Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana *

Francisco Longo

Introducción

Como ha escrito Francis Fukuyama (2004: 42), "hoy en día, la afirmación de que las instituciones constituyen la variable clave del desarrollo forma parte ya de la sabiduría popular". Iberoamérica ha aprendido, como pocas regiones del mundo, esta lección, a lo largo de las diversas peripecias que han jalonado su historia durante el siglo XX. La teoría del desarrollo ha debido constatar en América Latina el fracaso de enfoques que, enarbolando como bandera la sustitución de importaciones o el ajuste estructural, pusieron el énfasis en los contenidos de la política económica de los países. Estos enfoques acabaron por evidenciar tanto sus limitaciones como sus contraindicaciones, desde el punto de vista del progreso y el bienestar colectivo.

La mirada se ha vuelto desde los contenidos de la política hacia los modos de hacer política. Así, el Informe de Progreso Económico y Social del BID para 2006 (Stein ...[et al], 2006) fue titulado significativamente "La política de las políticas", en un juego de palabras que refleja este giro trascendente. Es importante acertar en el diseño de cada política concreta, pero lo decisivo es cómo se desarrolla el ciclo completo de creación de políticas públicas, esto es, los modos mediante los cuales se forma la agenda, se implementan y se evalúan las políticas públicas. El cambio de perspectiva nos conduce directamente a los actores de estos procesos, a los valores que encarnan, a las formas mediante las cuales expresan sus preferencias e intereses, a las interacciones que se producen entre ellos y a las normas, escritas y no escritas, que rigen todo lo anterior. Esto es, nos lleva a analizar la calidad de los marcos y arreglos institucionales que configuran el modelo de gobernanza actuante en cada caso.

La gobernanza se ha convertido, en los últimos años, en objeto preferente de atención por los círculos académicos, los *think tanks* y centros de investigación, los gobiernos y organismos multilaterales y, en general, los interesados en los problemas del desarrollo económico y humano de los países o, simplemente, en los del funcionamiento de las democracias contemporáneas. La reflexión que propone este artículo se dirige a explorar aquellos aspectos de la trama institucional que deben ser tomados en consideración por todo análisis que pretenda ofrecer una visión sistémica de la calidad de la gobernanza de un país. Para ello, resulta imprescindible dedicar alguna atención, con carácter previo, a la noción misma de gobernanza.

A qué llamamos gobernanza

La expansión del uso del término "Gobernanza" se debe a una multiplicidad de factores. Dos de esos factores, de origen diferente, han sido determinantes para que esa expansión se produzca, y han contribuido más que los demás a dotar al término de los contornos conceptuales que ha ido adquiriendo en nuestros días. El primero es de naturaleza teórica y origen académico, y radica en el éxito y arraigo adquiridos por los enfoques neoinstitucionalistas en las ciencias sociales. El segundo de ellos es de naturaleza fáctica y se relaciona con los cambios producidos en las formas de intervención pública, en lo que puede definirse como la evolución hacia el Estado relacional (Mendoza y Vernis, 2008: 37) o cooperativo (Innerarity, 2006).

Recibido: 16-11-2009. Aceptado: 28-01-2010.

(*) Versión ampliada de la Conferencia presentada en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador-Bahía, Brasil, 27 al 30 de octubre de 2009.

El autor agradece vivamente a Luis Fernando Aguilar sus comentarios a una versión anterior del texto.

El neoinstitucionalismo, incorporado por diversas ciencias sociales, al poner el acento en las reglas de juego, formales e informales, como claves explicativas y predictivas de la acción colectiva, ejerce una doble influencia en lo que se refiere a la gobernanza. Por una parte, destaca la importancia que tienen los marcos institucionales para la comprensión del funcionamiento de la esfera pública en los entornos democráticos, lo que pone de manifiesto ciertas limitaciones del instrumental utilizado por algunas disciplinas: el derecho, con su acento en las normas formales; la microeconomía y su énfasis en los incentivos materiales; la economía política del *rational choice*, y sus presupuestos, algo limitados, sobre el comportamiento humano y la acción colectiva; y, también, algunos enfoques estrechos de la gestión pública o *public management*. Por otra parte, sitúa la reflexión en una escala supraorganizativa, en la que, mientras las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones -y otros actores- actúan como "jugadores" (North, 1990: 4), y las interacciones propias de esos juegos poseen una dimensión trascendente.

La evolución del Estado contemporáneo hacia modelos relacionales de acción pública es un proceso de gran envergadura, acelerado y extendido de un modo espectacular en los últimos 25 años. Por una parte, el volumen de las políticas públicas que se ejecuta mediante modos distintos de la integración vertical jerárquica (contratos, subvenciones, préstamos, alianzas y regulaciones) constituye ya la amplísima mayoría. Las políticas y servicios gestionados directamente son, desde el punto de vista presupuestario, minoritarios[1], e incluso los gestores de éstos necesitan cada vez más articular relaciones con otros actores, públicos y privados. Organizaciones sociales -"públicas no estatales", en la terminología de Bresser Pereira (2007)- reclaman un papel creciente en la provisión de servicios públicos (conciertos, cheques y formas similares). Mercados y redes han disputado a las jerarquías públicas su papel preponderante durante largas décadas. La globalización hace aflorar nuevos marcos políticos supranacionales de extrema importancia. El desarrollo de las formas de participación social, la expansión de las asociaciones de defensa de causas públicas y el aumento del peso de los medios en la formación de la opinión pública forman parte de esa esfera pública ampliada y compleja que caracteriza a las democracias contemporáneas.

Esta evolución no es ajena, desde luego, a la aparición de nuevas necesidades sociales y problemas colectivos. Cuestiones como la inseguridad global, el desfallecimiento de los sistemas educativos, las migraciones, la crisis energética, la convivencia multicultural, el acceso a la vivienda, los riesgos sanitarios y medioambientales, la violencia juvenil o la pobreza extrema, entre otros, están trasladando a los gobiernos problemas que ni las personas -individualmente o asociándose en forma privada- ni los mercados son capaces de resolver. La extrema complejidad de estos *wicked problems* (Clarke y Stewart, 1997) reclama una agenda pública para cuyo desarrollo los gobiernos y sus organizaciones carecen de la capacidad y de la legitimidad que les habían venido permitiendo un protagonismo casi exclusivo en la producción de respuestas públicas. El gobierno sigue siendo un actor central, pero debe compartir la esfera pública con otros actores, públicos y privados, para lo cual las formas de intervención y de interacción deben ser contundentemente revisadas.

El término "Gobernanza" (G*overnance*) surge en este marco, y lo hace por la necesidad de ir más allá de la palabra Gobierno (G*overnment*), demasiado apegada a modelos de decisión pública propios de los antiguos escenarios, predominantemente jerárquicos. Como concepto emergente, no existe una definición que precise sus contornos en forma compartida por los diferentes sectores académicos. Las definiciones utilizadas son más bien tributarias del ángulo o perspectiva desde el cual se pretende analizar el concepto. El crecimiento del uso de la palabra gobernanza en la gestión empresarial privada (*Corporate Governance*), vinculado a los procesos de reflexión sobre ética y responsabilidad de la empresa, ha añadido aun mayor confusión a este panorama conceptual.

