

Hacia una Teoría del Gobierno

Luis F. Aguilar

Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar

19 de noviembre 2020

Universidad de Guadalajara

Guadalajara, Jalisco.

Introducción

En nuestras conversaciones cotidianas, en casa, en el trabajo, en los cafés y bares que frecuentamos con los amigos, es común hablar del gobierno, de sus discursos, acciones, resultados. A veces lo hacemos con tonos positivos de confianza, reconocimiento, respeto, defendemos sus políticas y aprobamos lo que hace por sus resultados beneficiosos. En otras ocasiones, bloqueamos cualquier conversación sobre el gobierno porque nos pone de mal humor y nos pone a discutir con colegas, amigos y familiares acerca de sus discursos y sus decisiones equivocadas, que han motivado que muchos hayan decidido organizar su vida personal y familiar lo más lejos posible de los gobiernos que esperan siempre solicitudes y agradecimientos, y no dejan de hablar todos los días a todas horas.

El gobernar del gobierno está en el centro de la discusión contemporánea. En siglos pasados la discusión política e intelectual se centró en el Estado, en la formación y afianzamiento del Estado de Derecho y del Estado Nación territorial y soberano. En los últimos cuarenta años la discusión ha tenido *dos desplazamientos*: se ha desplazado del Estado al Gobierno y del gobierno a la gobernanza.

El primer desplazamiento obedece a que, hartos de los abusos y errores de los gobiernos autoritarios que de acuerdo a sus preferencias y no conforme a leyes y derechos dirigían los estados territoriales constituidos, hemos exigido gobierno legítimos, legalmente constituidos, libremente elegidos, legales en su actuación y representativos. Ha sido la transición democrática, que es la medalla política y ética que merece la generación de ciudadanos de fin de siglo XX. El segundo desplazamiento ha sido ocasionado por las fallas institucionales y los errores directivos de los gobiernos democráticos, los de la transición y los establecidos, que han frustrado expectativas y han causado decepción, por lo que ahora nos importa la efectividad del gobernante legítimo, la efectividad de su gobernar. Ha habido el desplazamiento de la atención cívica e intelectual en la legitimidad del gobernante hacia la efectividad de su gobernar, de su gobernanza. Queremos una democracia de resultados.

Los gobiernos democráticos no atraviesan por un buen momento y son acosados por populismos y autoritarismos. Están en el centro de la inconformidad ciudadana y de la crítica intelectual. ¿Gobiernan los gobiernos?, ¿cuáles son los asuntos públicos que gobiernan bien, exitosamente?, ¿cuáles los que más o menos gobiernan?, ¿cuáles los que no gobiernan y parece que no podrán gobernar? Más inquietantemente, ¿en cuáles asuntos los gobiernos son más bien la causa de desgobierno y generan situaciones de ingobernabilidad?

Dos son los campos de los problemas del gobierno democrático y los blancos de la crítica. El primer campo es *endógeno*, tiene que ver con sus fallas y transgresiones institucionales y con los errores de sus decisiones directivas. El segundo campo es *exógeno* y tiene que ver con los cambios económicos, tecnológicos y culturales que tienen lugar en la sociedad actual y que se han manifestado en la apertura y globalización de la economía, la preponderancia del capital financiero sobre las demás actividades económicas, la digitalización de la producción y de las transacciones financieras y comerciales, la automatización del trabajo, la conectividad que transforma la comunicación social, así como la individualización de la sociedad, la pluralidad de las valoraciones y puntos de vista sobre política y sociedad, el

descentramiento de la sociedad por la diferenciación de las lógicas de acción de las actividades fundamentales del sistema social (economía, ciencia, política, religión, arte, entretenimiento...). Por razones de tiempo no describo estos cambios. El efecto agregado de las fallas institucionales y los errores directivos del gobierno y del actual cambio tecnológico económico y conductual ha sido que muchos sectores sociales de numerosos países sean escépticos de la capacidad y efectividad directiva de los gobiernos democráticos, que despertaron grandes expectativas en la Transición y que ahora causan dudas y perplejidades.

Las cosas no han cambiado con la pandemia agobiante y el desastre económico que ha causado. En este año hemos redescubierto la necesidad e importancia del gobierno para la convivencia y la supervivencia de la sociedad. Es el único agente que tiene la capacidad de organizar la sociedad para enfrentar un problema público letal y puede hacerlo porque tiene la autoridad para regular las conductas de la población a través de información, recomendaciones y prohibiciones y porque dispone de un aparato coactivo para hacerlas efectivas y de un sistema administrativo que atiende a los ciudadanos afectados en su salud, empleo, ingresos, proyectos de vida. Sin embargo, redescubrir la importancia del gobierno no equivale sin más a la efectividad de su actuación. De hecho, no solo en México, el gobierno ha sido objeto de críticas e inconformidades por la imprevisión o mal cálculo de la magnitud del riesgo sanitario y/o por la ineffectividad de sus medidas en la emergencia sanitaria y económica, aunque en lo general se ha revalorizado el rol del gobierno, su sentido, su valor social.

Tengo cincuenta minutos en esta conferencia, por lo que estoy obligado a ser selectivo y dejar fuera numerosas consideraciones.¹ En un primer momento expondré *el concepto del gobierno* en su doble sentido, de gobernante y de gobernanza. Me enfocaré principalmente en la gobernanza, en el gobernar del gobernante y cerraré el largo apartado con la afirmación de que las dos propiedades y requisitos esenciales del gobernar son *la legitimidad y la*

¹ Dejaré fuera la exposición de las teorías críticas que desde la economía, la teoría administrativa y la teoría política cuestionan la capacidad o el desempeño del gobierno democrático: me refiero a Elección Pública, Nueva Gestión Pública, Populismo. Tampoco abordaré las teorizaciones sobre Gobernabilidad, Gobernanza, Calidad del Gobierno, Calidad de la Democracia, que señalan fallas y también requisitos y reformas. .

efectividad. En un segundo momento señalaré *los problemas* principales que enfrenta el gobernar y terminaré proponiendo *los principios y el modo contemporáneo* del gobernar, que es la co-gobernanza, la actuación asociada de gobierno y sociedad para llevar al país a nuevos niveles de bienestar y seguridad social.

