiben ante problemas y oportunidades sociales que rebasan los límites de su demarcación territorial, reordenamiento cuyas manifestaciones más notorias son la conformación pluriestatal de la Unión Europea; las crecientes alianzas económicas regionales entre Estados nacionales con visiones e intereses afines que llevan a armonizar o uniformar las instituciones y políticas de las naciones involucradas; y el establecimiento de formas más agregadas de coordinación o asociación entre los gobiernos de un Estado territorial nacional y que dan origen a instituciones, agencias y prácticas intermunicipales, interestatales, interprovinciales e interdepartamentales.

Estas consideraciones iniciales manifiestan lo que será el contenido del artículo, cuya intención es ofrecer un panorama de las tendencias en curso. En un primer apartado expondré las transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y transterritoriales de gobiernos y Estados, apuntando algunas críticas a los enfoques teóricos que las sustentan. En el segundo apartado, a manera de conclusiones, señalaré brevemente las cuestiones de orden cognoscitivo que hay que plantearnos para fundamentar la validez e incluso la viabilidad de las transformaciones actuales. El artículo es en mucho el resultado de

mis análisis y reflexiones sobre las modificaciones estatales y gubernamentales de estos años, pero también es producto de la lectura de numerosísimas publicaciones recientes sobre las características de los cambios y su curso, algunas de las cuales mencionaré al final.

## **LAS TRANSFORMACIONES**

*EL REORDENAMIENTO POSBUROCRÁTICO*

*DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:*

*LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA*

La crisis financiera de los Estados sociales, que comenzó a manifestarse desde los años setenta y llegó en algunos países a la insolvencia de la hacienda pública, provocando el colapso de las economías nacionales, obligó a aceptar y llevar a cabo la *política de ajuste* en sus dos sentidos: el ajuste financiero de la hacienda pública, que exige adecuar de manera sostenida los egresos con los ingresos públicos mediante varias medidas de reforma fiscal, presupuestaria, administrativa; y el ajuste en el nivel de la economía política, que implicó armonizar las regulaciones del Estado con las libertades de los mercados y que propició su liberalización mediante la desregulación de las actividades económicas fundamentales (financieras, productivas, comerciales, laborales); el aseguramiento de los derechos de propiedad, y la mejora de la calidad regulatoria de todas las actividades económicas.

Las decisiones de este ajuste en el campo de la economía se adoptaron bajo el supuesto de que los mercados –obviamente desregulados y re-regulados para su promoción– producirían, en razón de su natural orientación a la eficiencia, la productividad y la innovación, los beneficios sociales que se pretendió alcanzar en el siglo xx por medio de la acción directa de los gobiernos y de sus burocracias, incrementando el gasto y el desequilibrio fiscal; y corregirían el politizado estilo populista de gobernar, financieramente inconsistente e improductivo

para resolver con efectividad los problemas sociales, aunque rentable para conservar la lealtad político-electoral de las poblaciones relativamente beneficiadas. Además, las decisiones del ajuste también se basaron en la hipótesis de que la disminución de la intervención económica dirigista del Estado y de sus gobiernos, mediante leyes y políticas, sería compensada por el emprendimiento, las actividades y los resultados de los mercados competitivos, así como por la reactivación de los vínculos cooperativos y solidarios de las organizaciones de la sociedad civil, sofocadas o cooptadas por los gobiernos.

Es bien sabido que esta propuesta, conocida mundialmente como el *Consenso neoliberal* y en América Latina como el *Consenso de Washington*, se adoptó con relativa prontitud a pesar de las resistencias y cuestionamientos en los diversos países, por haberse presentado y justificado como la respuesta necesaria a la crisis financiera con la que se habían desplomado los Estados sociales y la condición fundamental para llevar adelante cualquier proyecto de bienestar y prosperidad sociales.<sup>2</sup>

La administración pública (AP) fue uno de los blancos principales de la política de ajuste, en tanto que se consideró que en gran medida era la responsable de la precariedad y desequilibrio financieros de la hacienda pública por los costos excesivos que ocasionaba su gran tamaño, con un gran número de organizaciones, programas, servicios y personal; por la costo-ineficiencia y la costo-inefectividad de muchas de sus operaciones en comparación con los beneficios sociales que producía y, más a fondo, se atribuyó su ineficiencia e ineficacia a la propia estructura jerárquico-burocrática de organización con la que funcionaba, cuya configuración fue necesaria para la forma-

<sup>2</sup> En esta su segunda dimensión, el ajuste va más allá del gobierno y llega a implicar al Estado mismo, en tanto que no se enfoca sólo a redimensionar el tamaño de las entidades y programas del gobierno y a hacer más eficientes sus procesos decisivos y operativos, sino que se extiende a la misma estructura normativa del Estado y busca revisar y reformar el ámbito de sus atribuciones y obligaciones y, en consecuencia, las regulaciones que impone a la acción social, así como su contenido y alcance, bajo el supuesto o la evidencia de su inutilidad en numerosos asuntos de importancia para la convivencia y supervivencia sociales.

ción y consolidación de los Estados nacionales, pero que al cierre del siglo xx ya no mostraba ser idónea y eficaz en numerosos asuntos públicos.

Por consiguiente, se consideró que era indispensable e incluso urgente el *redimensionamiento* del sistema administrativo; la *exigencia de costo-eficiencia* de los procesos administrativos, la cual fue elevada a rango de valor supremo; y el *reordenamiento de la estructura y del gobierno* del sistema de la administración pública.

El movimiento mundial que abanderó el nuevo concepto de la AP y fundamentó e impulsó las reformas administrativas fue la *Nueva Gestión Pública (New Public Management)*, que en América Latina tuvo su recepción y adaptación en 1998 por el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo), con la publicación del cuaderno *Una nueva gestión pública para América Latina*.

El *redimensionamiento* del tamaño de la AP significó, como es conocido, la cancelación de programas; la liquidación o fusión de organismos públicos; la disminución del personal; la descentralización de programas y servicios hacia los gobiernos subnacionales; la privatización de empresas públicas; y la contratación (“externalización”) de empresas privadas u organizaciones sociales para que se hicieran cargo de la producción de bienes y de la prestación de servicios públicos.

La *eficientización* de la AP significó principalmente su *marketización*, es decir, su reordenamiento organizativo y operativo a la manera de las empresas o corporaciones de los mercados. Al considerarse que el problema de la incapacidad o debilidad directiva de los gobiernos se debía a su *ineficiencia*, al gasto público innecesario e ineficaz, que ocasionaba déficits y quiebra, lo lógico fue hacer referencia a los mercados, considerados como las actividades sociales obligadas a la máxima eficiencia posible, en razón de la racionalidad tanto de los productores en un entorno de competencia como de los consumidores en busca de la mejor relación valor-precio de los productos. Más específicamente se hizo referencia a la *gerencia* de las empre-

sas en los mercados, al *management*, a sus métodos orientados a asegurar la máxima eficiencia mediante la planeación estratégica y la prospección de escenarios futuros; la administración financiera; la gestión de calidad (reingeniería de procesos); el manejo adecuado de los recursos humanos y del desempeño; la administración del conocimiento; la capacidad relacional con los clientes, proveedores, accionistas de la firma y con los varios interesados en sus actividades, etcétera.<sup>3</sup>

