

Gobernanza: del surgimiento del Estado moderno, su crisis y el advenimiento de una nueva forma de entender el Gobierno

Daniel Arturo Palma Álvarez*

Introducción

En las últimas décadas, varias disciplinas del conocimiento, entre las que se cuentan la ciencia política, la administración pública y la sociología, han retomado el interés por la discusión sobre cómo se gobierna, a la luz de los cambios cada vez más rápidos que experimentan las sociedades modernas. Dichos cambios se cifran en el aumento de la diversidad de la ciudadanía, en la petición de espacios de participación en las decisiones que atañen a la población, sobre todo frente a las crisis económicas que, a los ojos de los individuos, estuvieron plagadas de disposiciones unilaterales¹; también en la necesidad de burocracias más versátiles y flexibles, y en el reconocimiento de las bondades de la cooperación público-privado. Todo ello ha decantado en la construcción de un concepto novedoso: la *gobernanza*.

* Politólogo de la Universidad del Rosario, Colombia, MA en Teoría Política con énfasis en Análisis de Discurso Político de la Universidad de Essex, Inglaterra. Experiencia de tres años en docencia universitaria en Teoría Política, Metodología de Investigación en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Análisis de Discurso Político, Cultura y Poder, y Teorías Organizacionales; ha sido profesor de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás y de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

1 Como ejemplo de esto se tienen las crisis económicas de los ochenta, en las que las protestas sociales no se hicieron esperar en contra de las medidas neoliberales en Estados Unidos y Gran Bretaña; o la crisis económica de 2008 que vio nacer movimientos de resistencia alrededor del mundo, como el 15-M también conocido como “los indignados” u Occupy.

El uso de este término se ha vuelto una constante dentro del lenguaje académico y cotidiano, lo que hoy en día lleva a conjugarlo con toda clase de temas políticos e internacionales (gobernanza global, económica, cultural, hídrica, etc.). No obstante, hay que sospechar de esta tendencia a su rápida difusión, teniendo en cuenta que, al ser de reciente aparición, aún no hay una acepción normalizada y falta debate en torno a lo que implica hablar de gobernanza. Por esta razón, para teóricos del tema como Luis Aguilar (2016) es preocupante que

[...] un concepto de tanta potencialidad teórica y práctica se vuelva una etiqueta de moda, un término de denotación ambigua y versátil, un lugar común trivial o simplemente una manera más atractiva de nombrar las ideas y prácticas que desde antaño mantenemos inalteradas sobre el rol predominante y unilateral que detenta el gobierno en la dirección de la sociedad [...]. (p. 39)

Por tanto, el objetivo de este capítulo es tratar la gobernanza en cuanto tal: cómo se llega a hablar de ella, qué implicaciones tiene y qué variables involucra; de modo que se ofrezca un aporte a la tarea de delimitar su significado y una invitación a seguir su construcción. En este sentido, para hablar de qué manera surge el concepto de gobernanza es necesario abordar cómo se ha configurado el Estado moderno, dado que ningún tema sociopolítico o económico aparece de la nada; por el contrario, las discusiones presentes y futuras están condicionadas por el pasado, de forma que este arroje nuevos puntos de partida, nuevas problemáticas o ponga de manifiesto la necesidad de replantear, reelaborar o revalorar herramientas teóricas y metodológicas ya existentes (Aguilar, 2016, p. 13).

Así, la primera parte del capítulo presentará un breve recuento histórico de la configuración o la formación de la estructura estatal —sin ánimo de ser cronológicamente extensos— para entender de qué manera los cambios que surtió llevaron a discutir su apertura, democratización y, de igual forma, su crisis. Esto servirá de introducción a la segunda parte del texto, en la que se acomete la tarea de analizar concretamente las variables que se desprenden de la crisis y que engloban una multitud de problemas gubernamentales, sin los cuales no podría darse paso a la tercera y última sección del capítulo, en la cual se propone una definición de gobernanza.

Finalmente, este escrito no busca cerrar el debate acerca de las implicaciones del concepto de gobernanza; por el contrario, se plantea a manera de preámbulo a los temas que se enmarcan en el libro *Gobernanza multidimensional*, el cual no podría iniciar sin unas nociones básicas del concepto *per se*. Asimismo, su intención última es sentar bases históricas y teóricas, para contribuir en la discusión de este tema que se ha vuelto central en los campos del conocimiento que atañen al gobierno de las sociedades.