Cualquier intento de precisar en alguna medida el alcance conceptual de gobernanza debe considerar inevitablemente dos aproximaciones diferentes: una descriptiva o analítica y otra normativa

o prescriptiva. En la literatura científica y en el uso común, el término es utilizado indistintamente con significados que corresponden a una u otra[2], lo que introduce una notable confusión si no se es capaz de distinguir entre ambas. La primera aproximación habría de indicarnos a qué debemos llamar gobernanza, y precisar por tanto su alcance como objeto de análisis. La segunda debería acercarnos a su dimensión de atributo deseable de un sistema social y a explorar cuáles son las características que la cualificarían como tal.

Desde el ángulo descriptivo, la gobernanza puede ser vista como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se preparan, adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. Incluiría estructuras, procesos, relaciones entre actores, reglas, mecanismos de imposición, control y rendición de cuentas, incentivos, normas informales y, en general, todos los instrumentos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública (Longo, 2008b). Nos referimos, en palabras de Aguilar (2008: 22), al "proceso de dirección/gobierno/gobernación de la sociedad". En este sentido, se puede hablar de gobernanza a diferentes escalas y niveles, más o menos agregados (global, supranacional, nacional, municipal) o segmentados, ya sea vinculándola a temas (inmigración, multiculturalidad, hidrocarburos), a sectores de actividad pública (educación, medio ambiente, I+D), a partes de un universo organizativo (red de empresas públicas, sistema tributario), a los campos de juego o materias de la acción de gobernar (las políticas públicas, los servicios públicos, las inversiones, la gestión de conflictos) o a otros criterios. Esta aproximación nos habla de cómo ocurren las cosas, de cuál es la gobernanza efectivamente existente en un entorno institucional determinado[3]. También nos permite analizar por qué las cosas son así e incluso aspirar a explicarlas y a predecir el futuro, relacionándolo con determinadas variables.

Resulta evidente que "Gobernanza" posee también una significación que va más allá de lo descriptivo y se relaciona con la aspiración a una acción pública de calidad. Esta dimensión normativa o prescriptiva está presente en buena parte de las aportaciones que podemos hallar en la literatura especializada. Desde esta aproximación, la gobernanza se configura como un atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los desafíos del progreso y el bienestar. Hay al menos tres perspectivas en torno a esta aproximación: la que relaciona la gobernanza con la calidad de la democracia, la que la vincula con la capacidad para resolver problemas colectivos, y la que considera su papel de garantía para los mercados y el buen funcionamiento de la sociedad civil. Son, desde luego, visiones interconectadas, pero que pueden ser distinguidas, ya que se centran prioritariamente en elementos diferentes.

La primera de esas perspectivas (gobernanza como "gobernanza democrática") pone el acento sobre todo en aquellos elementos que facilitan la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública. La responsabilización (*accountability*) de quienes participan en los procesos de adopción y ejecución de decisiones públicas es aquí un valor fundamental. La transparencia de esos procesos constituye un prerrequisito. Es, por poner un ejemplo, la noción de gobernanza que podemos encontrar en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001), para el que ésta apunta al "cómo las instituciones de la UE utilizan los poderes que le otorgan los ciudadanos". La apertura a la participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas y el desarrollo de mecanismos de control social forman parte, con un énfasis mayor o menor, según los casos, de esta visión[4]. Para sus defensores, la democracia, además de poseer valor legitimador, desempeña un papel funcional en la gobernanza (Fukuyama, 2004: 49).

La segunda perspectiva (gobernanza como "gobernanza eficaz") considera, sobre todo, los elementos de capacidad para actuar con eficacia y conseguir los resultados pretendidos. Gobernanza es aquí el grado en que los sistemas públicos son capaces de afrontar y resolver con éxito los problemas de la agenda pública. Aguilar (2006), entre otros, se suma a esta noción de gobernanza cuando la relaciona con la "eficacia directiva" del proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos. En un sentido análogo, Lynn ...[et al] (2001: 7) afirman que la gobernanza del sector público se refiere a las relaciones entre las

decisiones adoptadas en nombre del poder público y los resultados (*performances*) del gobierno. También en el Informe de Progreso Económico y Social del BID para 2006 (Stein ...[et al], 2006) se asume, de forma no excluyente, esta perspectiva, resaltando los elementos de consistencia de los marcos en los que se articulan, proponen, argumentan, negocian, pactan, deciden, evalúan y revisan las políticas públicas.

La tercera perspectiva normativa (gobernanza como "buena gobernanza" o *good governance*) pone el acento en los marcos institucionales que garantizan un funcionamiento eficaz de los mercados y facilitan el desarrollo del *entrepreneurship* y la formación de capital social. Los distintos enfoques, dentro de esta misma aproximación, destacarán más los elementos formales o los informales, así como el mayor o menor peso de las instituciones políticas o de la sociedad civil. Ésta es la perspectiva desde la que el Banco Mundial y otros organismos internacionales implicados en la promoción del desarrollo consideran fundamentalmente las cuestiones de la Gobernanza, otorgando un papel fundamental a las instituciones que garantizan la seguridad jurídica y la reducción de la corrupción. Ésta ha sido, por ello, una noción ampliamente divulgada en América Latina.

En cualquiera de las perspectivas y acepciones anteriores, el concepto de Gobernanza se relaciona estrechamente, como señalábamos al comienzo, con el de instituciones. March y Olsen (1989: 22), en un sentido próximo al de North, antes citado, hablan de las instituciones como "reglas", e incluyen en esta noción las rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias, formas organizativas y tecnologías alrededor de las que se construye la actividad política, pero también las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean y apoyan o contradicen esos roles y rutinas.

Esta aproximación nos permite introducir una distinción de crucial importancia cuando se pretende analizar la gobernanza realmente existente en un escenario y contexto histórico determinados. Hablamos de la necesidad de distinguir entre instituciones formales e informales. La gobernanza se refiere tanto a las primeras (constituciones, leyes, estructuras, artefactos tecnológicos, procedimientos formalizados) cuanto a las segundas (creencias, modelos mentales, pautas de comportamiento, normas implícitas y convicciones sobre lo que resulta apropiado). Ambas condicionan el funcionamiento real de las cosas en la esfera pública, aunque los medios de intervención sobre unas y otras son diferentes, como lo son la naturaleza, dificultad y duración de los procesos de cambio institucional en cada caso. Por otra parte, como se desprendía de la cita anterior, las instituciones informales pueden secundar y apoyar las reglas formales o, por el contrario, contradecirlas, desmintiendo, en mayor o menor medida, su eficacia real.

Los ejes vertebradores de la gobernanza

Una vez explorados los contornos conceptuales de la gobernanza, el interés se centra en identificar sus contenidos. ¿Cuáles son las materias a las que se extiende un modelo completo e integrado de gobernanza en el Estado contemporáneo? O, dicho de otro modo y de acuerdo con el propósito que hoy nos guía, ¿cuáles son los referentes de contenido que pueden permitir, contrastándolos con la situación realmente existente, deducir los desafíos centrales de la gobernanza en los países de América Latina? Desde luego, la considerable diversidad de los entornos institucionales en este ámbito impediría extraer conclusiones genéricamente válidas para todos ellos. No es éste el objetivo, que se contrae a presentar una visión de la gobernanza y ofrecerla como marco de análisis susceptible de ser aplicado, si parece de utilidad, al diagnóstico de cada país o de cada entorno institucional específico.

Dado que la gobernanza se extiende a la totalidad de los procesos de decisión que tienen lugar en la esfera pública, sus contenidos son, como es obvio, extraordinariamente diversos. Se intenta ordenar esta diversidad en torno a cinco ejes en los que cabría sistematizar los arreglos institucionales básicos que afectan a dichos procesos y que, conjuntamente considerados, ofrecerían el panorama completo de la gobernanza de un país. Estos ejes son: 1) las instituciones políticas; 2) las instituciones de justicia; 3) las instituciones de mercado; 4) la gestión pública; y 5) la sociedad civil.