Más a fondo, el movimiento por la eficiencia, protagonizado por la nueva gestión pública (NGP), pretendió ser una reforma del arreglo burocrático de la administración pública, estructurado por la jerarquía, la reglamentación y la estandarización de sus procesos y productos, que eran los factores a los que se imputaba el bajo desempeño, los altos costos y la insatisfacción de los ciudadanos. La alternativa organizacional de la NGP fue la del *empoderamiento* en lugar de la jerarquía (descentralización de las decisiones hacia los mandos medios y los operadores calificados de la entidad administrativa y/o hacia las organizaciones económicas, civiles y sociales de los ciudadanos); el *emprendimiento* más que la reglamentación (involucramiento personal de los funcionarios en los procesos administrativos, flexibilidad operativa e innovación de procesos y productos, compromiso con la producción de resultados de valor para los ciudadanos); y la *diversificación* en vez de la estandarización, que incluyó varias medidas, entre ellas la de eliminar o transformar las grandes organizaciones genéricas del sector público que ofrecen el mismo tipo de productos para todos y volverlas organizaciones específicas y especializadas, orientadas a grupos definidos de ciudadanos (poblaciones objetivo), con bienes y servicios particulares más apropiados a sus expectativas y que les ofrecen además la posibilidad de elegir entre diversas

<sup>3</sup> La *marketización* de la AP tuvo dos sentidos y dos propósitos: a) organizarse y actuar a la manera de las empresas de mercado, comprometiéndose a la competencia, la productividad, la eficiencia, la innovación y a la calidad en la atención de los proveedores y de los consumidores; y b) emplear a las empresas de mercado para hacerse cargo de producir y distribuir determinados bienes y servicios públicos mediante contratos (lo que se llamó “externalización” o “*outsourcing*”).

organizaciones y productos (en salud, educación, vivienda, transporte, pensiones, etcétera).<sup>4</sup>

La perspectiva y propuesta pro eficiencia de la NGP ha sido objeto de críticas, válidas algunas y cuestionables otras. La primera ha señalado que el acento que la NGP puso en la costo-eficiencia de la administración pública no se integró y complementó con los valores institucionales y políticos de la AP, que son tan o más decisivos que las consideraciones técnico-gerenciales para promover y asegurar la eficacia directiva del gobierno. Una segunda crítica se ha enfocado en la fragmentación intragubernamental, que provocó la insistencia de la NGP en establecer entidades y programas descentralizados y específicos, orientados hacia poblaciones objetivo determinadas con productos concretos, pero sin ubicar sus actividades en el marco del conjunto de las múltiples decisiones y acciones que conlleva el proceso de gobernar. Se ha criticado, además, el enfoque intragubernamental de las reformas, centrado única o prioritariamente en el ajuste de las finanzas públicas del gobierno, en la costo-eficiencia de sus operaciones, más que en el impacto social, en el valor que los bienes y servicios públicos producidos tienen para los ciudadanos, considerados consumidores en vez de socios en el diseño, la gestión y la implementación de las políticas y los servicios públicos.

Una tercera crítica, que considero central y que he impulsado, señala que en las condiciones contemporáneas el enfoque gerencial es limitado. Aun si el gobierno llegara a practicar una

<sup>4</sup> Otra medida, importantísima, fue la *agencificación*, es decir, la creación de “agencias ejecutivas”, de organismos públicos independientes, dotados con capacidad decisoria autónoma, sin adscripción a los sectores del sistema administrativo establecido ni subordinados al Ejecutivo, libres para organizarse en el modo que consideren apropiado para cumplir con su responsabilidad de administrar los asuntos públicos fundamentales, cruciales para la estabilidad y el bienestar de la sociedad y que, por ello, deben estar blindados contra los oportunismos politizados de los gobiernos y de sus partidos de referencia. Las agencias públicas independientes han crecido en los países en campos muy importantes para la conducción de la sociedad (macroeconomía, información gubernamental y social, gestión tributaria, regulación de la competencia, cuidado de los derechos humanos, medio ambiente, certidumbre electoral, transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos, entre otros).

gerencia moderna, emprendedora y eficiente, innovadora, financieramente equilibrada, ésta resultaría *insuficiente* y no representaría la respuesta a la cuestión crucial de cómo asegurar la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos en las condiciones de la economía y la sociedad actuales, como expondremos en el apartado siguiente sobre la “nueva gobernanza”. Una administración pública de corte gerencial, como lo exige la NGP, mantiene sin duda su importancia y es un componente esencial de la eficacia de la gobernanza, pero es sólo una de sus condiciones funcionales y uno de sus factores de éxito, en el entendido de que gobernar no es equivalente a administrar.<sup>5</sup>

#### *EL REORDENAMIENTO POSGUBERNAMENTAL DE LA NUEVA GOBERNANZA*

Una de las contribuciones teóricas más importantes del famoso libro *The Crisis of Democracy* (Crozier, Huntington y Watanuki: 1975) fue haber considerado que la muy probable crisis a la que se encaminaban los gobiernos democráticos de los Estados sociales no se ubicaba en el Estado (de derecho) ni en la economía de mercado (regulado) sino *en el gobierno, en el proceso de gobernar*; en el modo como el gobierno decide sus políticas y servicios; en el contenido e instrumentos que elige para llevar a cabo sus políticas y prestar sus servicios, razón por la cual, en modo congruente con su diagnóstico, centrado en el gobierno,

<sup>5</sup> Una cuarta crítica de importancia disciplinaria consiste en que, mientras la normatividad, estructura, funcionamiento y personal de la administración pública han sido objeto de estudio hasta el cansancio, la dirección o el gobierno de la administración pública en su conjunto, a cargo del Poder Ejecutivo, presidentes o primeros ministros, así como la dirección de las organizaciones públicas específicas, como secretarías, ministerios, institutos, a cargo de altos funcionarios (secretarios de Estado, ministros, directores generales), no han sido objeto de conocimiento, de planteamientos teóricos y análisis. Sin embargo, son evidentes los errores tanto institucionales como técnicos de las decisiones que toman los altos ejecutivos del gobierno para dirigir su aparato administrativo y que afectan la conducción de la sociedad. Esas fallas, frecuentemente nocivas, se atribuyen a que el proceso decisorio del alto gobierno no está regulado y que la validez de sus decisiones no es controlada por otras instancias gubernamentales o ciudadanas. Remito a mi libro *El gobierno del gobierno* (2014), para la discusión de este punto.

los autores introdujeron por primera vez el lenguaje binario de “*governabilidad*” e “*ingovernabilidad*”. El riesgo de crisis de la democracia se ubica en la actuación de sus gobiernos, en sus fallas o limitaciones directivas. Desde entonces el gobernar del gobierno se ha vuelto un objeto central de conocimiento.

En su diagnóstico, la probable crisis de gobierno, la ingovernabilidad, o los escenarios probables de un gobierno estable y productivo, la gobernabilidad, se relacionan directamente con *la capacidad o la incapacidad* directiva del gobierno más que con la disposición o indisposición de la sociedad (a obedecer leyes, respetar derechos, cuidar de los bienes públicos, responsabilizarse, etcétera) y, en correlación, con la idoneidad o con la impropiedad de los instrumentos y acciones que se deciden para dirigir a la sociedad: para resolver problemas, conciliar conflictos, coordinar actividades, crear oportunidades, producir bienes y servicios de utilidad pública, controlar males sociales.<sup>6</sup> Por consiguiente, para evitar que el gobierno democrático entre en crisis resulta fundamental dotarlo con las capacidades requeridas para conducir y coordinar a su sociedad –institucionales, fiscales, administrativas, políticas, éticas, técnicas–, o bien reconstruir las habilidades que ya tienen, deterioradas por los defectos de su proceso e instrumental de gobierno (regulación extensa, gasto masivo, alineamiento político, mando y control generalizado, etcétera), o recuperar sus facultades perdidas por los arreglos políticos facciosos o por la hegemonía neoliberal reciente.<sup>7</sup> En suma, el supuesto teórico de la (in)governabilidad

<sup>6</sup> El análisis de los autores sobre la (in)governabilidad tuvo un enfoque gubernamental, que se centró en la (in)capacidad de los gobiernos, y dejó de lado *un enfoque social*, que habría señalado la (in)disposición de la sociedad a obedecer leyes, respetar derechos, cuidar el interés público, responsabilizarse de sus asuntos privados. Es algo muy conocido que hay muchas situaciones de (in)governabilidad que tienen sus causas en el seno de la sociedad misma, en su tendencia a la infracción, a la violencia, a la incuria y a la irresponsabilidad, más que en el desempeño del gobierno. Un análisis más integral de la (in)governabilidad conjuntaría (in)capacidad gubernamental e (in)disposición social.