De la fragmentación del poder a la crisis de gobierno: un breve recorrido por la historia del Estado moderno

A pesar de no existir un acuerdo entre los historiadores sobre cuándo inició y terminó la Edad Media, sí existe una idea generalizada sobre las lógicas sociopolíticas que tuvieron lugar durante este periodo. Por casi un siglo, la característica principal del funcionamiento del mundo occidental (si se permite hacer dicha generalización) fue la fragmentación del poder en unidades políticas que iban desde el emperador del Sacro Imperio Romano junto a la Iglesia, los cuales se abrogaban el poder terrenal y celestial; los reyes, que eran decididos por el emperador y tenían potestades políticas y jurídicas, y los señores feudales, máxima autoridad en sus feudos (De la Cueva, 1975, pp. 33 y 34, citado en Palma, 2011, p. 5). En consecuencia, si bien es claro que había una jerarquía rígida y definida, también puede afirmarse que en ese panorama no había cabida para una institución que centralizara las funciones de gobierno y las prerrogativas propias de un Estado en todo el sentido de la palabra.

No obstante, finalizando el siglo xv y entrado el xvi, esta fragmentación comenzó a concentrarse en lo que luego se conocería como el Estado absolutista (germen del Estado moderno). Las causas de este cambio de paradigma pueden agruparse en tres. En primer lugar, el Estado —en cuanto institución política— tuvo que abrirse paso a través de luchas con los poderes feudales que se negaban a perder sus privilegios políticos. Al respecto, Georg Jellinek (2002) sostiene que:

El Estado moderno [...] ha necesitado afirmar su existencia mediante fuertes luchas. Tres poderes han combatido su sustantividad en el curso de la Edad Media: primero la Iglesia, que quiso poner el Estado a su servicio; inmediatamente después el imperio romano, que no quiso conceder a los Estados particulares más valor que el de provincias; finalmente, los grandes señores y corporaciones, que se sentían poderes independientes del Estado y en frente de él. (p. 405)

En segundo lugar, en países como Francia se negaron los poderes externos frente a la soberanía del rey como monarca independiente y sobre quien recaía el liderato de la religión, y así se acuñó la premisa de que *le roi est empereur dans son royaume* o que *Rex est Imperator in regno suo*. Las implicaciones políticas y gubernamentales de esta visión se vieron reflejadas en que los antiguos poderes medievales internacionales como el emperador y la Iglesia no debían tener injerencia en las decisiones que se tomaban en el interior de los territorios que comprendían a los nacientes estados absolutistas. Asimismo, el Tratado de Westfalia (1648) reafirmaría esta nueva forma de entender los Estados, dado que en él se les garantizaría soberanía y el mismo peso político a nivel internacional.

En tercer lugar, el hecho de que las monarquías autónomas reemplazaran los poderes externos implicó la aparición de sistemas jurídicos homogéneos y la codificación de las normas contra las múltiples formas de hacer justicia que cambiaban de feudo a feudo y que eran dictadas por los señores feudales. Por esta razón, nacieron las primeras burocracias (distintas a las que luego Weber estudiaría en el Estado moderno) de rasgos patrimoniales, en las que los puestos podían adquirirse y heredarse (Anderson, 2002, pp. 9, 28, 32-35, citado en Palma, 2011, p. 7).

Si bien en este nuevo contexto el poder y las funciones de gobierno se habían centralizado en los nacientes Estados, no se puede afirmar que las decisiones que se tomaban eran democráticas o abiertas a discusión. En realidad, la democracia sería un fenómeno que aparecería unos siglos más adelante. Igualmente, la participación no era una característica de este periodo, debido a que las palabras “ciudadano” o “ciudadanía” no estaban en el panorama político; el común de los individuos eran súbditos con más obligaciones y deberes que derechos, y de quienes se esperaba completa sumisión al jerarca.