1. El concepto de gobierno

El gobierno es específicamente la agencia de dirección del estado, es el dirigente de la sociedad existente en forma de estado. Obviamente sabemos que en el estado moderno el gobierno rector no es agente único y está delimitado por las leyes y los presupuestos que aprueba el poder legislativo y por las sentencias del poder judicial. No nos detendremos en el tema de la interrelación entre los poderes del estado, no obstante su importancia.

Dos son las denotaciones esenciales del concepto de gobierno. Por Gobierno se entiende *el gobernante*, el sujeto que gobierna a la sociedad, la dirige, el cual puede ser unipersonal o colegiado o asambleario, y que dispone de un conjunto de organizaciones administrativas, policiales y militares para llevar a cabo sus funciones directivas. Por Gobierno se entiende asimismo *la gobernanza*, la acción de gobernar a la sociedad, de dirigirla, conducirla, coordinarla. Por un lado, el concepto de gobierno denota el dirigente y, por el otro, la actividad directiva del dirigente, la gobernanza.

Hay una distinción real y conceptual entre el gobernante y la gobernanza, no obstante que en el pasado el gobernante, al protagonizar la decisión y la ejecución de las acciones directivas del estado (leyes, planes, políticas, programas, servicios, gastos, inversiones, coacciones...), ocasionó que el proceso de gobernar se entendiera como equivalente a la acción del gobernante. Ahora, por varios motivos, el gobernante y la gobernanza se han distinguido recíprocamente y se han separado conceptual y realmente. No toda acción del gobierno es acción de gobierno. Abundan las evidencias. Hay muchas acciones *del* gobierno que no son *de* gobierno, no tienen rumbo, carecen de congruencia, no producen los resultados socialmente esperados y exigidos. La acción gubernamental no es sin más acción gubernativa, directiva.

Me concentro en la definición de la gobernanza o del gobernar, que es una *actividad intencional, causal, social, contextualizada, estratégica, gerencial y, sobre todo, compleja*. Haré una suerte de fenomenología del gobernar.

En tanto actividad directiva de la sociedad, el gobernar es una acción *intencional*, que define la orientación de la sociedad, los valores, los objetivos y futuros que son de importancia para la vida social y se orienta a realizarlos. Es una acción *causal*, que posee la capacidad de realizar los objetivos intencionados en virtud de que el gobernante conoce las relaciones causa-efecto de la naturaleza y la sociedad y, por ende, le es posible calcular los efectos de sus acciones y determinar cuál es la opción de acción que tiene la probabilidad de realizar los fines intencionados. La causalidad del gobernar es una propiedad a resaltar porque el gobernar no es una acción discursiva de promesas, proyectos y ensoñaciones sociales, sino es una acción ejecutiva, performativa, de efectuación de resultados, de realización de los objetivos que se declaran en los discursos y se exigen constitucionalmente.

Es una acción *social*, dirigida a los individuos de la sociedad, que son sus destinatarios, y es social en un doble sentido: es una acción que se decide y lleva a cabo para proteger sus libertades y derechos, su bienestar y seguridad; y, por otra parte, es una acción que mediante diversas acciones informativas, argumentativas, prescriptivas, incentivadoras, disuasivas, punitivas se orienta a que los individuos asociados entiendan y acepten la valía de los objetivos y futuros sociales decididos y los induce o los motiva a que contribuyan a su realización, la respalden o no la bloqueen.

Es una acción *contextualizada* que se diseña, decide y ejecuta en respuesta a los cambios, problemas, necesidades, conflictos, circunstancias, oposiciones a la actuación gubernamental que se presentan en el entorno social. El gobernar es una acción situada, adaptativa y resiliente conforme a las contingencias del entorno o contexto social. Es también una acción *estratégica*, dado que no se pueden realizar los objetivos sociales de valía a menos que se tome en consideración los sujetos y grupos que facilitan u obstaculizan su realización, los que respaldan los objetivos y las acciones gubernamentales y los que los repudian y bloquean, los aliados y los opositores, por lo que el gobernar incluye acciones ofensivas y defensivas para poder realizar los valores y objetivos sociales. Los aspectos

maquiavélicos de la política y del gobierno son parte de la inevitable estrategia directiva en situaciones de oposición, acoso y agresión. Es asimismo, una acción *gerencial*, administrativa, porque la realización de los objetivos intencionados implica dar seguimiento y respaldo a sus ejecutores a fin de que observan las normas de conducta y los estándares de desempeño establecidos, utilicen eficientemente los recursos, coordinen sus operaciones y se mantengan enfocados en la realización del objetivo intencionado.

Por ser algo que se ha olvidado o no se le presta suficiente atención, quiero enfatizar que la acción de gobernar, la gobernanza, refiere a personas, es dirección de personas, dirección de personas mediante personas, y específicamente dirección a través de la interlocución e interacción de las autoridades y funcionarios con los ciudadanos. Obviamente en la sociedad moderna se trata de personas libres, plurales en sus preferencias y actividades, por lo que el desarrollo y la conclusión de la interlocución y la interacción no es programable, ni controlable ni previsible.

El gobernar implica encauzar por la ruta social deseada y exigida las conductas de los individuos asociados, los cuales se distribuyen a lo largo de un espectro que en un polo concentra las acciones responsables de los ciudadanos que han decidido respetar las reglas éticas y jurídicas de la convivencia, y en el otro está el salvajismo de individuos violentos, criminales, deshumanos, que han decidido la transgresión como modo y destino de vida. A través de información, motivación, acuerdos, prescripciones, prohibiciones, incentivos, servicios, castigos, el gobierno influye en la acción de las empresas, las organizaciones civiles, las asociaciones políticas, los centros de conocimiento, las comunidades locales y las motiva o induce a que su actuar camine por la ruta que conduce hacia situaciones de beneficio común, grupal o personal.