<sup>7</sup> En el medio latinoamericano, la referencia a la (in)governabilidad incluye no sólo dotar al gobierno con las capacidades directivas de las que carece, particularmente a los gobiernos democráticos recientes y en consolidación, sino devolverle las que perdió durante las supuestas o reales “décadas perdidas” del consenso neoli-

fue y sigue siendo el de que *un gobierno capaz*, dotado con las capacidades requeridas, *es suficiente* para dirigir por sí mismo a la sociedad, conducirla, coordinarla.<sup>8</sup>

Sin embargo, lo que en las últimas dos décadas ha comenzado a cuestionarse es la correlación entre la capacidad y la suficiencia del gobierno. Crecen las preguntas acerca de si un gobierno capaz, competente, costo-eficiente, financieramente responsable, sea directivamente suficiente en las actuales condiciones nacionales y mundiales para conducir a su sociedad a los futuros exigibles y preferidos de convivencia, y para coordinar la multiplicidad y el nivel de las transacciones económicas y de las interacciones sociales en un contexto de independencia y pluralidad política, moral e intelectual. En suma, en los últimos años, *la cuestión sobre la ineficiencia del gobierno*, que fue dominante en las décadas pasadas y a las que respondieron el ajuste y la nueva gestión pública, *se ha desplazado al tema de la insuficiencia directiva del gobierno* en las condiciones actuales, nacionales e internacionales.

El concepto de “gobernanza”, de “nueva gobernanza”, se presenta como la respuesta a esta cuestión nueva, en tanto afirma que, si bien es necesario otorgar o devolver al gobierno las capacidades que necesita para estar en condiciones de conducir y coordinar a sus sociedades, lo que fundamentalmente se requiere hoy es más bien un *nuevo proceso directivo*, un *nuevo proceso de gobernar*, dar forma a una nueva conducción y coordinación de la sociedad. La acción del gobierno es necesaria e imprescindible, pero limitada, insuficiente, en las

---

beral, incluso si la posibilidad y validez de regresar a los Estados y gobiernos intervencionistas del pasado son debatibles y muy probablemente inviables nacional o internacionalmente.

<sup>8</sup> Existen otras interpretaciones del libro, que señalan que su supuesto teórico fue la idea de que dotar o redotar a los gobiernos con las capacidades de rectoría es una medida inapropiada o insuficiente, razón por la cual los autores sugieren la liberación de la economía de mercado para reconstruir la gobernabilidad y abren el camino al consenso neoliberal. En cualquier interpretación, los autores consideran a la ingobernabilidad probable o inminente de los gobiernos democráticos sociales como una consecuencia de su incapacidad directiva ante las nuevas condiciones socioeconómicas, o bien como un efecto de la insuficiencia de sus capacidades, aun si las poseyeran y las aprovecharan apropiadamente en sus decisiones.

circunstancias contemporáneas de globalidad de la información, la comunicación y la economía; en condiciones de una democracia cada vez más intensa y exigente, que está bajo la presión de una ciudadanía políticamente independiente, plural, informada, organizada, y con frecuencia participativa y activa en numerosos asuntos de índole pública; en los contextos actuales de autonomía decisional y autorregulación de las corporaciones privadas en el manejo ordinario de sus asuntos productivos, comerciales y financieros; y en las posiciones vigentes de autonomía de las personas al decidir y ejecutar sus proyectos de vida; y finalmente en las características transterritoriales de numerosos e importantes asuntos de interés general que rebasan las capacidades de los gobiernos establecidos y territorialmente circunscritos.

El concepto y enfoque de la gobernanza, de la nueva gobernanza pública, que aparece en los años noventa del pasado siglo, inicialmente elaborado y difundido en modo genérico y prescriptivo por algunos organismos internacionales (Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), alcanzó nivel analítico y rango teórico a partir del libro pionero, coordinado por Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Relations* (1993), que ha abierto el camino a un sinfín de estudios con diversos niveles de calidad y rigor.

Sin entrar en detalles, por gobernanza, y más específicamente por gobernanza pública, hay que entender *la acción o el proceso de gobernar*, el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen, por un lado, sus valores fundantes, sus proyectos, sus asuntos, sus futuros, su rumbo, sus prioridades, que dan sentido de dirección a la sociedad y, por el otro, determinan la forma de organización social (distribución de la autoridad, división del trabajo) y las acciones que se consideran apropiadas y eficaces para realizar los proyectos deseados y resolver los problemas obstructivos; estiman los recursos que se necesitan para ejecutar las acciones decididas; y establecen las normas que se seguirán para que las acciones se ejecuten según los fines estipulados, se complementen y sean

congruentes. Adicionalmente, la gobernanza implica la función práctica de coordinación de las múltiples actividades que los diversos actores emprenden para realizar los objetivos particulares de su interés y los fines sociales generales.

La gobernanza es un proceso de acción *intencional*, orientado a la definición y realización de los fines y objetivos de la sociedad, así como un proceso *causal*, que define, decide y lleva a cabo las acciones que se consideran procedentes y eficaces para conseguir los fines y objetivos decididos. En consecuencia, no es un proceso discrecional, sino uno estructurado *por las instituciones y por el conocimiento*. El sistema social de valores, los principios constitucionales, las tradiciones, las leyes, las culturas política y social, entre otros factores, constituyen la referencia que prescribe o prohíbe objetivos y futuros específicos, y determina acciones o instrumentos y, por consiguiente, estipula la validez, la aceptabilidad social de las decisiones y de las acciones del gobierno y/o las del gobierno con la sociedad. Por otro lado, el sistema social de conocimiento e información, las bases de datos, los modelos causales (de las ciencias naturales y sociales), las tecnologías y los procedimientos gerenciales constituyen la referencia que determina la viabilidad, eficacia y efectividad de esas mismas decisiones y acciones gubernamentales. En suma, mientras el componente institucional determina la validez política de la decisión de gobierno, el componente científico-técnico determina su eficacia social real.

La gobernanza pública no tiene sólo dos componentes, el institucional y el científico-técnico, sino también dos *planos o alcances*. Puede significar y ser la gobernanza general de la sociedad: la conducción, rectoría y coordinación del sistema social en su conjunto y en función del interés general; y también puede significar y constituirse en la gobernanza específica de los varios asuntos, circunstancias o problemas de una sociedad, relacionados con el aseguramiento y respeto de los varios derechos humanos, civiles, políticos, sociales, o con el manejo de los problemas tangibles de salud, educación, vivien-

da, infraestructura, medio ambiente, que importan a los miembros de la comunidad. Se puede hablar entonces correctamente de “gobernanza de la sociedad”, que es la dimensión más incluyente y refiere al cuidado de la convivencia y la supervivencia de la sociedad en su conjunto, y de “gobernanza económica, educativa, ambiental, migratoria, urbana”, etcétera, que refiere a asuntos que son de interés general, pero cuyos contenidos y alcances son delimitados y sus componentes institucionales y técnicos son además diferentes en razón de la diversa índole y etiología de los asuntos.