Posteriormente, el siglo XVIII vería el nacimiento de un movimiento que tendría una influencia profunda en la forma de entender el mundo y que transformaría la estructura estatal y las relaciones entre los gobernantes, la Iglesia y la sociedad: la Ilustración. Aunque no se puede entender como un programa sistemático de cambio de pensamiento que se dio de forma homogénea y con origen netamente francés (Cassirer, 2002, pp. 12 y 13, citado en Palma, 2011, p. 9), es cierto que el realce de la “razón” fue la cualidad implícita de todas las vertientes, cuyo objetivo era la crítica del entorno y las relaciones humanas. Esto, a su vez, pondría a prueba la realidad política, social y económica, desde la premisa de que nada sería aceptado como verdad y dado, si no hubiese pasado antes por un análisis concienzudo de la razón (Lanz, 1996, pp. 45-47, citado en Palma, 2011, pp. 8 y 9).

En este orden de ideas, se cuestionó el poder absoluto y la soberanía que recaían en el monarca por mandato divino. En el tratado *El contrato social*, Jean Jacques Rousseau (1989) abordó esta idea aduciendo que el poder y la legitimidad no provenían de quien sometía al resto de los seres humanos, dado que, en ese caso, la obediencia era una cuestión de supervivencia. Por el contrario, para Rousseau el nacimiento de una colectividad política solo tenía lugar gracias a la asociación voluntaria de los individuos, en quienes se concentraba la soberanía, y esto los convertía en ciudadanos libres capaces de asumir las decisiones que atañían a todo el cuerpo social (Rousseau, 1989, pp. 13, 14, 21-23, citado en Palma, 2011, p. 11). El fortalecimiento de esta postura traería grandes cambios en el Estado y su relación con otros estamentos.

A partir de aquel momento, el Estado absolutista que había logrado centralizar las funciones administrativas se secularizó, es decir, hubo una ruptura entre el poder eclesiástico y el político, de tal manera que la Iglesia no tendría más injerencia en las

decisiones estatales. Por otro lado, el centro de atención volvió a ser la persona —que ahora retomaba sus prerrogativas como ciudadano—, aspecto que no se veía desde las ciudades-Estado griegas y la República romana (teniendo claro que no se trata de las mismas definiciones de ciudadanía); hecho que implicó que las leyes se dieran en función de este. Al respecto, Maurizio Fioravanti (2003) sostiene que la gran diferencia entre el orden jurídico medieval y el constitucionalismo que primó a partir del siglo XVIII es que este último daba derechos individuales más que corporativos, como ocurría antes (Fioravanti, 2003, p. 30, citado en Palma, 2011, p. 12).

Ahora bien, a la par de estos cambios sociopolíticos que venían ocurriendo, se configuraba el liberalismo como corriente de pensamiento que daba mayor preponderancia a los derechos civiles y a la división de poderes en el interior del Estado. John Locke fue el gran referente desde la teoría política. Para él, el Estado nacía con el fin de proteger las libertades individuales y la propiedad privada; asimismo, planteó la necesidad de descentralizar las funciones estatales, de modo que existiera un contrapeso entre el Gobierno y la potestad de hacer las leyes (Villanueva, 2014, p. 153). Años después, Montesquieu se le sumaría y profundizaría en la división dentro de la estructura política, en su obra *El espíritu de las leyes*, en la que hace una diferenciación entre el poder legislativo, el derecho de gentes y el ejecutivo (Vallet de Goytisolo, 1988, pp. 284 y 285).

En este contexto florece el Estado liberal clásico, que tendrá su apogeo durante todo el siglo XIX y será la aplicación de la teoría política. Este tipo de Estado (o Estado de derecho) tendría dentro de sus características la creación de constituciones que definieran funciones gubernativas, profundizaría la secularización, incluso en la creación de las leyes civiles; adoptaría los sistemas electorales como forma de elegir representantes y configuraría sistemas judiciales para dirimir conflictos entre los ciudadanos. Así, esta organización política tendría unas funciones básicas y limitadas, concernientes a la administración de justicia, la garantía de seguridad (convivencia) y el manejo de las relaciones diplomáticas. Esta limitada organización se presentó de esta manera, dado que se pensaba que cuanto más pequeño fuera el Estado, sería mucho más operativo y efectivo, y además permitiría que las lógicas socioeconómicas se dieran sin distorsión.