Cuadro 1
Ejes de una gobernanza de calidad

Fuente: elaboración propia.

Como se apuntaba antes, y muestra el Cuadro 1, el análisis de la gobernanza real (la efectivamente existente) en cada uno de estos ejes estructuradores deberá considerar tanto las instituciones formales como las informales, así como la relación (de congruencia y reforzamiento recíproco o bien de contradicción, bloqueo o neutralización) que se aprecie en cada caso entre unas y otras.

Se utiliza, para presentar estos cinco ejes, una aproximación normativa sintética (o, si se prefiere, ecléctica) a la noción de gobernanza, que se nutre de los tres enfoques de este carácter que se ha expuesto anteriormente[5]. Cada uno de ellos aporta elementos valiosos, dignos de ser considerados cuando el propósito es el de disponer de un marco analítico que permita evaluar la calidad de la gobernanza en un contexto institucional determinado, y deducir posibles áreas de desarrollo institucional preferente.

1) Las instituciones políticas

Se hace referencia en este apartado a todos aquellos arreglos institucionales que enmarcan la acción política de los gobiernos, los ciudadanos y los grupos sociales. El primer parámetro a considerar en este punto es el grado de inclusión de la participación política, esto es, la capacidad del sistema político para englobar al mayor número de personas, sin perjuicio de que ocupen una posición u otra en el sistema social. Dicho *a contrario sensu*, se habla de la no exclusión por razones de estratificación generacional, de renta, de orden étnico, religioso, ideológico, cultural, territorial, de género o cualquier otro tipo de segmentación. La consideración de este elemento obliga a prestar atención a datos que tienen que ver, entre otros, con la actuación y representatividad de los partidos políticos, la participación electoral, el comportamiento político de los jóvenes o la presencia de las minorías en la esfera pública. Se habla, en definitiva, del tamaño del "demos" activo, y del grado en que integra *de facto* la diversidad social existente. En algunos países iberoamericanos, el propósito de superar la exclusión *de facto* del sistema político de importantes sectores de la población sigue constituyendo un desafío crucial.

En íntima relación con este atributo, hay que considerar la socialización del sistema político, esto es, el grado en el que las reglas básicas y principios vertebradores del sistema democrático son comprendidas, aceptadas e interiorizadas por la ciudadanía, el alcance con que son compartidas en

relación con el tamaño de la población y la medida en que todo ello se traduce en los comportamientos públicos de las personas y los grupos sociales.

En este mismo apartado, hay que considerar las condiciones de la competencia electoral. Se aborda aquí el grado de igualdad efectiva en el acceso a los recursos políticos que permiten una competencia real, así como del carácter equitativo de las reglas y condiciones de todo tipo que enmarcan los procesos electorales.

La calidad de la representación política se halla directamente relacionada con dos parámetros: por una parte, con las características del sistema de partidos, y, por otra, con el funcionamiento de los parlamentos. En relación con el primero, algunas investigaciones recientes (Stein ...[et al], 2006) muestran que la calidad de la gobernanza mejora con partidos institucionalizados (estables, sólidamente organizados, antiguos y con raíces arraigadas en el electorado), de carácter programático (dotados de enfoques distintivos en materia de políticas, que son percibidos como tales por los ciudadanos) y nacionales (actúan movidos por una orientación nacional común y no se hallan divididos por temas territoriales o subnacionales). Un efecto de signo contrario tendría la excesiva fragmentación del mapa de partidos. En cuanto al parlamento, la misma investigación atribuye efectos positivos, en términos de gobernanza, a su capacidad propia para diseñar y participar constructivamente en la elaboración de políticas públicas, en lugar de asumir un papel de estricto refrendo de las decisiones del poder ejecutivo.

En cuanto a los partidos, debe tenerse en cuenta que desempeñan un papel crucial de canalizadores de los procesos de emergencia y socialización de las vocaciones políticas, imprescindibles en una democracia. En este sentido, garantizan al sistema de representación el suministro de las elites políticas de cuya calidad dependerá en buena parte la del sistema en su conjunto. Para ello, y en lo que respecta a las cualidades de estas elites representativas, los partidos deben encontrar un equilibrio entre la innovación (visión, liderazgo inspirador, cuestionamiento del *statu quo*) y la estabilidad (pragmatismo, previsibilidad, capacidad de transacción), que determinará el grado en que cumplen adecuadamente con este rol institucional. En América Latina, el generalizado deterioro de la imagen de los partidos políticos hace que resulte especialmente conveniente recordar el papel insustituible de éstos en las democracias contemporáneas. Por aguda que sea su crisis, y por fundada que se halle esa percepción social negativa, detrás de la destrucción de los partidos y el "que se vayan todos" acechan escenarios peores que los precedentes, como la experiencia de algunos países ha puesto de manifiesto.

En relación estrecha con lo anterior se halla la cuestión del liderazgo. Sin duda, la existencia de liderazgos políticos de calidad constituye un atributo de buena gobernanza. Ahora bien, desde este punto de vista, la calidad del liderazgo ha de medirse, en primer lugar, por su impacto positivo en el mantenimiento, desarrollo y fortalecimiento de instituciones democráticas. Debe tenerse en cuenta que existen liderazgos disfuncionales, vistos desde el ángulo de la gobernanza. La historia nos muestra abundantes ejemplos de hiperliderazgos destructores o suplantadores de las instituciones. La tradición caudillista latinoamericana es rica en ejemplos de este tipo. Desde luego, en ningún caso los liderazgos son la fórmula adecuada para subsanar los déficits de marcos institucionales sólidos.

No pocos autores han destacado el papel creciente, en las democracias avanzadas, de una ciudadanía activa y vigilante, que cabría considerar como la cara externa de una verdadera *accountability* del sistema político. En una obra reciente, Pierre Rosanvallon identifica como problema central de las democracias la disociación entre la legitimidad de la representación que, en general, se conserva, y la confianza en los representantes, que se considera seriamente erosionada. El deterioro de este "economizador institucional" estaría estimulando la aparición de una ciudadanía más escéptica y menos participativa electoralmente, pero más activa en un triple papel de vigilancia, denuncia y evaluación de la acción de gobierno. El propio autor francés reconoce que se trata de un proceso complejo y problemático, que puede derivar en tentaciones populistas y en formas de fragmentación y diseminación de la política (Rosanvallon, 2006: 11 y ss.). A nuestro juicio, lo que sería un error, que

late en algunos discursos con eco resonante en la Iberoamérica actual, es contraponer representación y participación. La existencia de una ciudadanía activa y comprometida complementa y mejora la calidad de la representación política, pero no la sustituye en ningún caso.

La gobernanza de un país se relaciona también con la capacidad de agregación política y construcción de consensos que manifiestan sus instituciones políticas. Por una parte, hay, en la esfera pública, cuestiones centrales -en especial, las conectadas con las reglas de juego- que exigen el respaldo de amplias mayorías sociales. Por otra parte, diversos tipos de problemas sociales -y entre ellos buena parte de los *wicked problems* que nutren, como se veía, la agenda emergente- requieren enfoques innovadores y experimentales que resultan impracticables si no existe un consenso amplio que respalde las políticas. Muchas de estas políticas son, además, proyectos de largo plazo que necesitan sobrevivir más allá del ciclo electoral. Ello hace de la capacidad de los diversos actores -políticos, administradores y grupos de interés- para cooperar establemente a lo largo del tiempo, un factor esencial de buena gobernanza (Stein ...[et al], 2006: 9).