La gobernanza ha tomado distintas formas a lo largo de la historia social, por lo que son varios los *tipos de gobernar*, los cuales dependen en última instancia de las relaciones establecidas entre los actores gubernamentales y los actores sociales y, más específicamente, dependen del rol y peso que el gobierno o la sociedad tienen en la definición de los fines, instrumentos, recursos y acciones, como actores del proceso de gobernar, enfocado a resolver problemas, atender necesidades, asegurar los valores y principios de la convivencia y alcanzar objetivos que importan. No en todas las sociedades los actores sociales tienen la disposición, capacidad, independencia, organización y recursos para influir en el perfil de las decisiones de dirección de la sociedad, elaborarlas y validarlas, lo que tiene como consecuencia que el actor gubernamental sea lógica y obligadamente el dirigente protagonista, goce de amplia autonomía directiva y subordine a sus decisiones a los grupos y actores sociales a través de varias medidas. Este perfil de sociedad ha cambiado a lo largo del siglo xx y hoy resulta evidente el mayor peso que las corporaciones económicas, las organizaciones civiles y los centros de conocimiento han adquirido en el proceso de gobernar, contribuyendo ya sea a una toma de decisiones más apropiada acerca de las políticas, leyes, inversiones, gastos, y/o servicios públicos, o cuestionando las decisiones gubernamentales por sus defectos informativos, cognoscitivos u operativos. Tenemos entonces *tipos de gobernar*, ya sea más

estructurados por el gobierno, o bien más inspirados en los planteamientos y propuestas de la sociedad.<sup>9</sup>

El concepto de gobernanza incluye también varios *niveles*, que podemos resumir en tres: a) la dimensión suprema de la dirección de la sociedad, que se refiere a la gobernanza general de la sociedad; b) la dimensión intermedia, o meso, que consiste en el proceso mediante el cual el responsable máximo del gobierno, el Poder Ejecutivo (presidente, primer ministro), dirige al conjunto del sector público o de la AP, mecanismo de dirección que es clave puesto que la conducción de la sociedad se efectúa en gran medida por las operaciones de las entidades administrativas, que se hacen cargo de actividades esenciales como la regulación, supervisión, producción de bienes, provisión de servicios, creación de capacidades, tutela de derechos, autorizaciones varias, etcétera; c) la dimensión particular o micro de la gobernanza, que consiste en el proceso mediante el cual las autoridades responsables (secretarios, ministros, directores generales, entre otros) de las entidades administrativas individuales (ministerios, secretarías, instituto, etcétera) las dirigen y coordinan con el fin de que desarrollen con eficiencia y eficacia la producción y provisión de los bienes y servicios

<sup>9</sup> Siguiendo a Jan Kooiman, puede hablarse de tres tipos generales de gobernanza: a) *la gobernanza por el gobierno o jerárquica*, en la que el gobierno es el actor que de manera predominante define el sentido de la dirección de la sociedad y lo ejecuta, dada la incapacidad, precariedad, desorden o desidia de la sociedad; b) *la gobernanza por autogobierno*, que es la forma de conducirse de la sociedad por ella misma, dado que acredita tener capacidad, organización, entendimiento, autorregulación, y se hace cargo de sus asuntos y de la solución de sus necesidades, problemas y conflictos; c) *la gobernanza por cogobierno*, que es crecientemente el modo que tiene de gobernarse la sociedad contemporánea en numerosos asuntos públicos, por la capacidad, los recursos y la independencia de actores sociales numerosos y fundamentales para el futuro de la sociedad. Un tipo de gobernanza afín a las de autogobierno y cogobierno es el de *la gobernanza por subsidiaridad*, que es la forma de gobernar en la que el gobierno respeta el autogobierno de la sociedad (en general o en sectores y localidades particulares), cuando ésta acredita capacidad y responsabilidad y no ocasiona problemas en el entorno social mayor, pero que sí interviene en apoyo, complementación y corrección cuando la sociedad cae en incapacidades, irregularidades, y genera externalidades de daños y costos a otras sociedades, sectores o localidades.

públicos específicos que la legislación les prescribe a cada una y que se relacionan con objetivos públicos y demandas sociales particulares (salud, medio ambiente, educación, movilidad, seguridad, etcétera). Estos dos últimos niveles pueden denominarse “el gobierno del gobierno”, pues consisten en la conducción del gobierno de su propio aparato administrativo, aunque en el lenguaje internacional comienzan a conocerse como “gobernanza corporativa pública” o “gobernanza corporativa del sector público”.

Inicialmente, el concepto de gobernanza fue descriptivo y se refería al hecho observable de que los gobiernos, al abordar numerosos problemas públicos y al ofrecer los servicios públicos, decidían sus objetivos y acciones conjuntamente con varios sectores y grupos sociales, que participaban en la definición de la agenda de los asuntos a abordar, en la deliberación de las decisiones y también en la ejecución de las acciones decididas, y cuya intervención era considerada indispensable o conveniente para que las decisiones gubernamentales fueran socialmente aceptadas, produjeran los resultados sociales deseados y lo hicieran con costo-eficiencia. El concepto describía el hecho de que tomaba forma y se iba generalizando un proceso de gobierno bidireccional (del gobierno a la sociedad y de la sociedad al gobierno), en el que la autoridad gubernamental ya no es el único actor ni tampoco el predominante, y de que se había comenzado a transitar de un “centro” de gobierno a un “sistema” de gobierno, de un estilo gubernamental de gobernar a uno posgubernamental o, para decirlo en una frase recapituladora: *a shift from Government to Governance*.

El concepto alcanza nivel *teórico* cuando asume como premisa o principio heurístico la complejidad de los problemas sociales actuales, que es un efecto de la transformación económica, política y social en curso. Los problemas en la actualidad, particularmente los más críticos, son de composición multidimensional y de causalidad multifactorial, por cuanto que son el resultado de las acciones de todo un universo de múltiples ac-

tores (políticos, económicos, intelectuales, locales, nacionales, transnacionales y globales), que son políticamente independientes, y detentan poder, riqueza, conocimientos y capacidades de varios tipos, aunque al mismo tiempo son interdependientes entre ellos, puesto que al no disponer cada uno de todos los recursos que necesitan para realizar por sí mismos sus fines particulares o los del interés común, se ven obligados a tejer entre ellos múltiples relaciones de intercambio de recursos o de asociación cooperativa.

Esta constelación de actores autónomos, pero no autosuficientes, da origen a través del entramado de sus numerosas interlocuciones, interacciones y transacciones, territoriales y transterritoriales, a un eslabonamiento causal agregado, multifactorial y cambiante, cuya intencionalidad, dinámica y efectos en numerosas situaciones y asuntos escapan obviamente al conocimiento, control y dirección de un único actor, aun del más poderoso e informado, sea público o privado, puesto que éste no es ni puede ser externo y superior al entramado de relaciones, sino que está implicado y forma parte en él, y tiene que ser así, debido a la limitación de sus capacidades y recursos (cognoscitivos, financieros, organizativos, tecnológicos, prescriptivos, etcétera) y, por ende, a su dependencia de los recursos, conocimientos y poderes de los demás actores, con el fin de estar en condiciones de realizar los objetivos de su interés privado o de su obligación pública. Esta situación de interdependencias, intercambios y asociaciones (coyunturales o estables) abarca a todos los actores políticos, económicos e intelectuales de la sociedad actual, incluyendo al gobierno mismo, cuya soberanía, cuando no es discursiva, se limita a campos específicos de ciertos asuntos y a poblaciones concretas, pero ha dejado de ser omnicompreensiva.