Por consiguiente, el gobernar es efectivo por lo que hace el gobierno y por lo que logra que la sociedad haga. La vida en libertad, en paz, con seguridad, con bienestar son obra de todo el conjunto social y no solo del gobierno, que es dirigente más que agente y que obviamente no es el agente único ni tampoco el dominante, por lo menos no en la sociedad contemporánea de seres libres, informados y racionales, por lo menos en los sectores sociales que son los fundamentales para su estabilidad y desarrollo. Su rol es conducir

y coordinar la variedad de las acciones y transacciones de los miembros de la sociedad y no concebirse y actuar como si fuera un operador, un obrador, el agente único, dominante y determinante del éxito social. Muchos autores hablan de que el gobernar es “timonear”, no “remar”.

El gobernar es evidentemente una acción *compleja*. Los problemas sociales a resolver y/o los objetivos sociales a realizar están compuestos por múltiples elementos y son efecto y consecuencia de múltiples factores y cadenas causales, es decir, efecto y consecuencia de la variedad de lógicas de acción de los actores sociales. La complejidad de la composición y la causalidad de los asuntos de interés general es lo que hace complicado y laborioso el gobierno de la sociedad. Además, ningún problema social es singular, autocontenido, aislado, que puede resolverse sin considerar, atender y resolver otras realidades problemáticas de la sociedad que son las causas de su origen o sus componentes y con las que se relaciona y está vinculada. Todo problema y todo objetivo social, al ser analizado, es una realidad interdependiente, articulada con otras realidades sociales. Por ejemplo, la solución del problema de la desigualdad, la pobreza, el deterioro ambiental, implica resolver previa o simultáneamente otros problemas, como las carencias de educación, salud, infraestructura, empleo, o la discriminación, etc.

Sobre todo, a no olvidar, los problemas que padecemos y las condiciones en las que deseamos vivir no son realidades naturales que existen y pueden existir independientemente de nosotros. Son *efectos y resultados de nuestras acciones*, de la diversidad de acciones que deciden los sujetos sociales a partir de la diversidad de sus intereses y en una diversidad de terrenos de acción que se sobreponen y enlazan. La complejidad directiva se incrementa con el tamaño de la población, el número y la intensidad de sus interrelaciones, con una conciencia más firme de independencia y autonomía de los individuos ciudadanos y de sus asociaciones, con su pluralidad valorativa, intelectual y conductual y el nivel de desarrollo de sus capacidades intelectuales y económicas, Sobre todo, con mayor impacto, la complejidad aumenta por las relaciones de conflicto interpersonal o intergrupales que tienen lugar en la

coexistencia social y que llegan a alcanzar niveles de descomposición por causa de delitos, transgresiones, agravios y pleitos de diversa clase y magnitud. La complejidad del gobernar se incrementa en proporción al grado de la conflictividad social, provocada por la polarización política y la anomia conductual de sus miembros. La conflictividad hace muy difícil el gobernar que, para ser efectivo en la solución de los conflictos y problemas, debe influir en las conductas de los ciudadanos, que son los que originan los problemas, provocan los conflictos, causan los daños y males, y facilitan u obstaculizan la realización de los objetivos intencionados. Para inducir o motivar a un buen número de ciudadanos a actuar en la dirección socialmente exigida y deseada basta que el gobierno informe, explique y justifique sus decisiones en interlocución con ellos, pero hay situaciones extremas y tensas cuando individuos y grupos transgreden las normas, dañan a personas, familias y organizaciones o las eliminan brutalmente, lo cual obliga al gobierno a la coacción, a forzar a determinados individuos a actuar en la dirección exigida y a refrenarlos y segregarlos. No se puede caer en el “buenismo político” de que el dispositivo coactivo es innecesario o improcedente. La coacción será necesaria, justificada y socialmente útil siempre que se presenten conductas anómalas y arbitrarias que causan daños a personas, organizaciones y al conjunto de la sociedad.

En resumen, la sociedad requiere necesariamente gobierno a causa de la variedad y diferenciación de las decisiones de los sujetos sociales, que incluyen la transgresión y la violencia y no solo la observancia, el respeto y la solidaridad. Por ello el gobernar, que es absolutamente necesario, no podrá ser jamás un gobierno plenamente efectivo y exitoso. La libertad humana es insuprimible y es permanente la posibilidad de decisiones adversas al sistema valorativo de la sociedad y adversas a los objetivos sociales decididos por el gobierno y la ciudadanía. Hay una paradoja en la vida humana asociada: necesitamos gobierno para vivir en sociedad y, sin embargo, el gobierno no podrá nunca dar origen a una sociedad segura, integrada, en paz, de bienestar y esperanza.

El gobernar será siempre inacabado, sus resultados factuales quedarán siempre por debajo de su razón de ser. En el gobernar, como en otros campos de nuestra vida, siempre viviremos “*La irrealización del realizador en lo realizado*”, en lo que realiza. Es una expresión de Ernst Bloch, que a pesar de su tono de frustración y acaso decepción significa que los resultados negativos de las realizaciones del gobierno y de la sociedad no son fatales, sino la condición que hace posible que no echemos patológicamente anclas en lo existente y sigamos en cambio navegando hacia adelante con la esperanza de que otra realidad de perfil positivo, discontinua con el pasado y el presente, sea posible, realizable. En esta situación notoria de defecto de gobierno y sociedad lo que realmente importa es que la brecha que existe entre lo que gobiernos y sujetos sociales hacen y lo que se exige y espera que hagan no sea una brecha desmedida que se extiende y ahonda, sino una aceptable, trabajable y posible de reducir, achicar, aunque jamás se cerrará. La tierra no es el cielo, una evidencia de la historia social con expresión religiosa.