La distribución territorial del poder constituye igualmente una cuestión central para la gobernanza. El diseño institucional debe buscar aquí equilibrios complejos en los que se combinan perspectivas de funcionalidad (cuáles son los óptimos desde el ángulo de la eficiencia de los procesos decisionales, contrastando resultados y recursos), de legitimidad (en la que pueden combinarse razonamientos diversos: históricos, culturales, políticos…), de equidad (desde el punto de vista de las personas y de los grupos de interés), de capacidad para defender el patrimonio público, de respaldo político y otras. Similares equilibrios son necesarios para afrontar con éxito otra dimensión de la gobernanza en el plano de las instituciones políticas, que es la referida a la integración supranacional. Son ámbitos en los que la gobernanza afecta tanto a los marcos de competencias (delimitación de atribuciones y recursos) como a los mecanismos de coordinación necesarios y a las interacciones entre actores, así como a la capacidad para gestionar éstas adecuadamente. Todas estas materias componen, tanto en el ámbito subnacional como supranacional, el repertorio temático de la llamada "gobernanza multinivel", objeto creciente de estudio y análisis entre los expertos.

2) Las instituciones de justicia

El primer atributo de la gobernanza en este campo es la existencia de una justicia independiente y transparente, esto es, capaz de adoptar sus decisiones sin mediatización de intereses ajenos y de mostrarse abierta al escrutinio público. La independencia de la justicia requiere de un conjunto de arreglos institucionales que están en la base de la noción misma de democracia, entendida como división de poderes.

La independencia garantiza el equilibrio de poderes y protege a la justicia de la captura por intereses particulares, pero es necesario, además, un sistema de garantías que la conviertan en un derecho efectivo para todos. Por ello, es necesaria también una justicia accesible, abierta a todos los ciudadanos sin distinción ni discriminación, lo que requiere de instituciones capaces de poner a las personas en pie de igualdad efectiva ante la justicia, cualquiera que sea su origen o condición social.

Por otra parte, la justicia es, además de un poder del Estado y un derecho ciudadano, un servicio público. En este sentido, debe ser una justicia eficaz, capaz de dar respuestas de buena calidad a las expectativas de sus usuarios, lo que se traduce en un buen funcionamiento de sus órganos desde el punto de vista de la información, la atención a las personas, la agilidad, la efectividad práctica de sus decisiones, la protección de las víctimas y de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, y, en general, en los atributos propios de un buen servicio público.

El Estado de derecho requiere también el control legal del uso de la fuerza, lo que implica, de entrada, la supeditación efectiva de las fuerzas armadas y de seguridad al poder civil, así como su actuación dentro de marcos de estricta regularidad y bajo la supervisión permanente del poder judicial. En este sentido, y haciéndonos eco de la coyuntura que viven hoy algunos países de la región, es importante recordar que la seguridad personal y el imperio de la ley son bienes públicos primarios, y

por ello legitimadores fundamentales del sistema político, sin los cuales la *auctoritas* del Estado, en cualquiera de sus campos de actuación, se desvanece irremisiblemente.

La existencia de formas extrajudiciales de resolución de conflictos constituye un atributo de gobernanza al que se confiere una importancia creciente, en la medida que facilita, agiliza y robustece el funcionamiento efectivo de la justicia, a la vez que tiende a estimular fórmulas de acuerdo menos costosas socialmente.

Por último, pero no por ello menos importante, habría que hacer referencia en este apartado a la socialización del imperio de la ley, entendiendo por tal la observancia ordinaria de las normas en el comportamiento ordinario de los ciudadanos en sus relaciones, en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, y en las relaciones que se dan entre el Estado y las organizaciones del sector privado. Este atributo de gobernanza está estrechamente relacionado con la limitación de la corrupción. La corrupción aflora y se extiende justamente allí donde se ensanchan los márgenes de tolerancia social al incumplimiento de las normas de cualquier índole. Es fácil reparar, por lo que hace a este punto, en el peso dominante que adquieren en él las instituciones de carácter informal.

3) Las instituciones de mercado

Entre las instituciones que favorecen el buen funcionamiento de los mercados, el respeto de los derechos económicos básicos (propiedad, crédito, comercio, iniciativa empresarial, etc.), garantizado por el correspondiente elenco de instituciones (fe pública, registros públicos, legislación civil, mercantil y fiscal, etc.) es, desde luego, el primer atributo de gobernanza. De hecho, la seguridad jurídica, a la que se ha hecho alusión en el apartado anterior, constituye el principal requisito para un funcionamiento eficiente de los mercados. La existencia de un sistema eficaz de garantías, amparado por instituciones tanto formales como informales, produce un efecto reductor de los costes de transacción, aquellos que resultan de la necesidad de medir la calidad de lo que se intercambia y de proteger y hacer efectivos los derechos resultantes de los acuerdos (North, 1990: 27)[6]. Como consecuencia de esa reducción, los mercados operan con mayor fluidez y se producen las consiguientes ganancias de eficiencia. *A contrario sensu*, el déficit de instituciones produce un grado más o menos alto de incertidumbre que retrae a los actores económicos, encarece las transacciones y debilita el funcionamiento de los mercados.

Entre esas instituciones necesarias para asegurar el buen funcionamiento de los mercados se hallan las instituciones reguladoras. Su papel es el de garantizar la existencia de mercados abiertos y transparentes, así como el de proteger a la sociedad de las externalidades negativas asociadas a ciertos procesos económicos. Una parte significativa del incremento del papel del Estado en las sociedades actuales deriva de la extensión de su papel regulador en el mundo globalizado de nuestros días. Esa extensión es consecuencia, por una parte, de la necesidad de garantizar la competencia frente a nuevas amenazas de concentración oligopolista. Por otra parte, se relaciona con la aparición de nuevos riesgos en sectores de actividad económica (medio ambiente, sanidad alimentaria, insostenibilidad energética, mal uso de los medios de comunicación de masas). Finalmente, deriva de la aparición de los nuevos mercados resultantes de la privatización de actividades que antes se hallaban en manos de los Estados y que continúan teniendo un alto valor estratégico para los países (energía, telecomunicaciones, infraestructuras, etc.) Este fenómeno de expansión regulatoria convierte la eficacia de las instituciones reguladoras en un atributo esencial de la gobernanza contemporánea. La crisis financiera global que nos aqueja ratifica en forma elocuente esta importancia.

Para el logro de esa eficacia, resulta en muchos casos imprescindible que los marcos institucionales garanticen la independencia de esas autoridades y su protección frente a los vaivenes del ciclo político. En particular, y hablando desde el ángulo del funcionamiento de la economía, resulta muy importante asegurar la independencia de las autoridades responsables de asegurar la estabilidad macroeconómica y la apertura y transparencia de los mercados. La interferencia política en estos campos constituye un factor perturbador de consecuencias claramente negativas. Esa es la razón de que

las legislaciones promuevan, en general, los formatos *arm's length* (de autonomía protegida)[7] para el diseño de estas autoridades, si bien en este punto es, desgraciadamente, frecuente la aparición de distorsiones derivadas de la contradicción entre instituciones formales (garantías formales de independencia) e informales (politización, patrimonialización por lotes o cuotas de partido, etc.).

