



COLABORACIÓN ESPECIAL

Acerca del gobierno: propuesta de teoría

Palabras del autor en la presentación del libro*

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

El Colegio de Jalisco

10 de octubre 2023

Mi comentario al libro tendrá dos momentos. En un primer momento haré algunas consideraciones sobre la cuestión de la efectividad directiva del gobierno democrático que el libro quiere entender y a la que quiere dar respuesta. En la segunda parte apuntaré las posiciones centrales de la teoría del gobierno que se propone en el libro, expondré el concepto de gobernanza pública y el rol fundamental del agente gubernamental en la definición y decisión del contenido de la gobernanza.

1. La cuestión de la efectividad del gobierno democrático

La cuestión de la legitimidad de los gobiernos ha sido razonablemente resuelta en las naciones en las que la democratización no se redujo a la democracia electoral, a elecciones y alternancia, sino comprendió la acción directiva de gobierno del gobernante elegido, que se decide y efectúa conforme a los valores, principios y leyes del ordenamiento normativo del Estado de Derecho. Es un gobierno legítimo por ser elegido legalmente y por ser representativo de las posiciones de la ciudadanía, pero fundamentalmente por ser un gobierno de leyes y por leyes, que encuadra y demarca la representatividad política. Sin embargo, en los últimos años, la cuestión de la efectividad de los gobiernos legítimos ha tomado fuerza y es el centro de la preocupación ciudadana y de la reflexión académica. A la ciudadanía actual le importa *una democracia de resultados y no solo una de valores, principios, normas y discurso*. No es convincente y aceptable una legitimidad inefectiva.

* Evento de Presentación del libro. (Luis F. Aguilar Villanueva (2022). *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*. El Colegio de Jalisco-CLAD-Tirant lo Blanch.) El Colegio de Jalisco, Zapopan, 10 de octubre de 2023.

Hoy se ha vuelto crucial la pregunta si la democracia tiene respuesta ante los problemas sociales crónicos que se arrastran por décadas, los cambios multidimensionales actuales que sacuden todos los ámbitos de la sociedad y los acontecimientos calamitosos cada vez más frecuentes (incendios, inundaciones, sequías...). Las limitaciones y los reveses de los gobiernos democráticos han reactivado en muchos países el atractivo por gobiernos autoritarios unipersonales, por los gobiernos de excepción de las dictaduras o las autocracias.

La cuestión de la capacidad y efectividad directiva de las democracias se ha vuelto predominante y ha motivado que la atención política y académica se haya desplazado *del gobernante hacia la gobernanza*, del énfasis en la posición legítima de autoridad del gobernante hacia el énfasis en la acción directiva del gobernante legítimo. No se minusvalora la cuestión de la legitimidad, que exige acatamiento a la ley, calidad institucional, y que si no existe o es defectuosa ocasiona que los ciudadanos no le otorguen el derecho a gobernar y no se sientan obligados a aceptar sus planes, políticas, órdenes. Pero el gobernar no es únicamente una acción legalmente normada, es una *acción ejecutiva, performativa*, de efectuación de resultados de beneficio social con los menores costos posibles, y que para ser efectiva opera según las reglas de la ciencia, las tecnologías y las prácticas laborales de campesinos, obreros, profesionales, que acreditan ser regularmente eficaces. Si no se exige y acentúa la efectividad del gobierno, su producción de resultados de valía y beneficio social, el gobierno no es gobierno, es solo una actividad discursiva, conceptuosa, ideológica, académica, predicadora de hermosos horizontes sociales.

Como sabido, la problematización de la efectividad del gobierno democrático comenzó en los años setenta del pasado siglo, después de “los 30 años gloriosos de la posguerra” en Europa (en nuestra región los años gloriosos del Desarrollo), que fueron los años en los que los cambios económicos, cognoscitivos, técnicos y conductuales de la sociedad pusieron en evidencia las incapacidades y limitaciones directivas de los gobiernos democráticos del Estado Social (de Bienestar, de Desarrollo) y crecieron las críticas a su capacidad directiva y las movilizaciones sociales. 1968 sigue siendo el año emblemático, Su primer planteamiento y manifiesto conceptual fue el ensayo de 1975: *La Crisis de la Democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral*. Su diagnóstico de la situación política y administrativa de los gobiernos fue una crítica al patrón establecido de las políticas económicas y sociales de los gobiernos democráticos de la posguerra. Todas sus políticas públicas se orientaban a satisfacer la variedad de las demandas de los ciudadanos y lo hacían mediante el gasto público. Era su