En las condiciones actuales, la gobernanza viable y eficaz en los asuntos públicos no podrá más que asumir la forma de un proceso de gobierno relacional, basado en la interlocución, la negociación, el acuerdo, la colaboración, la asociación del go-

bierno con los sectores ciudadanos interesados y con los derechohabientes.<sup>10</sup> El gobierno está limitado en autoridad y recursos para atender numerosos asuntos (económicos, ambientales, sociales, de seguridad, entre otros); no posee, o al menos no en el grado requerido, las capacidades financieras, cognoscitivas, tecnológicas, organizativas, de confiabilidad política y moral, etcétera, que se necesitan para resolverlos, por lo que requiere de los recursos y capacidades que los sectores privados y sociales independientes sí poseen, pero de los que no puede disponer a través de los medios tradicionales de mando y alineamiento (o con los todavía peores de la intimidación y la expropiación), sino que está llamado a establecer con ellos relaciones nuevas, más horizontales y hasta paritarias, de diálogo, persuasión, negociación y acuerdo, con la finalidad de llegar a decisiones conjuntas que sumen las posibilidades cognoscitivas, financieras y productivas de los sectores sociales a las capacidades gubernamentales.<sup>11</sup>

El resultado es que se ha ido configurando una nueva forma de gobernar cuya principal característica consiste en que los gobiernos dependen, cada vez más, de otros gobiernos y de

<sup>10</sup> Aunque este modo de gobernar existía ya en el pasado al abordar asuntos públicos específicos, cuya solución exigía involucrar los activos y las actividades de determinados sectores económicos o sociales (empresas, sindicatos, organizaciones, universidades), ahora se ha generalizado en un mayor número de asuntos, se extiende a más conjuntos de población y se “institucionaliza” como norma legal o práctica aceptada.

<sup>11</sup> En el debate sobre la nueva gobernanza se afirma correctamente que una de las condiciones clave para poder concretarse y acreditar socialmente su pertinencia y eficacia es que la sociedad posea un nivel desarrollado con capacidades y recursos de varios tipos, desde recursos financieros, productivos y físicos, hasta capital humano, intelectual, social y cívico. Si una sociedad es institucionalmente débil (delincuencia, indisposición a seguir leyes, falta de respeto a los derechos de los demás ciudadanos), socialmente fragmentada o conflictiva, y económicamente frágil (en finanzas, en firmas productivas, en trabajo calificado, en relaciones comerciales, en infraestructura), entonces el escenario de gobierno probable es el de la *vieja gobernanza* o de la *gobernanza por el gobierno, jerárquico-burocrática*, como patrón general de gobernar a la sociedad o como el modo particular de gobernar determinados asuntos públicos. La asociación de cooperación, coproducción, corresponsabilidad público-privada, gubernamental-social, se torna difícil con niveles de desarrollo insuficientes, precarios y desiguales. Este es un tema crucial a discutir en otro contexto.

otras organizaciones, tanto del sector privado como de la sociedad civil, nacionales o multinacionales, para poder cumplir sus funciones públicas y alcanzar los objetivos sociales de interés común. Suelo afirmar que en asuntos específicos de la sociedad contemporánea, particularmente en los económicos y sociales, se desarrolla *un nuevo modo de gobernar, estructurado por la interdependencia, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, sinergia, corresponsabilidad entre el sector público y el privado, entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, que toma la forma concreta de redes, asociaciones, “partenariados”, consorcios, consejos, etcétera.*

Este novedoso modo de gobernar exige nuevas instituciones; nuevas relaciones del gobierno con la sociedad; un gobierno abierto a la participación ciudadana en la elaboración de y en las decisiones sobre las políticas públicas; instituciones de democracia deliberativa y participativa; e implica en el plano administrativo nuevas formas de organización y operación y nuevas modalidades de conducción de las entidades y programas de la AP por parte de los altos ejecutivos públicos, diferentes a las ejercidas durante décadas, en correspondencia con el arreglo burocrático administrativo, la baja independencia política y la reducida capacidad de los ciudadanos y su desarticulada y pobre participación en los asuntos públicos, lo cual hacía posible que los gobiernos protagonizaran con gran autonomía las decisiones públicas, hasta ser con mucha frecuencia unilaterales.

Las críticas a la nueva gobernanza se centran en este momento en dos frentes: su viabilidad y sus riesgos. Las críticas son correctas y justificadas, particularmente cuando la propuesta de la nueva gobernanza asume apresurada y descuidadamente un tono prescriptivo, se basa en juicios de valor y se pronuncia sobre “el buen gobierno” o “la buena gobernanza” (*good governance*), como lo difunden determinados organismos internacionales, cuyas recomendaciones son parciales en tanto que enfatizan los principios y valores de la dimensión institucional de la gobernanza democrática, pero no prestan atención a la dimensión cognoscitiva y técnica que su eficacia requiere.

En lo que se refiere a la *viabilidad* de la nueva gobernanza, en redes, asociada, colegiada, distribuida, las críticas señalan que no es practicable en determinadas sociedades, aun si son contemporáneas, cuando éstas tienen un desarrollo económico, político, cognoscitivo y político defectuoso, y además carecen de las capacidades para ser socios corresponsables del gobierno en la conducción social. En lo que respecta a sus *riesgos*, las críticas señalan, por un lado, la alta probabilidad de que las decisiones directivas, tomadas por agentes gubernamentales en unión con agentes privados o grupales, inclinados a los intereses particulares, pudieran perder su naturaleza y propósito de interés público y caer en distorsiones y hasta perversiones por el juego oportunista de los grupos de interés, que pueden o suelen ser indiferentes o adversos a las consideraciones tendentes al beneficio general. Por otro lado, también señalan la probabilidad de que ocurra una parálisis decisional o se impulsen decisiones incorrectas, de calidad inferior a la exigida, por causa de la dificultad de gobernar la pluralidad de posiciones, intereses y niveles de poder y conocimiento de los actores que participan en el proceso decisorio, lo cual implica mediante el diálogo (polémicas inevitables incluidas) la ardua tarea directiva de exigir información y argumentos, acercar posiciones, descartar algunas por infundadas, conciliar diferencias, fomentar acuerdos, asegurar compromisos, controlar a los que no juegan limpio en la interlocución o en los intercambios, etcétera. Estos riesgos y fallas tienen más probabilidad de ocurrir cuando el proceso decisional no está institucionalizado por normas claras y se trata más bien de prácticas que los gobiernos deciden seguir cuando están sujetos a situaciones críticas de precariedad económica o bajo la presión de conflictos y cuestionamientos.

Indudablemente es acertada la crítica o la duda sobre la viabilidad de la nueva gobernanza, puesto que al ser una actividad directiva en la que participan diversos perfiles de actores públicos, privados y sociales, nacionales y extranjeros, no podrá acreditar ser un modo productivo y útil de gobernar a menos que los actores que participan en el proceso directivo:

- a) tengan capacidades, competencias, recursos, que contribuyan a incrementar la eficiencia y eficacia directivas de gobierno y sociedad para resolver problemas, alcanzar metas sociales de mayor calidad, así como producir futuros más satisfactorios y universales. En caso de que una sociedad carezca de alguno o algunos de los capitales financiero, físico, intelectual, humano, social o cívico necesarios, por ignorancia, improductividad, incompetencia, anomia, violencia, indiferencia o indisposición, el escenario directivo será el de la vieja gobernanza por el gobierno, jerárquica y de mando y control, acompañada acaso por políticas de creación y desarrollo de capacidades en diversos campos. Viceversa, las sociedades naufragarán o decaerán si los poderes públicos están heridos de muerte por sus deficiencias y fallas institucionales, financieras, analíticas, políticas, administrativas o éticas.
- b) compartan un sistema de valores y normas fundamentales acerca de la vida asociada, que aprecian como obligatorios y dignos de ser respetados en sus relaciones y actividades. Ahora bien, la improductividad, la inestabilidad y aun la descomposición de numerosas sociedades son imputables a que no existen consensos socializados entre sus miembros sobre el orden social y siguen discutiendo, racional o irracionalmente, sobre los valores, principios, estructura y objetivos de la sociedad en la que viven, y acerca de los fundamentos y fines esenciales de su forma estatal de organización.
- c) consideren que los problemas que se desean resolver o los objetivos que se busca realizar requieren cooperación, puesto que es imposible solucionarlos o alcanzarlos sólo con base en los recursos propios de los actores gubernamentales, privados o sociales, por cuanto son numerosos los asuntos privados y sobre todo públicos que no encuentran salida satisfactoria mediante el uso del poder de las jerarquías o a través de los intercambios

utilitaristas de los mercados, sino que exigen formas de colaboración al interior de la sociedad y entre ésta y el gobierno.