Empero, el siglo XIX traería cambios en la producción y el mercado, transformaciones que vendrían de la mano con la desigualdad social. Estos no podían ser ajenos al Estado, por cuanto que —como máxima autoridad— debía atenderlos como un compromiso que se desprendía de su soberanía y legitimidad. En este momento, la producción había pasado del “taller artesanal” a la gran empresa, lo que conformó una masa obrera que no obtenía más que la satisfacción de las necesidades básicas de supervivencia. De igual forma, a mediados de esta centuria, aparecieron las reivindicaciones marxistas recopiladas en los textos *Manifiesto del partido comunista* y

El capital, libros que no pasarían desapercibidos por los sindicatos y asociaciones de trabajadores, y que se convirtieron en referentes para las reivindicaciones de mayor apertura e igualdad de allí en adelante (Velásquez, 2008, p. 34).

Luego, desde mediados del siglo XIX, la presión ejercida por las reivindicaciones sociales y económicas llevó al Estado a una “apertura” para acoger en su legislación medidas que respondieran a los problemas de una constante industrialización, el crecimiento demográfico y al malestar social producto de la brecha entre trabajadores y dueños del capital. Entonces, aunque el Estado no entrara como actor en la economía de mercado, sí propendía a reformar las reglas concernientes a la organización de la producción en la sociedad.

Obviamente ante esta situación, el estado no puede quedar impasible y genera nuevas leyes con el fin de limitar la voluntad omnímoda del empresario, dando [...] nacimiento [a] una nueva disciplina, basada en la idea de tutela individual de los miembros de los grupos sociales más oprimidos. La Factory Act inglesa (1833) y la ley francesa sobre trabajo de las mujeres de 1841 son los primeros ejemplos. (Vega, 2006, p. 4)

Dichas medidas no fueron las únicas que tuvieron lugar en aquel momento. A manera de ejemplo, se pueden relacionar la reducción de la jornada laboral de las mujeres y los niños ingleses a diez horas diarias en 1847; el derecho al sufragio universal masculino y la creación de partidos obreros en Europa en 1871, entre otras. Ligado a estas concesiones, Michael Freedon (2015) considera que desde ese momento en adelante “[...] se reconoció la necesidad de que el Estado se convirtiera en actor principal, incluso en el impulsor de las políticas públicas internas, y la intervención estatal dejó de considerarse algo excepcional o temporal” (p. 15). Con esto, el Estado se percató de la importancia de brindar salud y seguridad social a los trabajadores y la ciudadanía en general, lo que traería más transformaciones en el siglo XX.

Si bien es cierto que desde el siglo antes tratado se asumió que el Estado tenía que intervenir en la sociedad, no se pensaba que este debía ser un agente activo en el mercado, ya que se mantenía “[...] la fe en el libre mercado, por mucho que en la práctica económica se desviara del ideal” y se asumía que los problemas derivados de esta “fe” eran resultado de la ineficacia del trabajador o de la debilidad de las empresas (Freedon, 2015, pp. 16 y 17). No obstante, las dificultades socioeconómicas producto de la acelerada industrialización, la producción en masa y la expansión del mercado —como la pobreza, el desempleo, la deshumanización, etc.— no encontraban una solución integral y estructural.

Sin embargo, tras la Primera Guerra Mundial y entrado el siglo XX, ocurrió un hecho que replantearía la manera superficial como el Estado se desempeñaba en lo

concerniente a asuntos sociales, lo que demostraba que los postulados del liberalismo clásico de Adam Smith, sobre la “mano invisible” que regía al mercado, no funcionarían sin la regulación estatal; la “fe” de la que hablaba Freedman terminó desmoronándose. El Octubre negro y la Crisis del 29 (que iniciaron en Estados Unidos y que rápidamente afectarían al resto del mundo) serían la prueba de esta falla estructural. En otras palabras, otra apertura histórica: la entrada del Estado en la economía trabajando en conjunto con las organizaciones productivas y los trabajadores, es decir, el Gobierno debía empezar a construir redes para ser efectivo.

Frente a esta crisis, John Maynard Keynes critica el manejo económico que venía dándose desde el siglo XIX, afirmando que la confianza absoluta en el mercado no regulado no traería prosperidad como se creía. El economista británico sostenía que “[...] el Gobierno tenía que cambiar radicalmente su manera de entender los procesos aparentemente automáticos de la economía del *laissez-faire*, porque la realidad no tenía nada que ver con la teoría” (Parsons, 2015, pp. 55-57). Con esto, Keynes le asignó la tarea al Estado de ser un actor más activo en la economía, sobre todo en la palpable necesidad de crear empleo como forma de hacer circular el dinero, para lograr una organización social más justa, eficiente y estable, sin dejar a un lado la doctrina liberal y el individualismo (Parsons, 2015, pp. 57-59).