instrumento único o predominante. No existían otros dispositivos de gestión de la demanda social. La consecuencia del patrón directivo normalizado fue llevar a la hacienda pública a sufrir progresivamente desequilibrios, insolvencia y quiebra. Para evitar la ingobernabilidad, la nueva propuesta de gobierno fue detener la concentración exclusiva de la demanda ciudadana en el gobierno y reorientarla hacia las otras agencias de la sociedad que disponían de recursos y podían darle respuesta, como los mercados competitivos y las organizaciones colaborativas y solidarias de la sociedad civil. Se propuso y llevó cabo una economía política diferente de la sociedad, que modificó el ordenamiento de la relación entre el Estado y los mercados, con el fin de reordenar las finanzas públicas, reactivar el crecimiento estancado y responder suficientemente a la expectativa de los ciudadanos.

Fue el tiempo en que nació y se afirmó el redimensionamiento del estado, la reinención del gobierno, la nueva gerencia pública, la resurrección de la sociedad civil, la reactivación de los mercados, que hoy calificamos crítica o descriptivamente como *Neoliberalismo*, *Estado Neoliberal*, que ha sido el marco político e intelectual de los últimos cuarenta-cincuenta años. Al mismo tiempo, nació el concepto de la *Nueva Gobernanza Pública*, que señaló tanto la insuficiencia de la gobernanza por el gobierno como la gobernanza por los mercados y propuso inteligentemente sumar y asociar todos los recursos existentes en la sociedad, las normas y los poderes disuasivos del Estado, la capacidad productiva e innovadora de los mercados, los lazos de solidaridad y mutualidad de las organizaciones de la sociedad civil.

No todo fue sin más consenso neoliberal en los países. Aun si el diagnóstico de la ingobernabilidad próxima del gobierno democrático por la improductividad de su patrón de gobierno era innegable, aceptada, muchos políticos, ciudadanos, académicos no aceptaron la respuesta dominante del último medio siglo y construyeron otra opción, *la gobernanza por cogobierno, la cogobernanza intergubernamental, gubernamental-social, público-privada*. La tesis fundamental fue que la conducción del Estado hacia niveles de superior calidad de vida en común no se puede realizar únicamente con el poder, las leyes, los recursos fiscales del gobierno y los recursos materiales y humanos de la administración pública, pero tampoco se puede realizar única o principalmente con los recursos de los mercados competitivos y los cooperativos de las organizaciones de la sociedad civil.

La complejidad de las realidades y las circunstancias del sistema social contemporáneo hicieron entender a los gobiernos, a las organizaciones sociales, a las corporaciones económicas su *insuficiencia*. Entendieron que la composición multidimensional de los hechos sociales, su origen multifactorial, su trama de múltiples relaciones y su transterritorialidad superaban sus conocimientos,

capacidades, recursos financieros y tecnológicos necesarios para poder ellos mismos gobernarlos, mantener la estabilidad de la sociedad y producir nuevos niveles de bienestar y seguridad social. Entendieron, por ende, que para lograr una sociedad aceptable, vivible, segura, próspera se exigía que coordinaran sus actividades, intercambiaran información y conocimientos, sumaran recursos, colaboraran en la definición y en la implementación de las políticas públicas y los servicios públicos y se corresponsabilizaran de su implementación. La respuesta ha sido *la cogobernanza, la gobernanza colaborativa*, la integración de la inteligencia y la capacidad de la agencia gubernamental con la inteligencia y la capacidad de las agencias sociales. Este es el modo de gobernar que se afirma en numerosos asuntos económicos, sociales, ambientales en muchas naciones.

La efectividad y la legitimidad son dos propiedades esenciales y complementarias del gobierno democrático del Estado de derecho, pero tienen dos diferentes lógicas o racionalidades de acción. La legitimidad se sustenta en la conformidad de sus decisiones y acciones con las normas jurídicas y éticas del ordenamiento del Estado, mientras la efectividad se sustenta en la concordancia de las acciones con las normas lógicas y metodológicas de las ciencias y la tecnología. Razón axiológica y razón técnica son dos criterios y componentes del gobernar, que se relacionan y complementan, pero que no se incluyen recíprocamente. *La eficacia gubernativa implica la legitimidad, pero la legitimidad no implica la efectividad.* La efectividad se sustenta en la causalidad y la causalidad en el *conocimiento*, en la evidencia, la conjetura, la experimentación que determinadas acciones producen determinados hechos o realidades.