Otra propiedad del gobernar es su carácter *multidimensional*, que compendia e integra en sus decisiones y acciones la dimensión *institucional* de los valores, principios y normas jurídicas que regulan la sociedad; la dimensión *cognoscitiva técnica* que el gobernar requiere para ser efectivo y producir los resultados sociales de valía; la dimensión *económica financiera* que, por un lado, se orienta a obtener los recursos que el gobernar necesita para poder operar y, por el otro, estima y administra los costos que comporta a fin de obtener los mayores beneficios sociales; la dimensión *política* que a través de interlocución y concertación con demandantes y opositores establece la significación social de las políticas y servicios que se consideran son una respuesta razonablemente satisfactoria o la mejor respuesta a los requerimientos y expectativas de los miembros asociados en las circunstancias que se viven; la dimensión *intergubernamental* por cuanto el gobierno tiene que abordar asuntos públicos que en su origen, desarrollo y resultados, positivos o nocivos, rebasan la demarcación territorial de una comunidad particular y las atribuciones de su gobierno, por lo que es racional

la cooperación y la coordinación entre los gobiernos y entre éstos y las organizaciones de la sociedad, que en un primer momento toma formas intergubernamentales y después puede llegar a ser una entidad supragubernamental que integra los gobiernos y las comunidades particulares que no tienen suficientes capacidades y recursos para ser lo que desean ser.

Ahora bien, el gobernar, la gobernanza, no es un proceso que el gobernante decide y ejecuta en modo discrecional, incondicional, sin restricciones y obligaciones. Es un *proceso estructurado* por las normas valorativas del Estado que otorgan al gobernar su legitimidad y aceptabilidad social y por las normas cognoscitivas y tecnológicas que le otorgan su efectividad y utilidad social: *por las instituciones y por el conocimiento*. Está sujeto a un sistema de valores, precisado por normas jurídicas, cognoscitivas y también éticas. Los objetivos sociales que la gobernanza define, las acciones causales que selecciona, las estrategias que decide, los procedimientos gerenciales que ejecuta para dar respuesta a las variaciones y la complejidad del contexto se enmarcan en el sistema valorativo del Estado y en el sistema cognoscitivo y tecnológico socialmente en uso. Sin ese encuadre normativo y cognoscitivo el gobernar no puede gobernar porque será cuestionado por ilegitimidad o por ineffectividad.

Para tener sentido, utilidad y aceptación social el gobernar ha de ser considerado socialmente legítimo y efectivo. *Legitimidad* es el concepto que denota que el cargo y la actuación del gobernante tienen la aceptación social por ser conformes con el *sistema de valores* en el que la sociedad está fundada y en el que sus miembros han sido socializados y porque el actuar del gobierno está en función de la realización de los valores según las diversas circunstancias de la vida asociada. *La Efectividad* es el concepto que denota que el gobernar es una actividad ejecutiva, performativa, que acredita socialmente tener la capacidad de efectuar los proyectos y objetivos sociales intencionados, porque sus decisiones y operaciones se sustentan en el sistema de conocimientos y tecnologías existentes en la sociedad.

La efectividad del gobernar implica la legitimidad, pero la legitimidad no implica la efectividad. Sin legitimidad política por ocupación ilegal del cargo y por transgresiones legales, el gobierno no puede ser eficaz, pues enfrenta naturalmente el rechazo de la sociedad, que no acepta su derecho a gobernarla y no acepta su obligación a obedecerlo. Pero un gobierno no tiene la capacidad de dirigir a su sociedad solo en méritos de su legitimidad, ya que la dirección requiere datos e información sobre las condiciones, problemas y futuros de la sociedad, conocimientos científicos y técnicos de causalidad, destreza de gestión financiera, competencia administrativa, capacidad de diálogo y concertación con los sectores ciudadanos y los opositores políticos. Suelo decir que *la efectividad refiere a causalidad y la causalidad refiere al conocimiento humano*, que conjetura, valida y aplica prácticamente las relaciones causa-efecto que ha identificado en la naturaleza y la sociedad. Sin conocimiento causal de la realidad el gobierno no puede calcular los efectos de sus acciones y sería irracional una decisión ignorante de los efectos y los costos también de sus acciones.

Sin legitimidad y efectividad el gobierno termina por ser juzgado más temprano que tarde como una entidad parasitaria o depredadora que recibe más de la sociedad que lo que realmente le devuelve y aporta.

2. Los problemas del gobernar.

El gobierno es problema y no solo el agente que resuelve problemas. Es solución y también problema. Lo es por causa de cinco fallas o limitaciones que llamo *las Cinco Íes: Ilegitimidad, Impotencia, Incompetencia, Ineficiencia e Insuficiencia*. Sin entrar en detalle: la Ilegitimidad se debe al hecho de que la sociedad por varias razones no reconoce al gobernante el derecho a dirigirla y no reconoce su deber de obedecerlo. La Impotencia se presenta cuando carece de las facultades, capacidades y recursos para estar en condiciones de conducir a la sociedad. La Incompetencia se presenta cuando, a pesar de que posee las capacidades, poderes y recursos necesarios y suficientes para dirigir, el gobierno no los emplea correctamente, los subutiliza y desperdicia. La Ineficiencia se debe a que el gobierno realiza los

objetivos sociales intencionados pero los costos de su realización son desproporcionados para los beneficios que realmente produce. La *Insuficiencia* es la característica actual más común de los gobiernos y significa que sus atribuciones, poderes, conocimientos, recursos no son suficientes para gobernar los problemas contemporáneos que se caracterizan por su escala, complejidad y transterritorialidad. Necesita los recursos que están en posesión de los agentes económicos, civiles, intelectuales, artísticos, religiosos de la sociedad y requiere colaborar con ellos. En resumen, aun si son ingentes sus atribuciones, facultades, recursos y capacidades, el gobierno no deja de ser un agente humano con limitaciones en poder y conocimiento. Dicho a la Hobbes es un “dios mortal”.