También resultan importantes, en este campo, los instrumentos de concertación social capaces de promover estrategias sectoriales de largo plazo. En determinadas áreas de la actividad económica resulta necesario garantizar la certidumbre, durante períodos que trascienden al ciclo electoral, acerca del mantenimiento de determinadas políticas públicas. Éste, y en general el de las políticas y mecanismos institucionales de promoción del desarrollo económico, es uno de los campos en los que en mayor medida se pone de manifiesto la naturaleza cooperativa o relacional de los nuevos escenarios de gobernanza, y la necesidad de implicar en decisiones públicas a diferentes tipos de actores económicos y sociales.

4) La gestión pública

La existencia de una administración pública imparcial y eficaz es un atributo básico de gobernanza. La imparcialidad de la administración en sus relaciones con los particulares forma parte del mismo bloque de instituciones al que se hacía referencia en el apartado anterior, garantes de la seguridad jurídica y la igualdad de trato, y reductoras, por ello, de la incertidumbre, con los consiguientes efectos benéficos sobre las transacciones entre los actores económicos. En cuanto a la eficacia, es una exigencia derivada de la magnitud e importancia del papel de proveedor de bienes y servicios que caracteriza a los Estados modernos, y que se concreta en elevadas tasas de gasto público sobre el PIB. La dimensión de "empresarialidad" inherente a este rol es manifiesta, y se traduce en requerimientos de eficacia y eficiencia en el comportamiento de los gobiernos y sus organizaciones, tanto cuando actúan directamente como cuando lo hacen comprando en el mercado servicios y actividades de interés general, públicamente financiados.

Este tipo deseable de administración pública obliga a las modernas sociedades democráticas a disponer de un empleo público profesional, capaz de satisfacer los requerimientos de imparcialidad y eficacia a los que se aludía. El primero de los requisitos de un modelo de empleo público de esta naturaleza es el de configurarse como un sistema de mérito. Los arreglos clásicos de las burocracias weberianas (acceso competitivo, estabilidad del empleo, carrera vinculada a datos objetivables, etc.) tenían como objeto separar y proteger la burocracia pública de la politización y la captura por intereses particulares. Por eso, la profesionalización del empleo público[8] sigue siendo hoy un propósito imprescindible en los países iberoamericanos (Longo y Ramió, 2008). Ahora bien, la evolución "empresarial" del Estado moderno -a la que se ha hecho referencia- obliga en nuestros días a ampliar esta noción formal del mérito, incorporándole, además, las nociones de idoneidad para la tarea, desarrollo profesional y rendimiento. Esto obliga a la introducción, en el manejo del empleo público, de políticas flexibles de recursos humanos, que han inspirado las reformas realizadas en los últimos años en muchos países del ámbito OCDE. En la actualidad la construcción de meritocracias flexibles (Longo, 2004) es el objetivo inspirador de nuevos arreglos institucionales que implican, casi siempre, el desarrollo de capacidades de gestión todavía deficitarias en los sistemas públicos.

Entre estas capacidades necesarias, y formando parte del elenco de instituciones nacidas con las reformas administrativas de las últimas décadas, se halla la dirección pública profesional, que constituye uno de los principales ingredientes de la gobernanza contemporánea, vista desde el ángulo de la gestión pública. Ajena al paradigma weberiano, la gerencia profesional aparece como respuesta a la necesidad de mejorar la eficacia directiva de los gobiernos y su capacidad de control sobre una maquinaria administrativa cada vez más diversificada y compleja. Ello obliga a profesionalizar un segmento directivo en la cúspide de las organizaciones públicas[9], y a definir para él un marco de responsabilidad caracterizado por las notas de: a) discrecionalidad directiva, nacida de una delimitación de responsabilidades políticas y gerenciales, y del respeto de una esfera de decisión autónoma,

protegida de la interferencia política; b) responsabilización (*accountability*) de los directivos por resultados, en el marco de un mandato político previo; c) instrumental de incentivos -premios y sanciones- vinculado a dicho sistema de responsabilización; y d) un *ethos*, o conjunto de valores de referencia, distintivo de la nueva profesión, en el que la racionalidad económica y la responsabilidad ocupan un lugar central[10].

Forma parte de los atributos de la gobernanza en este campo el desarrollo de capacidades de coordinación estratégica de las políticas públicas, necesarias para maximizar el impacto de las decisiones de inversión de recursos en prioridades sociales. Estas capacidades resultan particularmente deseables en escenarios institucionales de gobernanza multinivel (concurrencia de diversos escalones territoriales de administración pública) y en especial cuando -como resulta frecuente- la implementación de las políticas requiere el concurso de redes de actores, públicos y privados, con intereses diversos. Como se veía al principio, actualmente, la mera existencia de criterios de preeminencia jerárquica, por alto que sea su fundamento constitucional o legal, no garantiza a los gobiernos, en estos contextos, el logro de una efectiva coordinación estratégica.

Los escenarios indicados obligan, además, a una buena gestión de las relaciones de colaboración entre actores públicos y privados, imprescindibles en muchos casos, pero portadoras, a su vez, de nuevos peligros. Por ello, la gobernanza contemporánea debe incorporar arreglos institucionales específicamente orientados a fortalecer las capacidades de protección del patrimonio público frente a los riesgos de captura por intereses particulares (Bresser Pereira, 2004).

La capacidad fiscal, así como la eficacia y transparencia en la gestión del gasto público, son otros atributos de la gobernanza en este campo. La existencia de un sistema tributario que facilite al Estado recursos suficientes, y que sea compatible con el buen funcionamiento de la actividad económica del país, constituye la premisa en este punto. Los marcos institucionales correspondientes deben garantizar, además, el carácter equitativo del sistema y la eficacia gubernamental para evitar el fraude. En cuanto al gasto, la existencia de sistemas transparentes de compras públicas, así como el buen funcionamiento de los controles internos y externos de regularidad en la gestión presupuestaria son los ingredientes institucionales básicos.

Por último, una buena gobernanza exige, en la gestión pública, la existencia de sistemas efectivos de evaluación y responsabilización (*accountability*). Una democracia avanzada obliga, en este punto, a ir más allá de la comparecencia electoral cada 4 años. El primer paso es la extensión de la transparencia en el acceso a la información sobre las estructuras y el funcionamiento de los gobiernos y sus organizaciones, que debe estar, toda ella, sometida al escrutinio público sin más restricciones que las derivadas de la seguridad pública o los derechos de privacidad de las personas. Sobre esta base, habría que construir mecanismos eficaces y públicos de exigencia y rendición de cuentas a los que deberían estar sometidos los gestores públicos, favoreciendo de este modo la existencia de una deliberación pública informada sobre la efectividad[11] de las políticas públicas.

Hay que tener en cuenta que el carácter relacional o cooperativo de los nuevos modelos de gobernanza introduce dificultades añadidas a este empeño, al dificultar la atribución precisa de responsabilidad a un actor entre varios. Por ello, para Behn (2001: 74), los nuevos paradigmas de gobernanza requieren de una teoría, no ya de la responsabilización democrática, sino de la responsabilización colaborativa.