2. Las tesis del libro

El libro tiene dos partes. En la primera parte trato de argumentar que en la sociedad contemporánea ha habido un desplazamiento del gobernante hacia la gobernanza. Importan más los resultados directivos de la acción de gobernar del gobernante, satisfactorios para los ciudadanos, que la posición de autoridad del gobernante, elegido por los ciudadanos. La democracia es gobierno de la sociedad (existente en forma de estado de derecho) y no solo la elección del gobernante. Somos muchos los ciudadanos a los que nos preocupa la capacidad y efectividad directiva de los gobiernos democráticos, sin dejar de lado su legitimidad, que es condición básica de la efectividad. Pero la cuestión decisiva va más allá de la legitimidad.

Mi objeto de conocimiento y mi preocupación de ciudadano es la efectividad del gobierno democrático. Por ello, el libro se enfocó primero en entender la gobernanza, la acción directiva de la sociedad. Los gobernantes legítimos no son sin más gobernantes efectivos, Sus acciones no siempre realizan los objetivos sociales intencionados que anuncian. La efectividad y la legitimidad de la acción gubernamental se estructuran conforme a dos lógicas o racionalidades diferentes de acción. La legitimidad se produce e insta a condición de que el gobierno observe las reglas jurídicas del Estado y las éticas de la sociedad, mientras la efectividad se produce porque las decisiones directivas del gobernante observan las reglas metodológicas de las ciencias y las tecnologías. La efectividad, que significa que determinadas acciones producen determinadas situaciones y hechos conforme a un grado de probabilidad determinado, se basa en la causalidad. La causalidad se sustenta a su vez en el conocimiento, que es la actividad humana que observa los hechos naturales y los hechos sociales e indaga, experimenta, descubre y comprueba que a determinados hechos naturales o determinadas acciones sociales se siguen determinadas hechos o situaciones ("si X, entonces Y"). *Efectividad* ↔ *Causalidad* ↔ *Conocimiento* es principio de la acción humana y de la acción de gobierno.

En primer lugar, he ofrecido una definición precisa de la gobernanza: es *una acción intencional, causal, social, política, contextual, estratégica, gerencial, normada*. He señalado sus propiedades, sus principios y también sus problemas. Entre los problemas señalé que los principales son la incredibilidad del discurso o de la narrativa del gobernante sobre la situación social y sus causas, la desconfianza de los ciudadanos en su capacidad directiva y gerencial y la asimetría entre los costos y los beneficios de sus decisiones directivas y entre los beneficiados y los afectados por sus decisiones.

En continuidad señalé los tipos de gobernanza. Al ser la gobernanza el producto de una relación entre el gobernante y los sectores sociales (ciudadanos o no), un producto de su interlocución, concertaciones y conclusiones, la gobernanza ha tomado a lo largo de la historia social diversas formas y diversos contenidos (objetivos, acciones, recursos, tiempos) según que el poder y el tipo de poder del gobernante o de los ciudadanos hayan sido los determinantes de su contenido y forma.

Los tipos son: 1) La Gobernanza por el Gobierno, que es la constante en sociedades débiles o comparativamente rezagadas en su desarrollo. 2) El autogobierno de la sociedad, por su capacidad de autorregularse y producir los bienes y servicios que necesita. 3) La Gobernanza por Cogobierno, la Cogobernanza, sustentada en los acuerdos valorativos y operativos que construyen gobierno y

ciudadanía. 4) La Gobernanza por Subsidiaridad. Cerré las consideraciones con la afirmación de que en el mundo contemporáneo, se instaura y desarrolla *una gobernanza pública en modo de interlocución, intercambio, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre los gobiernos y entre el gobierno y las organizaciones económicas y civiles de la ciudadanía, que asume las formas concretas de redes, asociaciones, partenariados, consorcios, alianzas, consejos.*

Este fue el panorama de la primera parte del libro.

La segunda parte se enfocó en la exposición de la teoría del gobierno, de la acción de gobierno. La teoría se construyó con referencia al marco teórico de *la relación entre la Estructura y la Agencia* y, más específicamente, se construyó desde *la perspectiva del Agente gubernamental*. El centro de la propuesta teórica es la afirmación de que la estructura de la gobernanza pública está determinada por tres componentes o unidades causales, que son: *El Ordenamiento Normativo del Estado, El Sistema de Conocimiento de la Sociedad, Las Relaciones Políticas entre el Agente Gubernamental y los Agentes Ciudadanos.*

El ordenamiento normativo del Estado es estructuralmente necesario y fundamental de la gobernanza para su *legitimidad*, es el determinante de su legitimidad. El sistema de conocimiento de la sociedad, sus datos, conceptos, conocimientos causales, tecnologías, cálculos, es necesario y fundamental para la *efectividad* de la gobernanza, es el determinante de su efectividad y de su costo-efectividad. Las relaciones políticas entre el gobierno y los ciudadanos, sus debates, concertaciones, acuerdos resolutivos o desacuerdos son el determinante de su aceptación o *aceptabilidad social*.