- d) consideren asimismo que los beneficios que arrojará la cooperación serán superiores en algún grado a los varios costos de transacción que implica cooperar, relacionados particularmente con los costos que conllevan las actividades para informarse sobre el perfil y la confiabilidad del socio; las tareas de negociación entre posiciones e intereses diversos y aun divergentes para llegar a arreglos aceptables y vinculantes; la implementación de los acuerdos; la corrección de los eventuales incumplimientos de las partes; y el manejo de acontecimientos adversos inesperados. Las fatigas, incertidumbres, malos entendidos y conflictos que conlleva con frecuencia la cooperación producen costos de transacción que la hacen racionalmente inaceptable aunque sea deseable.

## **EL REORDENAMIENTO TRANSTERRITORIAL DE ESTADOS Y GOBIERNOS:**

### **INTERGUBERNAMENTALIDAD Y SUPRAGUBERNAMENTALIDAD**

En el planteamiento de la cuestión sobre la capacidad directiva de los gobiernos debe contemplarse otro cambio, que se relaciona con la circunscripción o demarcación territorial del Estado, de las comunidades políticas y de los gobiernos, la cual ha sido considerada como una limitación crítica para que éstos sean socialmente productivos. Las transformaciones ocurridas en los últimos treinta-cuarenta años han acelerado y agudizado procesos económico-sociales que venían de décadas atrás, como la urbanización y la *metropolización* de la vida; el movimiento transterritorial o transnacional de capitales y mercancías; las migraciones internas e internacionales; la internacionalización de las tecnologías de la información y

la comunicación en los procesos de la producción, el trabajo y la administración, así como en la conectividad social; además de otros problemas como los ambientales, la red delin cuencial internacional, etcétera.

Estas tendencias en aceleración y expansión ocasionan problemas y males en países y comunidades específicos, a la vez que abren oportunidades de crecimiento y bienestar. Lo distintivo de estos problemas y oportunidades es la *índole transterritorial de sus causas y efectos*. En estos años se ha tomado mayor conciencia de que un buen número de las actividades humanas que favorecen mejores niveles de calidad de vida, tanto personal como asociada, o que los empeoran y degeneran, están desterritorializadas. Economía, ciencia y tecnología, arte, entretenimiento, información y comunicación y, por otro lado, las preocupaciones ambientales o por el crimen y el terrorismo, han dejado de ser locales, limitadas a una región o territorio, y se han vuelto transterritoriales, globales, mientras que las instituciones políticas y los gobiernos siguen siendo territorialmente circunscritos, una herencia de la creación del Estado moderno westfaliano, de fundamental demarcación territorial.

Dicho de otro modo, los asuntos humanos y sociales trascendentales, los que más valoramos o los que más nos preocupan, son cada vez más transterritoriales, mientras que para su rectoría los gobiernos cuentan sólo con instrumentos territoriales (leyes, políticas públicas, imposición tributaria, medidas coercitivas, etcétera), cuya validez y efectividad se circunscribe a la demarcación territorial políticamente establecida (municipal, estatal, provincial, nacional), incluso si tratan de superar sus limitaciones mediante tratados internacionales, membresías a organismos multilaterales o mediante convenios de coordinación y cooperación intergubernamental: intermunicipales, interprovinciales, interestatales, internacionales.

La característica distintiva de los asuntos públicos transterritoriales –los problemas a resolver porque causan daños o las oportunidades a aprovechar porque generan beneficios– consiste en que su manejo rebasa las capacidades particulares de

los gobiernos y de las sociedades territorialmente delimitadas, debido a que las causas que ocasionan el problema o los factores que pueden generar los beneficios deseados no son sólo las acciones que llevan a cabo por decisión propia y con sus propios recursos cada uno de los gobiernos y las sociedades territoriales que, por ende, serían acciones corregibles y controlables en principio por ellos mismos, sino que sus causas se encuentran también en las decisiones que toman y en las políticas que implementan los gobiernos y sociedades de otros territorios, colindantes o distantes, por lo cual es necesario encontrar los dispositivos e incentivos para hacer que éstos contribuyan a controlar las causas que ocasionan los problemas nocivos y a aportar los elementos que son clave para producir los beneficios perseguidos. De lo dicho se infiere que el rasgo más característico de los asuntos transterritoriales y de su tratamiento o solución es *la interdependencia* entre comunidades políticas y socioeconómicas concretas, que pueden ser municipales, regionales o nacionales, vecinas o lejanas.

La conciencia de la interdependencia aparece cuando una comunidad política específica y su gobierno, desde una localidad particular o la totalidad de un país, reconoce que depende de los recursos, capacidades y acciones de otro(s) gobierno(s) y de otra(s) comunidad(es), tanto para resolver problemas que le ocasionan males como para lograr beneficios que sean de su interés, así como la(s) otra(s) comunidad(es) política(s) y su(s) gobierno(s) reconoce(n) que depende(n) de lo que haga y deje de hacer la otra comunidad y gobierno en los asuntos de su interés.<sup>12</sup> Por consiguiente, se concluye en modo racional que

<sup>12</sup> La interdependencia puede entenderse por lo menos en dos sentidos: *i) Los problemas* en una comunidad particular son resultado de los efectos negativos que las acciones de otra comunidad le ocasionan y que han sido decididas e instrumentadas de manera independiente (contaminación de aguas y tierras, tráficos ilegales, contrabando, inmigración ilegal, o inversiones en ciertos sectores, por ejemplo), aunque con frecuencia también son consecuencia de las acciones reactivas que han decidido llevar a cabo el otro gobierno y comunidad para contrarrestar los efectos negativos que a su vez les causan las actividades de la otra comunidad territorial, o para responder a sus demandas y ofertas; *ii) La solución de los problemas* o la realización de los objetivos de interés de una comunidad territorial depen-

las partes implicadas deben aceptar la necesidad o conveniencia de crear regímenes que regulen con normas y estándares vinculantes los comportamientos que ocasionan externalidades en otros territorios, así como reconocer la importancia del acceso a los recursos en posesión del otro (mediante intercambios, contratos, acuerdos, etcétera) y, más todavía, ponderar la conveniencia y ventajas de aportar sus recursos propios, los institucionales de la ley y la coacción; los políticos de la convocatoria y la influencia; los económicos del capital financiero y productivo, así como los recursos del conocimiento, la organización social y los éticos de su capital social.

Estas situaciones transterritoriales y de interdependencia para resolver problemas y aprovechar oportunidades se manifiestan hoy día en las formas de *gobernanza metropolitana*, *gobernanza intermunicipal*, *gobernanza interestatal o interregional*, *gobernanza transfronteriza*, *gobernanza bi-multinacional* (para los acuerdos comerciales y otros tipos de pactos) y en los *regímenes internacionales*, que buscan regular los comportamientos irregulares, arbitrarios o de riesgo de gobiernos, empresas y organizaciones sociales de un Estado nacional.