5) La sociedad civil

Para algunos expertos, la calidad de la gobernanza de un país se relaciona estrechamente con la de su sociedad civil, entendida como capital social. Con esta expresión, habitual en las ciencias sociales durante las últimas décadas, se alude a la densidad de las redes de involucramiento cívico en las que participan los ciudadanos, nutridas por relaciones basadas en la confianza y en la existencia de normas de reciprocidad. Para autores como Putnam (1993) o Fukuyama (1998), este tejido comunitario crea el entorno institucional que hace posible el buen funcionamiento de la esfera pública y, en definitiva, el

bienestar social y el progreso económico. Hay que resaltar que esas relaciones deben reunir dos requisitos, sin los cuales no producirían capital social. En primer lugar, son horizontales, es decir, no implican posiciones de primacía o subordinación de ninguna clase; en segundo lugar, se basan en lazos débiles -*weak ties* (Granovetter, 1973)- por contraste con las relaciones sociales de lazos fuertes como las de parentesco, o las basadas en la afinidad ideológica o el interés económico grupal. Así pues, hablamos de asociaciones altruistas, voluntariados sociales, emprendimientos cívicos, clubes y otras organizaciones artísticas, culturales o recreativas, y no de familias, iglesias, partidos o sindicatos.

Una de las cuestiones centrales de la gobernanza en las democracias actuales es, justamente, el conseguir una organización adecuada de la participación de las organizaciones sociales en los asuntos de interés público. Dos son los problemas clásicos: por una parte, el de dilucidar el grado de representatividad real de estas organizaciones; por otra, el evitar la captura del patrimonio público por intereses particulares. Como ha señalado Aguilar (2008: 27 y ss.), la participación es realmente factible sólo en condiciones de interdependencia, esto es, cuando los actores gubernamentales y sociales saben que poseen recursos y capacidades insuficientes, y que no tendrán acceso a los recursos en poder de la otra parte a menos que lleven a cabo actividades de intercambio. La interdependencia se opone a la independencia mutua y también a la dependencia de una parte respecto a la otra. Esta última conduciría a una "gobernanza estadocéntrica", en un extremo, y a un "gobierno privado" o "Estado capturado", en el otro. Ahora bien, como subraya el autor mexicano, hay un productor distintivo en este proceso de interacción, que es el gobierno, cuyo aporte singular es el de otorgar validez pública al producto final del proceso. Sólo el gobierno está, en un contexto democrático, en condiciones de validar el contenido de la fórmula específica de colaboración o participación.

Es importante tener en cuenta que no siempre la fortaleza de las asociaciones de la sociedad civil favorece a la gobernanza. Las redes mafiosas serían un contratipo extremo. Sin llegar a él, las sociedades contemporáneas se caracterizan por lo que se ha llamado "hiperpluralismo" (Kettl, 2002: 142), esto es, la fragmentación de la esfera pública en grupos organizados para la defensa de intereses comunes de sus miembros, ya sean éstos de base económica, profesional, territorial u otras. El avance de los neocorporativismos radicales, opuestos a cualquier innovación política potencialmente lesiva para su posición en el sistema, o la extensión de las reacciones *nimby*[12], forman la parte más negativa de estos escenarios, desde el punto de vista de la gobernanza.

Frente a estos peligros, dos atributos de la gobernanza, desde este ángulo de la sociedad civil, deben ser resaltados. El primero, una representación equilibrada de los intereses de los grupos sociales en la esfera pública, esto es, que no exista una apropiación hegemónica o dominante de la voz por parte de ciertos grupos de interés, en detrimento de la capacidad de otros sectores por hacerse oír. Este desequilibrio suele traducirse, en general, en un acceso inequitativo a los recursos públicos por parte de los grupos más vulnerables, lo que consolida y refuerza a largo plazo el desequilibrio de partida. El segundo, la existencia de mecanismos adecuados de articulación de los intereses en presencia, es decir, la cristalización de marcos institucionalizados en los que sea posible dirimir las controversias y transar las posiciones de los diferentes grupos de interés con los menores costes sociales posibles.

Un fenómeno relativamente reciente, sobre cuya trascendencia es probablemente un tanto prematuro elucubrar, es la expansión de las fórmulas de responsabilidad social de la empresa (RSE). Nacido en el contexto de la globalización, e influido por la crisis que ésta ha representado para el modelo de empresa que nació con la revolución industrial, el discurso de la RSE promueve un modelo de compañía activa en la esfera pública, que busca ensanchar su legitimidad social mediante un compromiso ético con las causas de interés general, comenzando por aquellas que combaten las externalidades negativas del crecimiento económico en un contexto globalizado (contaminación medioambiental, deslocalizaciones, despilfarro energético, *dumping* social, etc.). No hay duda de que la expansión y consolidación de este discurso, y la puesta en marcha de los mecanismos de presencia empresarial en la esfera pública que se desprenden de él, podrían contribuir a robustecer notablemente la gobernanza en las sociedades actuales.

Medir y mejorar la gobernanza

Casi nadie discute la necesidad de evaluar la gobernanza, ya sea para gestionar la atención política y social, dirigiéndola a las causas, no siempre evidentes, de ciertos problemas, o para producir un aprendizaje que permita mejorar las intervenciones en la esfera pública, o bien para hacer posibles los procesos de exigencia y rendición de cuentas (qué funciona y qué no funciona) sobre dichas intervenciones. La dificultad aparece cuando abordamos el cómo hacerlo.

El primer problema que se nos plantea en el momento de evaluar la calidad de la gobernanza es que, por la misma naturaleza de ésta y por la dimensión relacional, metaorganizativa, que le es propia, no nos permite limitarnos a medir *outputs*, esto es, el producto o resultado inmediato obtenido por la actuación de un actor determinado en un proceso (por ejemplo, una norma gubernamental que impone la reducción de la *ratio* de alumnos por aula en la educación secundaria). Hemos de aspirar a medir los resultados agregados de las interacciones contenidas en dicho proceso, es decir, a evaluar los impactos efectivamente producidos en la realidad, o *outcomes* (por ejemplo, la evolución del índice de comprensión lectora, o el abandono prematuro de la enseñanza post-obligatoria, o cualquier otro indicador del informe PISA de la OCDE). Es en este sentido que se utilizaba antes la noción de efectividad. Y es sabido que cuanto más se alejan de sus orígenes los ítems que se miden, mayor es el número de actores e interacciones producidas, así como la diversidad de contextos en los que se producen, lo que hace más difícil establecer nexos causales y, por consiguiente, extraer conclusiones válidas en términos de aprendizaje.

No debe extrañar, por ello, que alguna línea muy reciente de investigación haya pretendido encontrar, buscando anclajes teóricos en el campo de la filosofía política, un criterio normativo básico de calidad de la gobernanza, en torno al cual elaborar una teoría válida para evaluar aquélla en cualquier circunstancia y entorno (Rothstein y Teorell, 2008). La empresa se antoja de una ambición excesiva. De hecho, la mayor parte de los esfuerzos de los expertos viene dedicándose, más modestamente, a explorar la pertinencia y utilidad de diversos criterios de medición que, en contextos institucionales diferentes, puedan ayudar al análisis de cuestiones de complejidad tan alta (Stein ...[et al], 2006; Bovaird y Loeffler, 2007; Longo, 2008a).

Con esta finalidad, se han ido construyendo y publicando los llamados indicadores institucionales, medidas numéricas que pretenden evaluar la calidad y el desempeño de las instituciones de un país y que expresan, de forma sintética, la posición relativa de la institución, ya sea en relación con una situación comparable, en el tiempo o en el espacio, o con una medida ideal. Los organismos internacionales, pero también otros actores (agencias de riesgo, ONG como World Economic Forum o Transparency International, universidades) han elaborado esta clase de indicadores que han ido evolucionando con el tiempo. Los iniciales -o de primera generación- se apoyaban básicamente en encuestas y se focalizaban en la vinculación entre la fortaleza de ciertas instituciones y el crecimiento económico. Fueron muy criticados por su carácter instrumental respecto de ciertos modelos específicos de desarrollo adoptados especialmente por el FMI y el Banco Mundial. Los llamados indicadores institucionales de segunda generación[13] se apoyan en datos objetivos y juicios expertos y buscan mayor transparencia y aceptabilidad política, incorporando una filosofía más integral del desarrollo de los países.