La limitación o la insuficiencia directiva de los gobiernos es una consideración en sentido contrario a *la cultura política* en la que hemos sido socializados y en la que no es natural creer que el gobierno es agente todopoderoso, omnisciente y providencial. No es dramático o trágico reconocer que el gobierno es un dios mortal, un agente humano como todos nosotros con limitaciones, aunque posee más poderes y recursos para cumplir su rol social. Lo que importa es reconocer realistamente lo que el gobierno puede efectivamente hacer en los varios campos de nuestra vida asociada y, en corolario, reconocer lo que nunca podrá hacer y lograr por sí solo y tendrá que respaldarse en las ideas, recursos, capacidades de nosotros los ciudadanos, que somos factores y actores clave.

Abordemos ahora los problemas particulares que se presentan en el gobernar en tanto acción intencional, causal, social, contextual, gerencial.

En el campo de *la intencionalidad* el problema del gobierno aparece y se agrava todas las veces que los sectores sociales consideran inaceptables los objetivos que el gobierno ha definido como prioritarios en asuntos de economía, salud, educación, ambiente, desigualdad social... Los objetivos de los planes y las políticas son cuestionados porque sectores ciudadanos juzgan que contradicen los valores y principios constitucionales en los que descansa la vida social o porque los interpretan errónea u oportunistamente, o porque no incorporan las demandas justificadas de los ciudadanos o las reelaboran a su conveniencia y/o porque sin razones descartan modos alternativos de entender el problema y de resolverlo. La inconformidad social se agranda y

adquiere tonos agresivos cuando la desviación o la incorrección legal del gobierno no es denunciada, contrarrestada, corregida o descarta por los otros poderes del Estado, por el sistema del poder judicial y por el poder legislativo, que se han vuelto no poderes al quedar sometidos al gobierno ejecutivo. En esta situación está a la vista la probabilidad del dictador personal o la dictadura de las mayorías, aun si serán realidades de breve duración en el contexto de la sociedad actual, libre, informada, competente y articulada internacionalmente.

En teoría de decisiones el desacuerdo acerca de los objetivos se denomina *ambigüedad* y es la situación que tiene lugar cuando los miembros de una organización, económica o política, no están de acuerdo sobre los objetivos. Unos prefieren unos objetivos a los que atribuyen superior importancia, mientras otros no le otorgan tal grado de importancia y proponen otros objetivos. La ambigüedad es natural en el ámbito público, pues el gobierno y la sociedad no se ponen de acuerdo sobre cuáles objetivos han de ser prioritarios y cuáles secundarios, a consecuencia de la diversidad de interpretaciones que hacen sobre la importancia que tienen determinados valores y principios en el contexto de específicas situaciones y necesidades sociales.

La historia social, particularmente la de la sociedad moderna, manifiesta que es excepcional la circunstancia en la que existe unanimidad acerca del sentido de dirección de la sociedad que proyecta el gobierno y acerca de las acciones que el plan de gobierno considera necesarias y beneficiosas. Esta utopía de gobierno y sociedad, comunitaria y armónica, aunque sea conceptualizable y deseable, es inviable en una sociedad de seres libres y racionales. Siempre habrá grupos con opiniones y posiciones contrarias duras, inflexibles, aun si carecen de razones. Hay que aceptar que siempre existirá un núcleo improcesable de irracionalidad y transgresión en toda sociedad y en el mismo gobierno. Por consiguiente, la efectividad del gobierno será siempre limitada, pues jamás podrá disponer de la aceptación total por la totalidad social. Los dioses todopoderosos no existen en la sociedad, en la política. Y todos nosotros hemos sido expulsados del paraíso.

En el campo de *la causalidad* del gobernar se presentan también desacuerdos. Aun en el caso de que se esté de acuerdo sobre los objetivos y su orden de prioridades, los actores gubernamentales y los sociales no coinciden en las acciones que hay que emprender porque idóneas y causalmente costo-efectivas para realizarlos. Esta situación de desacuerdo cognoscitivo suele denominarse *Incertidumbre*. La incertidumbre es de origen cognoscitivo, se debe a que el gobierno y la sociedad misma no poseen los conocimientos causales probados y las tecnologías accionables para poder establecer con razonable seguridad los efectos que pueden causar determinadas acciones. (Pensar en la pandemia actual) La inseguridad informativa, teórica y técnica acerca de los efectos de las acciones vuelve incierto y titubeante el proceso decisional y ocasiona debates que puede llevar al gobierno a la parálisis, a postergar la decisión o a reelaborar los objetivos.

Se trata de un problema serio. Si la efectividad requiere conocimiento causal, el gobierno está en problemas, aun el más racional que se exige evidencias, información, cálculo de efectos y costos antes de tomar la decisión. A esta situación se le ha llamado "*racionalidad limitada*" (H. Simon). En muchos asuntos públicos, particularmente en los que se caracterizan por su complejidad, escala y transterritorialidad, gobierno y sociedad no tienen datos y/o no tienen conocimiento para estar ciertos que las acciones que se decidan para gobernar los problemas serán eficaces y costo-eficientes. El gobierno no es omnisciente, tiene límites de datos, información y conocimiento frente a numerosos problemas públicos. Es directivamente limitado por ser cognoscitivamente limitado.

El problema de la incertidumbre por limitación cognoscitiva no es ocasional, episódico, sino una situación constante del gobierno. Los principales problemas públicos como crecimiento económico, reducción de la desigualdad, bienestar y seguridad social no son programables, estandarizables, pues no mantienen una composición constante ni tienen los mismos factores causales. Las limitaciones cognoscitivas exhiben la relativa insuficiencia directiva del gobierno.