En los años recientes ha aparecido un espectro multivariado de instituciones y prácticas de índole transterritorial, que en un extremo son *formas intergubernamentales* de gobierno, gobernanza y gestión, que se originan mediante convenios de coordinación y cooperación de diverso tipo y alcance entre dos o más gobiernos, pero sin que dichos convenios y las acciones conjuntas impliquen alguna modificación de la demarcación territorial de las entidades políticas establecidas y de las atribuciones y facultades de sus gobiernos. En el otro extremo se colocan las *formas supragubernamentales* de gobierno, gobernanza y gestión, que sí modifican los arreglos institucional y territorial establecidos y dan origen a formas nuevas de agre-

---

de de las acciones que la otra comunidad decida emprender para neutralizar los comportamientos que provocan los problemas, causan daños u obstaculizan la realización de sus objetivos, o simplemente para canalizar los recursos que necesita para realizar sus propios proyectos.

gación e integración de gobiernos y comunidades políticas territoriales y, por ende, crean entidades de mayor cobertura y alcance directivo. Tenemos entonces, por un lado, *instituciones de intergubernamentalidad territorial* y, por el otro, innovaciones institucionales de *supragubernamentalidad territorial*, que resultan de la fusión de gobiernos y comunidades particulares y crean nuevas entidades políticas y gubernamentales.<sup>13</sup>

Estas dos nuevas formas de gobierno han obligado a las comunidades políticas a realizar reformas institucionales, fiscales y administrativas de mayor o menor calado para establecerse y operar. En el caso de la intergubernamentalidad de gobiernos coordinados y cooperativos ha sido necesario armonizar leyes, reglamentos y procedimientos, así como acordar reglas para la formación y operación de la hacienda pública intergubernamental (ingresos y egresos, contribuciones y retribuciones). Se definen también las materias o asuntos públicos que serán objeto de decisión intergubernamental y aquellos que seguirán siendo atribuciones y responsabilidades de los gobiernos particulares. Asimismo, se han creado las entidades de gobierno (juntas, consejos, comisiones) que serán responsables de la dirección de los asuntos de interés común, estableciéndose “las reglas de la concurrencia” (coordinación, cooperación y corresponsabilidad), y también se han instaurado las dependencias administrativas (institutos, direcciones, coordina-

<sup>13</sup> En sentido contrario, vemos actualmente movimientos de independencia y secesión de comunidades y regiones particulares respecto de sus entidades políticas territoriales mayores (por ejemplo, los Estados-nación establecidos). Estos movimientos buscan vindicar, preservar, restaurar o reafirmar sus identidades sociales particulares, especialmente cuando registran que son altos los costos de transacción a los que les obliga su membresía a una entidad política territorial mayor. Los movimientos autonomistas nacionalistas se explican por las vicisitudes de una historia en común, el lenguaje, las instituciones, el arte, la etnicidad, la religión, y en parte por el hecho de que los Estados-nación han dejado de ser en el actual mundo globalizado la referencia fundamental de la economía y su lugar ha sido tomado por las ciudades y las regiones, que acreditan integración social, estabilidad política, y capital financiero, productivo, físico, intelectual y social. Sin embargo, muchos de los recientes movimientos nacionalistas son defensivos frente a los problemas económicos que les ocasiona la globalización y ante los movimientos migratorios indeseados, que se consideran amenazantes de sus identidades sociales.

ciones, consejos) de planeación y gestión de los asuntos de interés común, acordándose sus atribuciones, normas y procesos. En varias naciones se ha avanzado hacia estas formas intergubernamentales en las zonas metropolitanas, en áreas de complementariedad económica o en asuntos públicos específicos (ambientales, de seguridad pública, de movilidad), puesto que están constitucionalmente autorizadas, mientras que en otros países no están permitidas.

En el segundo caso, la supragubernamentalidad, relacionado con la creación de nuevas entidades políticas y gobiernos de mayor escala territorial, han debido realizarse reformas a las Constituciones políticas para autorizar su existencia y, en correspondencia, se han tenido que efectuar reformas institucionales, fiscales y administrativas que han establecido las leyes de la nueva entidad, así como sus sistemas impositivos y presupuestales. Se han creado también las instituciones electorales del nuevo gobierno territorial y definido las atribuciones, competencias, normas y controles de la decisión directiva. Lo mismo fue preciso realizar en el sistema administrativo, el cual tiene la obligación de agrupar e integrar, y sobre todo ordenar, un número diferenciado de organizaciones, programas y personal, así como de establecer sus nuevas normas, procesos y procedimientos. En esta dirección, bajo el impulso de la mundialización de la economía y la correspondiente formación de alianzas y tratados internacionales, se han establecido “regímenes internacionales” (de comercio, trabajo, finanzas, salud, medio ambiente, etcétera), que tienen una vigencia y efectividad normativa superiores a las normas nacionales.

## **LAS IMPLICACIONES COGNOSCITIVAS DE LAS TRANSFORMACIONES**

Ante las tendencias de reordenamiento posburocrático, posgubernamental y transterritorial de los gobiernos y Estados, existen enfoques conceptuales y propuestas prácticas que deben

preservarse, pero también aspectos que es preciso plantear y resolver más rigurosamente. Cada una de las tres tendencias enfrenta cuestiones que merecen profundización y refinamiento cognoscitivo y que son, respectivamente, a) *el concepto de eficacia pública*; b) *la cuestión de la confianza y la cooperación en las relaciones sociales*; y c) *una teoría del cambio social*. Señalo brevemente los temas.

*La propuesta posburocrática de la NGP*, orientada a impulsar y asegurar la eficiencia-eficacia de los gobiernos y sus administraciones mantiene su vigencia, pero hay que analizar y establecer más rigurosamente el concepto de eficacia pública o gubernamental en que se sustenta. En los últimos años, la noción predominante de la eficacia gubernamental ha sido limitada y hasta unilateral, pues la eficacia es considerada exclusivamente como una cualidad técnica de la acción, una cualidad de índole causal, que consiste en el hecho de que a la acción decidida siguen ciertas consecuencias o efectos, que corresponden a los deseados o esperados. En contraste, los aspectos institucionales y políticos de la gobernanza no son pensados como factores causales o son concebidos sólo como el entorno que enmarca la acción, sin ninguna incidencia en la *efectuación* real de la situación social deseada.

En contraste, es de destacarse que los componentes institucionales y políticos sí son causales, e inciden en la eficacia o en la ineficacia de la acción gubernativa al menos por dos razones: a) porque las instituciones vigentes, en razón de lo que prescriben o prohíben, son factores que favorecen o que bloquean la posibilidad de decidir y llevar a cabo ciertas acciones que son técnicamente conducentes y efectivas para producir la situación social deseada; y sobre todo b) porque el respeto del gobierno a los valores e instituciones del Estado democrático en el proceso decisorio y en la ejecución de las acciones es condición fundamental para que los efectos de la acción decidida lleguen a ser reconocidos y aceptados por los ciudadanos como solución del problema o realización del objetivo deseado, aun en el caso de que se posea evidencia de que se ha modificado la situación problemática.