De ahí en adelante, se adoptaron las políticas keynesianas para salir de la Crisis del 29, las cuales seguirían vigentes por un largo periodo del siglo XX (Parsons, 2015, p. 53). Igualmente, este momento crucial sirvió para que el Estado entendiera la necesidad de “[...] reflexionar sobre los problemas económicos desde otras perspectivas y tener en cuenta los nuevos acuerdos *internacionales* [...]” (Parsons, 2015, p. 61). Lo anterior decantaría en los bien conocidos acuerdos de Bretton Woods, que se establecieron en 1944 y en los que se crearon el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, teniendo en mente la reconstrucción después de la guerra y, más importante aún, la toma consensuada de decisiones económicas internacionales entre los 43 países firmantes (Bretton Woods Project, 2008). Esto es de gran relevancia para este capítulo, debido a que, una vez más, el Estado se vio en la necesidad de abrirse al Gobierno en redes, ya no solo nacionales, sino internacionales también.

Ahora bien, no todos los Estados adoptaron las políticas liberales que buscaban corregir el mercado y las desigualdades que se generaban a partir de una economía desregularizada. En este orden de ideas, a la par del Estado liberal capitalista que se gestaba, florecieron dos formas distintas de estructurar las funciones gubernativas, a saber: el Estado de bienestar y el Estado socialista.

En primer lugar, el Estado de bienestar tuvo su apogeo a mediados del siglo XX y abogaba por una organización que, a diferencia del orden liberal capitalista, se involucrara de forma más activa no solo en la economía, sino también en el cubrimiento de las necesidades básicas de la sociedad. En general, si bien cabe afirmarse que la

idea de *bienestarismo* no tuvo un desarrollo igual en todos los países que la adoptaron (en su mayoría europeos), sí puede decirse que una de sus características principales es el realce de la dignidad humana; cualidad que se convirtió en el sustento de este andamiaje sociopolítico. Al respecto, Freedon (2015) argumenta que “[...] se tendía a exigir responsabilidades públicas por la mala organización social y se hablaba de lo mucho que el desempleo atentaba contra una dignidad humana que se medía, básicamente, en términos de respetabilidad” (p. 17).

En suma, esta forma de estatalidad velaba por el bienestar psicológico y físico de los individuos, lo que a su vez implicaba un redireccionamiento de los objetivos y funciones del Estado, la ampliación de los derechos sociales y colectivos de la ciudadanía, la búsqueda de nuevas formas de redistribuir la riqueza, el crecimiento del aparato organizacional para el cubrimiento de servicios públicos, etc. (Freedon, 2015, pp. 14 y 15). Así las cosas, se brindaron subsidios de desempleo para la vida digna, educación escolar y profesional gratis o parcialmente cubiertas, cubrimiento de salud e higiene, entre otras prerrogativas que recaían en los ciudadanos. Como ejemplos de la implementación de dicho modelo están Gran Bretaña hasta finales de la década del setenta y Suecia, que aún hoy en día conserva vestigios de bienestarismo.

En segundo lugar, el Estado socialista aparece a finales de la Primera Guerra Mundial cuando, como resultado de la Revolución de octubre de 1917 o Revolución rusa, el orden zarista que imperaba en Rusia es depuesto y en su lugar es impuesto un breve Gobierno legislativo que terminaría cediendo terreno a las ideas de los bolcheviques que, liderados por Vladimir Ilich Lenin y León Trotsky, fundan la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) hacia 1922. Este modelo político estaba inspirado en las ideas decimonónicas de Marx y Engels, expresadas en el ya relacionado *Manifiesto del partido Comunista*, siguiendo el ideal de la desaparición del Estado, toda vez que la lucha de clases se superaría y daría paso a la dictadura del proletariado (Heller, 2010, pp. 216 y 217).