El uso de estos indicadores plantea diferentes opciones metodológicas de análisis de la calidad de la gobernanza. Una de ellas, ampliamente utilizada, es la del *ranking* o análisis comparado, que muestra la posición obtenida por diferentes países en relación con uno o más indicadores de calidad institucional. El problema es que esta técnica analítica no ofrece, por sí misma, demasiada base para extraer conclusiones en términos de aprendizaje. Por ello, se ha defendido el uso -que puede ser complementario con el anterior- del *mapping*, técnica que considera los indicadores institucionales en el marco de ejercicios analíticos más amplios, convirtiéndolos en narrativas que incluyen explicaciones

causales históricas y cualitativas, y permitiendo así un diagnóstico de mayor utilidad para la intervención posterior[14].

Lo anterior nos traslada desde el ámbito del análisis y la evaluación al del desarrollo institucional. ¿Es posible, para las sociedades democráticas, promover procesos de mejora de la calidad de la gobernanza? Y, si es así, ¿cómo construir, fortalecer, cambiar o desarrollar los marcos institucionales afectados por dicho propósito? En este punto, vuelve a encontrarse una dificultad derivada de la distinción que se hacía al principio entre instituciones formales e informales. No cabe duda de que estas últimas son la verdadera clave del cambio institucional, y aquellas que cambian con mayor dificultad, ya que se hallan directamente implicadas en los procesos históricos de formación de las identidades colectivas.

March y Olsen (1995: 194 y ss.) proponen, para abordar estas cuestiones, un marco teórico sugerente, tanto por su interpretación de la realidad como por las consecuencias que pueden derivarse del mismo en respuesta a las dos preguntas formuladas. Comienzan por afirmar que los procesos democráticos tienden a propiciar cambios incrementales, graduales, más que a favorecer la implementación de experimentos planificados. Basan su afirmación en la convicción de que el cambio institucional requiere de un aprendizaje experiencial, y creen que las instituciones democráticas se hallan seriamente limitadas para este tipo de aprendizaje.

Para aprender, las instituciones necesitan cuatro capacidades básicas. En primer lugar, capacidad para experimentar, lo que entra -para los autores citados- en conflicto con algunos rasgos de la democracia política, especialmente las reglas que refuerzan la jurisdicción, la estandarización y la rendición de cuentas (al menos, en el formato en que ésta se produce habitualmente). En segundo lugar, necesitan capacidad para derivar inferencias de la experiencia, y esta capacidad se halla limitada por el modo en que se construyen las explicaciones políticas de las cosas. Innerarity (2008: 9) destaca, en este sentido, la necesidad de decodificar el discurso político, elaborado para producir la impresión de la diferencia y a veces para disimular el parecido. En tercer lugar, precisan la capacidad para actuar con base en el conocimiento, a lo que se opone el énfasis democrático en reglas claras y estables, que tiende a reducir esta capacidad. Por último, para completar el ciclo de aprendizaje, las instituciones necesitan capacidad para conservar el conocimiento, pero las democracias tienen serias dificultades para retener las lecciones de la historia. La memoria institucional reproduce, en general, la experiencia de un modo impreciso.

Pese a su aparente pesimismo, en el diagnóstico de March y Olsen subyacen algunas claves de desarrollo institucional que pueden entenderse, por difícil que resulte el conseguirlas, como desafíos centrales de la gobernanza en las democracias contemporáneas. En síntesis, podría decirse que se necesitan marcos institucionales que favorezcan el aprendizaje social, removiendo, para ello, algunos de los obstáculos apuntados. A nuestro juicio, el tratamiento del desarrollo institucional como aprendizaje es claramente coherente con la complejidad de los problemas de la agenda emergente, a los que se hacía referencia al principio. Cuando las intervenciones en la esfera pública no se pueden guiar por el conocimiento previamente acumulado, sino que deben hacer frente a problemas colectivos cuya etiología es, al menos parcialmente, desconocida, y cuyo tratamiento está por descubrir[15], el gran reto es disponer de marcos institucionales que faciliten procesos colectivos de apropiación de experiencia y capacidad institucional y lo hagan a los menores costes que ello sea posible.

En particular, resulta imprescindible reforzar la capacidad para desarrollar y mantener una experimentación adecuada (March y Olsen, 1995: 224). De lo que se ha dicho, se desprende que ello exigiría revisar algunas pautas de funcionamiento de nuestras democracias, y hacerlo sin crear efectos perversos ni debilitar las instituciones. Desde nuestra perspectiva, algunos desafíos centrales del esfuerzo por mejorar la calidad de la gobernanza en las democracias avanzadas pasarían por conseguir dos logros, de carácter instrumental pero cruciales ambos. En primer lugar, la creación de espacios y mecanismos de concertación política y social capaces de permitir la exploración experimental de ciertas políticas públicas centrales, y de sostenerla a lo largo de períodos relativamente extensos, en

forma compatible con el ciclo político-electoral. En segundo lugar, la compatibilidad de ese consenso con una esfera vigorosa de deliberación pública, alimentada con informaciones fiables, capaz de ejercer la *accountability* y manejar las explicaciones políticas de lo que ocurre -esto es, el "no-saber reflexivo y la normalización del desacuerdo político", con todas sus ventajas epistemológicas (Innerarity, 2008: 8)-, de tal modo que se haga posible la existencia de procesos razonablemente eficaces y útiles de evaluación y aprendizaje colectivo. Por eso, la construcción de instituciones capaces de estimular esa deliberación y fundamentarla, superando la manipulación y la superficialidad de los marcos en los que se desarrolla en nuestros días el debate político, es uno de los desafíos más trascendentes de las democracias, en Iberoamérica y en todo el mundo.

Notas

[1] Lester Salamon, citado por Kettl (2002), cifraba en 1999 en sólo un 3% la actividad financiera del gobierno federal norteamericano consistente en la provisión de bienes y servicios administrados directamente por las agencias públicas. Aunque reconocía que en los niveles estatal y local el porcentaje era sensiblemente superior, la tendencia era claramente del mismo signo.

[2] Esta confusión de planos no es rara, ya que se repite con numerosos conceptos centrales en las ciencias sociales. Sin ir más lejos, es clásico el análisis de Sartori (1987: 25 y ss.) sobre los significados descriptivo y normativo de "democracia".

[3] Desde esta perspectiva, para Kooiman (2003), Gobernanza es una manera de conceptualizar la frontera entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. El ángulo desde el que la analiza es, preferentemente, el de las interacciones entre gobernantes y gobernados que se desarrollan en el nivel de las estructuras (marcos y contextos en los que las interacciones se producen) y en el de los procesos (nivel intencional o de acción). En el primero hay instituciones (concebidas, en el sentido de North, como reglas de juego), posibilidades materiales y tecnológicas, y restricciones o condicionantes. En el segundo, hay intereses, objetivos y valores. Para Vallespín (2000: 132), la Gobernanza "abarcaría las diferentes maneras en las que la sociedad puede ser dirigida y coordinada".