En el campo de *la socialidad* el problema de la gobernanza se ubica en dos puntos críticos, en su discurso y en su actuación. El gobernar es prácticamente imposible si las declaraciones del gobernante no son tomadas en serio, se las considera engañosas, medias verdades, opiniones personales, temperamentales o ideologizadas, o si por prejuicios o con evidencias sectores ciudadanos no conceden al gobernante capacidad directiva, por desinformación, desconocimiento, inhabilidad gerencial y cerrazón política. La *credibilidad* del discurso del gobernante y *la confiabilidad* en su plan de gobierno son dos atributos básicos para que la ciudadanía acepte que las acciones gubernamentales, propuestas o en curso, tienen sentido para su vida personal y asociada, le aportan beneficios y ahorran daños, por lo que está dispuesta a colaborar y no a cuestionarlo, obstaculizarlo o ignorarlo. La *credibilidad* arraiga en la trayectoria pública del gobernante y de su equipo de funcionarios y pone el acento en la veracidad de su discurso, en su oposición al engaño y al ocultamiento de la información, y por su congruencia con sus proyectos, compromisos y causas a pesar de circunstancias adversas. La *confiabilidad* del gobernante, que complementa y refuerza la credibilidad, se sustenta en cambio en la información y conocimiento que tiene de los asuntos públicos, en su reconocida capacidad financiera, técnica y gerencial, en su disposición a recurrir a la inteligencia social e intercambiar con empresas, universidades, organizaciones civiles información, conocimientos y propuestas técnicas de atención a problemas públicos o en crear iniciativas asociadas.

Con mucha frecuencia las intenciones y acciones del gobernar se caen y se pierden por el escepticismo de numerosos sectores sociales que no consideran creíble la narrativa de los gobiernos sobre el pasado, presente y futuro de la sociedad y la juzgan total o parcialmente arreglada por intereses políticos (en sentido negativo) e intenciones demagógicas y/o porque juzgan que su plan de acción es desinformado, sin base, costoso y más dañino que beneficioso.

En el campo de *la Gerencia* el problema de la gobernanza consiste en que las acciones decididas para realizar los objetivos de las situaciones sociales

deseadas se efectúan en modo incorrecto debido a las fallas institucionales y ejecutivas de las unidades y del personal de las entidades públicas. El riesgo de una gobernanza fallida se presenta y aumenta siempre que el gobierno rector está desprovisto de equipos administrativos de staff y línea que se hagan cargo de asegurar que el personal de las entidades de la administración pública o las organizaciones privadas y sociales, responsables de proveer ciertos bienes y servicios públicos, posean la competencia y tengan la voluntad de ejecutar sus operaciones conforme a las normas conductuales y los estándares operativos que se requieren para realizar los objetivos públicos y responder a los requerimientos y expectativas de la sociedad. En numerosos casos es el mismo alto gobierno el responsable al reclutar a su personal de acuerdo a criterios e intereses políticos personales o de partido y no con base en su conocimientos, capacidades y consistencia profesional. El problema es corregible con la profesionalización de la administración pública, con una reestructuración de la organización excesivamente jerárquica y reglamentaria, comenzando con la alta dirección de las entidades, y con la interoperabilidad y cooperación de las unidades y entidades administrativas, habitualmente independientes, descoordinadas y celosas de su campo de competencias. Esto lleva a revisar los supuestos y premisas tradicionales del mismo derecho administrativo público.

Elemento determinante de la gerencia es la gestión de *las finanzas públicas*. La gobernanza cuesta. Las políticas públicas, la provisión de bienes y servicios, son todas actividades que tienen costos en sus adquisiciones, producción, mantenimiento, transportación, sueldos y pagos. La necesidad de recursos financieros se ha elevado con la constitución del Estado Social que al reconocer derechos sociales a los ciudadanos está obligado a producir, adquirir, proveer bienes y servicios, cuya adquisición, producción, provisión implica grandes costos y exige una amplia solvencia financiera de la hacienda pública. Dejando de lado la crítica a los comportamientos gubernamentales laxos en el equilibrio ingreso-gasto y en el equilibrio costo-beneficio (lo cual ha originado penuria de recursos, endeudamientos paralizantes, insolvencia hacendaria socialmente desastrosos), es crucial para el gobernar la dimensión

de sus costos, que exige edificar sistemas fiscales progresivos y administraciones fiscales eficientes e imparciales (despolitizadas también), aprobaciones rigurosas de las estimaciones presupuestales con cálculos correctos de costo-beneficio / costo-efectividad, ejercicios exigentes de contraloría del desempeño y auditoría del uso y rendimiento de los recursos públicos. En las circunstancias actuales del país la revisión del sistema de coordinación fiscal y de las instituciones de la relación federación-estados-municipios es obligada para la estabilidad y viabilidad del país. En suma, el equilibrio financiero y la costo-efectividad es propiedad esencial de la efectividad de la gobernanza pública.

En resumen, el gobernar tiene problemas en varias dimensiones cruciales de su actuar (como la oposición, la ambigüedad y la incertidumbre, la no credibilidad, la desconfianza, defectos gerenciales), pero, a la raíz, en el fondo, es problema porque el gobernar, la gobernanza es dirección de personas, dirección de hombres y mujeres libres, cuyas preferencias y conducta no son previsible, programable, controlable y conciliable por el gobierno. A pesar de argumentaciones racionales, normas, disuasiones, coacciones e incentivos, el gobierno no puede determinar la preferencia de los ciudadanos por específicos valores, objetivos y conductas ni su antipatía y oposición a otros valores, objetivos y conductas. En este punto radica justamente la dificultad y la limitación del gobernar, que tiene como objeto una realidad humana que no es enteramente gobernable, por la pluralidad y divergencia de sus decisiones, no obstante incentivos, leyes y castigos. Siempre habrá un déficit gubernativo, por lo que existirá siempre la crítica y la alternancia. Antes mencionamos la paradoja política de la necesidad e importancia del gobierno para la existencia de la sociedad y la imposibilidad de un gobernar plenamente efectivo. Sin embargo, la ingobernabilidad no es solo imputable al gobierno sino a la sociedad misma, a sus conductas y decisiones.

El éxito gubernativo depende no solo de lo que el gobierno hace sino de lo que los sujetos sociales deciden hacer. O dicho con matiz, el éxito gubernativo depende de lo que él logre hacer y de lo que él logre que los ciudadanos

hagan en el sentido de los valores del estado y los objetivos fundados del gobierno.