Sin embargo, la afirmación teórica central es la afirmación de que las tres condiciones o causas estructurales, *no producen gobernanza, no son los factores determinantes de la gobernanza, si singulares, aisladas, inconexas*, o la gobernanza que producen es defectuosa y está destinada a fracasar y tal vez a provocar desgobierno. La gobernanza pública no existe, no puede existir, si es únicamente efecto de la norma legal o únicamente efecto de la base de datos, los conocimientos causales y técnicos, o únicamente consecuencia de los arreglos y resolutivos políticos. No hay gobernanza pública si es una acción impecablemente legal, pero ineficaz operativamente o insuficientemente representativa y consensuada con los ciudadanos. O si es técnicamente eficaz, costo-eficiente, pero ilegal y no es políticamente representativa y responsiva. La gobernanza existe en el momento en que es el efecto simultáneo y combinado de las tres determinaciones causales, en el momento en que es conjuntamente una acción normada, racional y política, lo cual

ocurre y solo puede ocurrir *por la y en la decisión del gobernante*, sea que su decisión sea exclusivamente unipersonal o sea coproducida por actores gubernamentales y extragubernamentales.

Por sí solas, singularmente, las normas legales y las instituciones o la información, los conocimientos y las tecnologías o las conclusiones de las relaciones políticas no son causas de la gobernanza, no determinan sus objetivos y acciones. *Lo son por y en la unidad del acto de decisión del gobernante*. El agente gubernamental vuelve causas determinantes de la gobernanza pública a las normas, los datos, los conocimientos y los resultados políticos al seleccionarlos por la importancia que tienen para atender los asuntos públicos y para resolver los problemas públicos, al asumirlos e integrarlos como los componentes idóneos de su decisión directiva. La decisión del agente gubernamental *sobredetermina la determinancia* de las normas, los conocimientos y las relaciones políticas, hace posible su causación determinante. *Es el eje de la teoría*.

La gobernanza se configura y se establece cuando el agente gubernamental juzga que las acciones a decidir o decididas para gobernar los asuntos, problemas y circunstancias sociales son compatibles con la normatividad estatal, no contradicen sus prescripciones y observan los principios y normas del Estado. Juzga además que las acciones ejecutivas incluyen los resultados de la interlocución del gobernante con los sectores ciudadanos interesados, no los contradicen ni excluyen, aunque no los incorporan totalmente en los casos que sus resolutivos sean incompatibles con las normas legales o con la racionalidad técnica de la efectividad y del equilibrio entre beneficios y costos.

La gobernanza legalmente perfecta se condena al fracaso, no gobierna y será cuestionada por su ineffectividad, si no se sustenta en información y conocimiento de los problemas sociales, desconoce las acciones causalmente apropiadas para controlarlos o resolverlos y es distante de las expectativas de los ciudadanos. Lo mismo vale para las gobernanzas impecablemente técnicas, basadas en información objetiva y en conocimiento experto –la gobernanza tecnocrática–, la cual, si no observa las normas legales y no se involucra en las relaciones políticas que son el vehículo de las demandas de los sectores ciudadanos se condena al fracaso, no obstante su eventual efectividad, su costo-efectividad, que será cuestionada por su ilegalidad o por su indiferencia e insensibilidad política. Lo mismo puede decirse de las decisiones directivas políticamente sustanciadas, representativas de las aspiraciones y demandas de los ciudadanos, si para satisfacerlas se ha saltado las prescripciones legales y no ha calculado los efectos y los costos de sus decisiones, serán igualmente un fracaso, y cuestionadas por ilegales e ineffectivas. En suma, la

gobernanza pública no existe, no puede existir, si es únicamente efecto de la norma legal o únicamente efecto de las bases de datos y los conocimientos causales y técnicos o únicamente consecuencia de los arreglos políticos.

El modelo teórico de la gobernanza estrictamente legal, cognoscitiva y política no es el fin último. Toda teoría se produce para orientar la investigación empírica, para guiar la observación, la elaboración de los conceptos y las hipótesis causales de las situaciones y realidades que son el objeto que interesa conocer. El concepto teórico abstracto de la gobernanza, como todo concepto teórico, es punto de partida y tiene el rol metodológico de guía confiable y productiva para definir los conceptos y las hipótesis causales de hechos reales. En nuestro caso, la teoría de la gobernanza pública se produce en función de las investigaciones sobre *las gobernanzas factuales* que deciden y ejecutan los gobernantes de carne y hueso que autónomamente o con la participación de los ciudadanos toman decisiones en asuntos sociales sobre los que probablemente no tienen datos y conocimientos suficientes y probados para ser efectivos, o se guían por leyes con defectos regulatorios que hacen costosa su observancia y aplicación o están enredados en relaciones políticas asimétricas, oportunistas, facciosas o contrarias.