[4] Algunas aportaciones, especialmente en el Reino Unido (véase Hodges, Wright y Keasey, 1996), han pretendido acuñar, en un sentido bastante similar a éste, la noción de Corporate Governance (CG) en el sector público. Así, los informes del Comité Cadbury y de CIPFA coinciden en apuntar los valores de *Openness, Integrity* y *Accountability* como integrantes de la CG en los servicios públicos. La verdad es que la expresión, cuyo origen en la empresa privada es bastante preciso y específico, introduce más bien ruido y no parece aportar gran cosa cuando se utiliza en el sector público. Por otra parte, la CG es básicamente un concepto intraorganizativo, en tanto que Gobernanza apunta, como se ha dicho, a una dimensión interorganizativa y relacional.

[5] Una noción integradora, que podría hacerse nuestra a estos efectos, es la utilizada por March y Olsen (1995: 6), para quienes: "Gobernanza implica influir en los marcos en que actúan los ciudadanos y los agentes públicos, dentro de los cuales la política sucede y se modelan las identidades e instituciones de la sociedad civil. Una discusión sobre la gobernanza democrática moderna en estos términos se centra básicamente en cómo esos marcos institucionales pueden ser organizados para alcanzar los ideales democráticos".

[6] Williamson (1985: 20 y ss.), en una obra ya clásica, define los costes de transacción en forma análoga, aunque no exactamente coincidente, con la de Douglas North.

[7] March y Olsen (1995: 101) llaman "instituciones eunucos de la democracia" a estas instituciones que desempeñan un importante papel en los procesos políticos, pero que deben funcionar en forma separada y protegida de la política de partido, dedicadas a servir a la comunidad política sin utilizar sus capacidades -a menudo importantes- para extraer provecho en beneficio propio o de sus miembros.

[8] Sobre el contenido y alcance del concepto de profesionalización del empleo público, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, sancionada por la Cumbre Iberoamericana y adoptada como

documento oficial por la Asamblea de Naciones Unidas en 2004, constituye hoy un referente fundamental.

[9] En no pocos países iberoamericanos se ha constatado este déficit de gerencia pública, y existen intentos de desarrollar un espacio institucional para la función directiva profesional. La más desarrollada de estas experiencias ha sido la creación, en Chile, en 2004, del Sistema de Alta Dirección Pública.

[10] Un ejemplo reciente de diseño institucional del rol de los directivos públicos profesionales se halla en las recomendaciones del Código de Gobernanza Pública aprobado en 2005 en Dinamarca (Greve ...[et al], 2007).

[11] Se utiliza aquí la noción de efectividad, según lo hace un reciente estudio (CLAD, 2007: 45), como relación entre producto obtenido y cambio social generado (capacidad de modificación del "outcome"). "Se califica de efectivo un servicio o actividad pública cuando su incidencia en la consecución del objetivo establecido de cambio social es alta. De hecho, sería la medida última de la política pública y de la acción de gobierno", y -añadimos nosotros- el criterio último de evaluación de calidad de la gobernanza. Se insiste en ello en el apartado final de este trabajo.

[12] Acrónimo inglés de "Not In My Back Yard" (puede traducirse como "no en mi jardín"), expresión que alude a las movilizaciones colectivas contra determinadas políticas públicas -generalmente, de creación de equipamientos sociales o infraestructuras- de las que puede aceptarse su necesidad, por razones de interés general, pero se rechaza la ubicación propuesta en el territorio por razones de proximidad indeseable para los intereses de un determinado grupo social.

[13] Son particularmente relevantes los indicadores de segunda generación elaborados por el Instituto del Banco Mundial, bajo la dirección de Daniel Kaufmann (Kaufmann, 2003).

[14] Se han tomado prestadas estas expresiones y conceptos de Koldo Echebarría, en la actualidad alto directivo del Banco Interamericano de Desarrollo.

[15] Anthony Giddens ha denominado genéricamente "incertidumbre fabricada" a los problemas y riesgos resultantes de la intervención humana en las condiciones de la vida social y la naturaleza. Las incertidumbres (y oportunidades) que crea son, en gran parte, nuevas. No se les pueden aplicar viejos remedios, pero tampoco responden a la receta de la Ilustración: a más conocimiento más dominio. En ocasiones, apuntan más al control de daños y a la reparación que al incremento del dominio (Giddens, 1994).

Bibliografía

Aguilar, L. F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (2008), *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), Cátedra de Liderazgos y Gobernanza Democrática (Cuadernos de Liderazgo).

Behn, R. D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, Brookings Institution Press.

Bovaird, T. y Loeffler, E. (2007), "Assessing the Quality of Local Governance: a Case Study of Public Services", en *Public Money and Management*, Vol. 27, N° 4, Oxford, September.

Bresser Pereira, L. C. (2004), *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*, Oxford, Oxford University Press.

_____ (2007), "The Structural Public Governance Model", en *International Public Management Journal*, Vol. 8 N° 1, Greenwich.

CLAD (2007), *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, Caracas, CLAD, BID (Documentos Debate; Nº 11).

Clarke, M. y Stewart, J. (1997), "Handling the Wicked Issues; Discussion Paper", University of Birmingham, Institute of Local Government Studies.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *La gobernanza europea: un libro blanco*, Bruselas.

Fukuyama, F. (1998), *La confianza (Trust)*, Barcelona, Ediciones B.

_____ (2004), *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.

Giddens, A. (1994), *Más allá de la izquierda y la derecha: el futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra.

Granovetter, M. S. (1973), "The Strength of Weak Ties", en *American Journal of Sociology*, N° 78, pp. 1360-1380.

Greve, C. ...[et al] (2007), *Un code pour la gouvernance publique: le modèle danois*, Québec, Télescope.

Hodges, R.; Wright, M.; y Keasey, K. (1996), "Corporate Governance in the Public Services : Concepts and Issues", en *Public Money and Management*, Vol. 16 N° 2, Oxford, April-June, pp. 7-13.

Innerarity, D. (2006), *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), Cátedra de Liderazgos y Gobernanza Democrática (Cuadernos de Liderazgo; Nº 2).

_____ (2008), "La política en una sociedad postheroica", Madrid, Progresa (Claves de Razón Práctica, Nº 180).

Kaufmann, D. (2003), "Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy; Discussion Draft", Washington, World Bank.

Kettl, D. (2002), *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty First Century America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, London, Sage.

Loeffler, E. (2003) "Governance and Government", en *Public Management and Governance*, T. Bovaird y E. Loeffler (eds.), London, Routledge.

Longo, F. (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós.

_____ (2008a), "Quality of Governance: Impartiality Is not Enough", en *Governance*, Vol. 21 N° 2, Oxford, April.

_____ (2008b), "Introducción", en *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI*, F. Longo y T. Ysa (eds.), Barcelona, Escuela de Administración Pública de Cataluña; Edicions Bellaterra.

Longo, F. y Ramió, C. (eds.) (2008), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Fundación Centro de Estudios Internacionales de Barcelona (Fundació CIDOB).

Lynn, L.; Heinrich, C.; y Hill, C. (2001), *Improving Governance*, Washington, Georgetown University Press.

March, J. G. y Olsen, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.

_____ (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.

Mendoza, X. y Vernis, A. (2008), "El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas", en *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, F. Longo y T. Ysa (eds.), Barcelona, Escuela de Administración Pública de Cataluña; Edicions Bellaterra.

North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.

Rosanvallon, P. (2006), *La contre-démocratie: la politique a l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil.

Rothstein, B. y Teorell, J. (2008), "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", en *Governance*, Vol. 21 N° 2, Oxford, April.

Sartori, G. (1987), *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial.

Stein, E. ...[et al] (coords.) (2006), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, BID; Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Vallespín, F. (2000), *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.

Williamson, O. E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press.