Observando el comportamiento de otras naciones, el gobernar democrático exitoso, en el sentido realista de razonablemente satisfactorio y aceptable para la mayoría de los sujetos asociados, es posible y se facilita por factores extragubernamentales, que suelen ser la socialización sistemática e idónea de los ciudadanos en torno de la importancia humana, personal y asociada del sistema de valores del ordenamiento jurídico del estado, su correspondencia con el sistema de valores de la ética social, el acoplamiento aceptable entre el interés general y el personal, entre el estado y la economía de mercado, entre las organizaciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil.

3. Los principios del gobernar

Los problemas del gobernar son controlables y tienen respuesta si los gobernantes valoran e incorporan en sus decisiones y acciones principios o criterios específicos que, por razones de tiempo, solo apunto. En la dimensión de *la intencionalidad*, el principio es el respeto pleno de los valores, principios y leyes del ordenamiento normativo de la sociedad en forma de Estado de Derecho y la disposición a incorporar las posiciones de los otros poderes del Estado y de los ciudadanos en asuntos públicos específicos y a examinar sus consideraciones críticas y contrapropuestas. Principio directivo es la interlocución del gobierno con los poderes públicos, con los demás gobiernos y con los ciudadanos para fines de legitimidad, representatividad, responsividad y rendición de cuentas. Son los principios del “*gobierno abierto*”, que es una realidad a construir con seriedad y no trivializar con las muchas inocuas e insignificantes prácticas de “parlamento abierto” y “participación ciudadana”, “transparencia”, etc.

En la dimensión de *la causalidad* el principio es el respeto pleno de los métodos y resultados de la ciencia y la tecnología, lo cual implica bases de datos correctos, procesamiento estadístico o algorítmico de los datos,

conjeturas causales probadas, aplicaciones tecnológicas de los conocimientos, ingeniería de procesos, digitalización de los procesos administrativos y de servicios, incorporación de los procesos automatizados de la inteligencia artificial => hacia “*el gobierno inteligente*”, que evidentemente supone una sociedad inteligente, en la que es generalizado el uso de los sistemas y dispositivos tecnológicos, la existencia de “objetos inteligentes”, se tiene un gran volumen de datos y variedad de fuentes sobre los hechos sociales, se comparten en modo uniforme y unívoco los procedimientos de intercambio de información, análisis, etc.

En la dimensión de *la socialidad* es fundamental la autoridad intelectual y moral de la autoridad política, la credibilidad del discurso del gobernante y la confianza en su capacidad directiva, que son dos factores que motivan a los ciudadanos a respetar y apreciar sus planes y políticas y a actuar en el sentido de sus objetivos, colaborar o, por lo menos, no obstaculizar y oponerse. Pero es también principio del gobernar la disuasión y la coacción todas las veces que ocurren conductas de sectores particulares transgresores, infractores de los valores y leyes del Estado de Derecho democrático. Obviamente es una coacción fundada en el ordenamiento normativo del estado. En la dimensión de *la complejidad* el principio a observar es de nuevo el conocimiento de la composición multidimensional y la causalidad multifactorial de los problemas y los objetivos públicos, basado en datos comprobables, la disposición y destreza política en la interlocución y concertación con discrepantes, y la capacidad estratégica de sumar aliados y de acciones defensa y ataque contra las amenazas de opositores extrainstitucionales. Por último, en la dimensión de *la gerencia* el principio es un gobierno que actúa con el respaldo de una línea y staff profesional de conocedores expertos en las diversas materias del gobernar, particularmente en *gestión financiera*, gestión integral de recursos y gestión del conocimiento. La profesionalización de la administración pública.

4. Las modalidades del gobernar

El gobernar se ejecuta en diversos modos. Unas modalidades están determinadas por la constitución política y el régimen político que determina sus atribuciones y procedimientos. Otras modalidades son resultado de *las relaciones establecidas entre gobierno y ciudadanía*. Son “los tipos de gobernanza” de la historia social que se resumen en: “la gobernanza por el gobierno”, “la gobernanza por autogobierno” de la sociedad, “la gobernanza por cogobierno (“cogobernanza”), “la gobernanza por subsidiaridad”.

Brevemente, Gobernanza es en general la acción de gobernar y sus efectos. El proceso de dirección, coordinación, rectoría de la sociedad. Es un proceso estructurado por instituciones, que otorga legitimidad a sus decisiones y acciones, y por el conocimiento, que le otorga efectividad. Consiste 1) en la actividad mediante la cual el gobierno y la sociedad definen los valores, objetivos, futuros, rumbo, sentido de dirección de la sociedad, 2) la actividad mediante la cual el gobierno y la sociedad definen además la forma de organización de la sociedad, las reglas de interacción, los recursos y las acciones que son necesarias e idóneas para realizar los valores, objetivos de valía social, el rumbo intencionado. 3) es la actividad de coordinación de la variedad de las acciones de las organizaciones y las personas en conformidad con 1 y 2).

La preponderancia de un modo o una forma de gobernanza inicia siendo una actividad *factual*, resultado del equilibrio que han construido, alcanzado y aceptan los gobiernos y los ciudadanos en sus relaciones, y puede ser o llegar a ser una actividad *institucionalizada*, en la que están definidas las normas, materias, acciones y responsabilidades de los dirigentes y los participantes en la elaboración y ejecución de la decisión directiva. Más a fondo, la preponderancia de un estilo de gobernanza en general o en específicos asuntos públicos es resultado de *la historia y la cultura política* de una sociedad, de las creencias y expectativas en las que sus miembros desde su infancia han sido socializados y que incluyen los derechos, la función y la responsabilidad del gobierno y lo que los ciudadanos deben esperar y exigir del gobierno.