Para la eficacia gubernamental, el componente valorativo-institucional de la acción técnica cuenta. Difícilmente los ciudadanos, sean liberal-democráticos o socialdemócratas, considerarán eficaces las acciones que empíricamente pueden mostrar que resolvieron problemas y alcanzaron objetivos, si su decisión y ejecución incluyeron atropellos a derechos humanos, corrupción, opacidad, arbitrariedad, represión, favoritismos politizados, etcétera. Una acción gubernamental es considerada socialmente eficaz por lo que efectivamente ha conseguido y por el modo como lo ha hecho, es decir, *por los efectos y por los atributos de la acción decidida y ejecutada por el gobierno*. Importan tanto los resultados como los valores de la acción gubernamental, tanto los productos como el proceso de producción.

*La propuesta posgubernamental de la nueva gobernanza*, que representa el futuro en numerosos asuntos públicos, no podrá concretarse en determinados países y acreditar su validez directiva, a menos que; 1) existan, se creen, desarrollen y activen las capacidades de las sociedades económica y civil, pues se requieren sociedades provistas con capital financiero, productivo, físico, humano, intelectual, así como con capital social y cívico, con el fin de que su participación en las decisiones directivas sea relevante e incremente realmente las capacidades de dirección de la administración gubernamental y de las organizaciones sociales; y además, 2) existan, se creen, desarrollen y activen instituciones políticas y prácticas administrativas que reconozcan el valor público de las acciones de participación ciudadana, las incorporen en el proceso de gobierno, las normen y las hagan vinculantes.

La tendencia actual de la gobernanza en las sociedades de regímenes democráticos y economías de mercado plantea varias cuestiones. Una primera consiste en producir un concepto robusto de participación ciudadana, que vaya más allá de los reclamos valorativos o politizados y que incluya teoremas e instituciones de democracia deliberativa y participativa, así como una nueva conceptualización de la representatividad política.

Una segunda, más amplia y decisiva, puesto que es esencial para el establecimiento de la gobernanza, refiere a la pregunta y averiguación acerca de cuáles son las condiciones que hacen posible que existan la *confianza* y la *cooperación* entre la sociedad y el gobierno, aspecto que nos remite a su vez a un asunto de mayor fondo acerca de los factores que propician la confianza y la cooperación en la sociedad misma.

La problemática es de naturaleza sociológica por cuanto refiere a la averiguación del origen y la sustentación de los vínculos, normas, conceptos, roles y prácticas de socialización de la confianza y la cooperación en las interrelaciones sociales, así como inquiere acerca de su alcance, sentido, vigencia y viabilidad en el campo de las actividades económicas y políticas que se desarrollan según una lógica de acción competitiva, estratégica, autorreferida. El tema de la confianza y la cooperación es indudablemente un campo de investigación necesario, que despierta el interés actual del conocimiento, como lo acredita la vasta producción académica sobre el tema, y que representa el eje de la discusión sobre la estructura de las relaciones sociales del futuro.

Otro punto importante y de ninguna manera menor en las disciplinas que estudian el gobierno es la cuestión relativa al *gobierno del gobierno*, al modo como los altos dirigentes del gobierno dirigen el sistema de la administración o del sector público en su conjunto, que también incluye la conducción de las organizaciones o corporaciones específicas de la administración pública. El asunto es básico, pues la dirección de la sociedad está mediada por el buen manejo del aparato administrativo, que es el agente principal de numerosas actividades del gobierno. Es fundamental y urgente examinar entonces el modo como los altos ejecutivos del Estado, los presidentes, primeros ministros, secretarios de Estado, ministros y directores generales, elaboran y validan las decisiones mediante las cuales dirigen todo el sistema administrativo público, las entidades administrativas específicas y las empresas públicas individuales. El alto gobierno toma decisiones que son unipersonales, de amplia auto-

mía, que llegan a la orilla de la discrecionalidad, porque su proceso decisonal carece de normas y estándares explícitos y porque la validez institucional y técnica de sus decisiones carece de controles. Por ello, se abre paso desde ya la propuesta de los consejos de Estado, las juntas de gobierno, los consejos de administración y de dirección, al interior de la AP, con la finalidad de mejorar la calidad de las decisiones directivas del gobierno y de controlar su validez para prevenir costos y daños sociales por errores o fallas.

*La tendencia hacia los gobiernos transterritoriales*, que toma formas intergubernamentales o supragubernamentales, constituye un cambio en la configuración política de la sociedad, heredada de siglos, en respuesta a las transformaciones sociales en curso. Más allá de las innovaciones institucionales, políticas, fiscales y administrativas, que serán necesarias para organizar las estructuras transterritoriales de gobierno, cuya creación se acelerará en las décadas próximas por las nuevas condiciones económicas y sociales mundiales y acaso por los conflictos bélicos, se requiere una base de investigación en diversos campos disciplinarios, como los de las áreas jurídicas, económicas, politológicas, administrativas y de las relaciones internacionales, pero sobre todo se requiere la base de un conocimiento de mayor profundidad y amplitud, como el sociológico, que es el apropiado para comprender y explicar la dialéctica del cambio de la sociedad humana; sus dimensiones, causas y consecuencias en diversos planos; sus conflictos, obstáculos y resistencias; sus dispositivos de encauzamiento y estabilización; sus escenarios probables de configuración futura.

El conocimiento social que hoy se requiere es justamente el que puede explicar el proceso de cambio social en curso, que al parecer se mueve hacia una configuración transterritorial, global, mundial de las relaciones de la sociedad humana, hacia un universalismo de principios con varios planos y vínculos, pero sin descartar la posibilidad de que se desarrolle el escenario contrario del antagonismo, la fragmentación, el aislamiento y el hipernacionalismo, sustentado en las tendencias conser-

vadoras defensoras de identidades restringidas, basadas en las referencias étnicas, regionales, religiosas, tal como se manifiesta en la actualidad con la hostilidad de ciertos países hacia la migración que supuestamente provoca externalidades negativas inaceptables en sus sociedades. Por ende, se precisa el conocimiento sociológico que dispone de la información histórica y de los enfoques conceptuales y metodológicos necesarios para señalar y explicar las dimensiones del cambio de época y de la estructura social que estamos atestiguando: su dialéctica, problemas y conflictos; sus desarrollos probables destructivos y constructivos; la nueva estructura probable.

Los conocimientos fragmentados, incluso si son altamente especializados y de valor cognoscitivo innegable, no son la perspectiva teórica ni el dispositivo metodológico idóneos para entender a la nueva sociedad de mayor complejidad y más amplia escala global que comienza a surgir, en la que estamos involucrados como investigadores y actores, y que representa el movimiento hacia una nueva etapa de la evolución humana, más universalista, que deseamos sea mejor a pesar de sus actuales prejuicios, ambigüedades, confusiones, maldades, y que esperamos revalide las imágenes de convivencia social que la música, el arte, las religiones, los sistemas morales, las utopías sociales han prefigurado y que no dejan de interpelarnos y comprometernos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- AGUILAR, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- AGUILAR, Luis F. (2014). *El gobierno del gobierno*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- BOVAIRD, Tony y Elke Löffler (eds.) (2003). *Public Management and Governance*. Londres: Routledge.

- CLAD (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO) (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas: CLAD.
- CROZIER, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy. Report on Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.
- KETTL, Donald F. (2003). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-first Century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- KOOIMAN, Jan (ed.) (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- KOOIMAN, Jan (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- KRASNER, Stephen D. (2009). *Power, the State, and Sovereignty: Essays on International Relations*. Londres: Routledge.
- PAINTER, Martin y Jon Pierre (eds.) (2005). *Challenges to State Policy Capacity*. Basingstoke: Palgrave.
- PIERRE, Jon *et al* (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- POLLITT, Christopher y Geert Bouckaert (2000). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- PNUD (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO) (1997). *Reconceptualising Governance*. Nueva York: PNUD.
- RHODES, Roderick W.A. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*. Londres: Open University Press.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