La teoría de la gobernanza pública orienta la investigación empírica *mediante la comparación o la contrastación* de las formas factuales de la gobernanza decidida o a decidir con la lógica de la acción estricta y pura de la gobernanza normada y racional. El grado de diferencia que el análisis comparativo establece entre los componentes, las propiedades y los factores causales del gobernar factual respecto de los componentes, las propiedades y los factores causales del modelo normado y racional de gobernanza pública conduce a describir y explicar la configuración singular de las gobernanzas factuales, a señalar las causas de su origen y composición y a señalar los aciertos a replicar o los defectos a corregir para mejorar su validez y desempeño.

La comparación se realiza obviamente con referencia a las normas legales, los conocimientos causales y las relaciones políticas que toda gobernanza requiere para ser realmente acción de gobierno. Los resultados del análisis comparativo permiten identificar si los componentes de la gobernanza factual son iguales o similares a los de la gobernanza normada y racional, si están presentes o ausentes, si son cercanos, distantes o muy distantes y, por ende, mediante el contraste, se identifican las normas que el agente gubernamental decidió observar y aplicar en el asunto que aborda y se identifican asimismo los conocimientos y las conclusiones de la interlocución política en las que sustentó o sustenta su decisión directiva de gobernanza. Permite asimismo identificar comparativamente los componentes que

conforman los patrones de gobierno y administración que se han seguido a lo largo de los años y ocasionan formas deformes de gobierno.

Dicho de otro modo, el paradigma teórico, mediante contrastación entre la gobernanza factual y la gobernanza pura, hace posible conocer a) en qué medida o grado la gobernanza factual observó las normas legales establecidas para preservar los principios y valores de la vida en sociedad; b) en qué medida o grado fue racional, si se sustentó en datos, conjeturas causales probadas, cálculos correctos de efectos y costos, para asegurar la realización de los objetivos que son de valía y beneficio social; c) en qué medida o grado fue representativa, producto de la interlocución y el acuerdo con los sectores ciudadanos interesados, para su aceptación social. En qué medida ha sido gobernanza de la sociedad.

La comparación y el contraste mostrará, en efecto, que la gobernanza factual es el efecto y resultado del modo particular como el agente gubernamental y sus socios examinan, ponderan, seleccionan, aplican, compatibilizan e integran las normas legales, los datos y los conocimientos causales, las tecnologías y las conclusiones de la interlocución política. En segundo lugar, mostrará que el modo como el gobierno y sus colaboradores entendieron las unidades causales y decidieron que fueran los elementos constitutivos de su decisión directiva ha sido la causa determinante de la efectividad o ineffectividad, del relativo éxito o fracaso directivo.

El libro concluye con una propuesta tecno-metodológica de la comparación. Toda teoría, a fin de ser empíricamente productiva y válida, debe formular los descriptores empíricos de los componentes y de la relación causal que propone. El último capítulo del libro propone un conjunto de variables y sus respectivos indicadores empíricos de cada una de las unidades causales de la gobernanza, que son empíricamente observables, registrables, mensurables, y que permiten registrar las propiedades y los resultados de la gobernanza factual con referencia a su mayor o menor correspondencia o disconformidad con los indicadores de las propiedades que se exigen posean las unidades causales determinantes de la legitimidad, efectividad y aceptabilidad social de la gobernanza pública. Este apartado es una propuesta heurística sugerente.

Una observación conclusiva.

Los académicos que nos dedicamos a estudiar gobierno, política pública, administración pública podemos producir resultados que por sus evidencias, explicaciones y evaluaciones incluyen críticas a la actuación gubernamental, críticas tal vez severas, pero no podemos ser única y exclusivamente críticos, cuestionadores,

opositores. Debemos producir elementos de utilidad a ciudadanos, administradores públicos y gobernantes para corregir, mejorar, perfeccionar la difícil tarea de dirigir sociedades que son complejas, conflictivas, desiguales, diferenciadas, cambiantes. Este es el modo como muchos entendemos el sentido de nuestro trabajo y la relación entre la teoría y la práctica gubernativa, administrativa y política. La producción de conocimiento es una actividad difícil, pero es un aporte relevante para la gobernanza que es de mayor dificultad e implica más elementos que los cognoscitivos.