La modalidad estrictamente gubernamental, que es la tradicional en nuestro país y en numerosos países, suele ejecutarse conforme al supuesto de que la realización de los objetivos de valía de la sociedad es obra exclusiva o preponderante del gobierno y de que las decenas de miles o los millones de los sujetos sociales son subordinables a las órdenes del agente gubernamental y habrán de ser alineados a las prioridades de sus planes y políticas, a consecuencia de su subdesarrollo, la poquedad de sus capacidades y recursos, sus divisiones internas, su ignorancia acerca de los asuntos de real importancia para la vida social. El supuesto del protagonismo gubernamental y de la subordinación social es correcto para varias sociedades, pero deja de ser aplicable en la sociedad moderna de gobiernos de leyes y democráticos y de individuos libres y racionales, dotados con capacidad intelectual organizativa y productiva en sectores clave del crecimiento y bienestar social. La condición política democrática y la condición social de autonomía y capacidad obligan a un modo de gobernar abierto a la inteligencia y participación de los ciudadanos, que pueden o suelen tener igual o mayor información y conocimiento que el mismo gobierno y su funcionariado en determinadas materias de interés público, aun si su compromiso con el interés público no es semejante al de los gobernantes y funcionarios públicos.

En este contexto es lógico y justificado que los individuos y las organizaciones de la sociedad contemporánea con su stock y canales de información y conocimiento cuestionen el plan de gobierno, las políticas públicas y los servicios públicos, si las consideran equivocadas, y manifiesten su intención de colaborar con el gobierno aportando conocimiento, recursos, trabajo para resolver problemas y realizar los objetivos de valía, aburridos de pasarse la vida en la inconformidad, la crítica y el mal humor. El capital informativo, cognoscitivo, tecnológico, financiero, social existente en la sociedad económica y civil, combinado con los recursos fiscales financieros, informativos, cognoscitivos, legales, materiales y humanos en posesión del gobierno, detona modos de gobernar asociados, coligados, compartidos, que

potencian el bienestar y progreso social. Se gobierna en modo de cogobernanza, intergubernamental y gubernamental-social y público-privada.

El modo colegiado de gobernanza se presenta y consolida en las relaciones entre los gobiernos, particularmente en las repúblicas federales. Desde siempre ha habido circunstancias y problemas sociales cuyas causas y efectos traspasan las fronteras territoriales de las asociaciones políticas y rebasan las atribuciones y recursos de sus gobiernos. Para hacer frente a las circunstancias problemáticas ha sido lógico y responsable que los gobiernos particulares hayan institucionalizado “la concurrencia”, la cooperación o la coordinación de sus acciones y recursos. En las últimas décadas, por muchos factores – principalmente por la economía abierta, la movilidad y migración de las personas, la transportación de materiales y productos, la conectividad internacional, los hechos naturales de impacto territorial generalizado (cambio climático, pandemias)– la cogobernanza de los gobiernos particulares se ha afinado por el hecho de que las más importantes oportunidades de desarrollo individual y social y los problemas más desestabilizadores son “transterritoriales” y rebasan las capacidades de los gobiernos territoriales particulares. Hemos visto la formación de modos de gobernanza intergubernamental, como la gobernanza metropolitana, la gobernanza intermunicipal e interestatal para el desarrollo regional y la seguridad, la gobernanza transfronteriza, etc. Y más allá de las fronteras nacionales observamos la aparición de varios “regímenes internacionales” de asuntos públicos (fiscales, financieros, comerciales, sanitarios, ambientales, laborales, de seguridad...), la formación de mercados comunes y, a la vanguardia, la formación de asociaciones políticas multinacionales (Unión Europea a la vanguardia). El modo inter o supragubernamental de gobernanza está llamado a desarrollarse en el futuro.

Para algunos críticos heterodoxos y tal vez visionarios los estados y gobiernos territorialmente soberanos de la edad moderna están destinados a perder importancia y significación social debido a su impotencia para dirigir a sus sociedades en las nuevas condiciones de vida de la especie humana. En su lugar y en respuesta a las nuevas circunstancias, aunque no sin tensiones

culturales y políticas, los gobiernos tendrán modos *postgubernamentales* de dirigir, que se plasmarán en formas inter y supragubernamentales, además de gubernamental-sociales, y los estados nacionales caminarán hacia formas y agrupamientos más agregados, multi y supraestatales, que tienen en la Unión Europea su preludio. Finalmente, los estados y los gobiernos son criaturas humanas, históricas, creadas a la medida de los problemas y las aspiraciones de la especie humana.

En conclusión, requerimos gobierno, un agente que dirija, conduzca, controle la sociedad, que no ha llegado aún al nivel superior del autogobierno y autorregulación, pero no cualquier tipo de gobernante ni cualquier modo de gobernar. Después de errores y horrores hemos aprendido que el gobierno debe ser una autoridad social comprometida con el sistema de valores, racionalmente fundado, del Estado moderno que tiene su eje estructurador en la independencia y autonomía de la libertad humana. También después de errores y horrores hemos aprendido la importancia de que los gobiernos legítimos sean directivamente efectivos y, por ende, sustenten sus decisiones en el conocimiento, en saberes de ciencia y tecnología. Hemos aprendido también y es una exigencia ética y política irrenunciable que la legitimidad valorativa y la efectividad empírica del gobierno se enlacen y eso ocurrirá cuando la razón apreciada por gobierno y sociedad no se reduzca a razón técnica, tecnológica, para resolver problemas tangibles y necesidades materiales, sino que avance, se replantee y ofrezca respuestas a las cuestiones relacionadas con el valor y el sentido de la vida humana asociada, y cuando el gobierno acepte que la prosperidad y el buen vivir de una sociedad requieren más actores que el gobierno y más recursos que los gubernamentales. Es una obra conjunta de la autoridad pública y del público ciudadano y de ninguna manera una obra gubernamental exclusiva, aunque el gobierno es legítimamente, para bien o para mal, el que tiene la última palabra.

No se cuestiona la autoridad del gobernante sino el modo como realiza su autoridad, su modo de gobernanza, su rol directivo. El futuro social en gestación es obra de una pluralidad de creadores interdependientes públicos,

privados, sociales. Las sociedades que apreciamos y emulamos se distinguen porque son dirigidas por un sistema multiactor de gobierno en vez de un centro unipersonal soberano, que cede siempre a la tentación de ser autócrata, aunque lo será siempre por un rato.

Muchas gracias.