Este régimen planteaba, igualmente, la desaparición de todo tipo de coacción que imperara sobre el individuo. Por esta razón, las instituciones tradicionales como la familia, el derecho de propiedad, los títulos nobiliarios debían desaparecer; “[...] en una palabra, todas las manifestaciones del Estado antiguo reproducido en los tiempos modernos” (Heller, 2010, p. 217). Una característica especial del Estado socialista era su íntima relación con la economía, debido a que el primero habría de regular la segunda, durante el tiempo necesario, para alcanzar el objetivo último de la sociedad sin clases, así:

[...] para que [las] oposiciones entre clases con intereses económicos en lucha no vengán a destruir a las propias clases y a la sociedad en una guerra estéril, se hace necesario que aparezca un poder por encima de la sociedad para moderar

el conflicto y mantenerlo dentro de los límites del ‘orden’; y este poder nacido de la sociedad, pero que se emplea sobre ella y de la cual se aleja cada vez más, es el Estado. (Heller, 2010, p. 218)

Retomando el argumento de la desaparición de la figura estatal, Lenin afirmaba que “las funciones, cada vez más simples, de vigilancia y arreglo [debían ser] ejercidas, alternativamente, por todos, convirtiéndose más tarde en costumbre, con lo que gradualmente [dejarían] de constituir una función especial de un determinado ser humano” (Lenin, 1919, pp. 43 y ss, citado en Heller, 2010, p. 220). Empero, la reducción economicista de la sociedad y el papel otorgado al Estado como garante del buen funcionamiento de esta resultarían en una dictadura, no precisamente del pueblo, sino de una hiperestructura estatal y un solo hombre: Stalin. En efecto, la Unión Soviética —en cuando figura sociopolítica— terminó controlando casi la totalidad de las dinámicas sociales, desde el trabajo, la vivienda, hasta la configuración de una economía cerrada, cuyos flujos eran decisión estatal. El sueño socialista del fin del Estado terminaría reducido a un ente que ejercía vigilancia sobre todo y que no desaparecería como lo había predicho Marx.

Sea como fuere, estos tres tipos de Estado (el liberal capitalista, el de bienestar y el socialista) que se consolidaron durante el siglo xx tenían un punto en común: el crecimiento de la burocracia o, en otros términos, el incremento de las estructuras administrativas; dado el hecho de que debían atender las necesidades de los ciudadanos emanadas de los derechos sociales, económicos y colectivos que se habían reconocido.

Aunque Max Weber fue quien teorizó sobre la burocracia en el siglo xx, él mismo reconocía que desde tiempo atrás ya existían rasgos de esta forma de organización administrativa, aun cuando no podría verse su forma moderna si no fuese por la aparición de la economía monetarizada. “El prerrequisito normal para la existencia estable y continuada, e incluso para la instauración de administraciones burocráticas puras, es un cierto grado de desarrollo de una economía monetaria” (Weber, 2000, p. 24). La burocracia remite a un tipo de Gobierno basado en normas jurídicas, jerarquía y la definición de tareas de los funcionarios, quienes ya no tienen los recursos públicos, sino que únicamente los administran (Weber, 2000, pp. 3-6).

Esta forma de organización política planteaba ventajas para los gobernantes de estos estados modernos. En primer lugar, revestía de orden al Estado, de forma tal que pudiera responder a las demandas sociales eficiente y eficazmente. En segundo lugar, acababa con cualquier vestigio de mandato absolutista, lo reemplazaba por normas jurídicas y reforzaba la separación de poderes. Y en tercer lugar, iba acorde con la misma definición de Estado proferida por Weber, en la cual este ente se hacía

con el monopolio legítimo de la fuerza. En otras palabras, la burocracia representaba orden, estabilidad, eficiencia, eficacia, legitimidad legal y monopolio de la coacción.

Sin embargo, el aumento de los derechos socioeconómicos, así como el vertiginoso crecimiento demográfico, significó para el Estado la ampliación de su burocracia, lo que presentaría inmediatamente problemas estructurales que hicieron repensar el modelo. Entre las disfunciones más importantes están la resistencia a los cambios en los procedimientos, lo que —por supuesto— va en contravía con una sociedad que cambia rápidamente e impide que las nuevas demandas sean satisfechas. Igualmente, ya que se busca la estandarización de todos los procesos y la racionalidad de las decisiones, no hay cabida a las relaciones informales que podrían aligerar el funcionamiento de la burocracia (Chiavenato, 2014, pp. 198 y 199). Pero una de las dificultades más importantes que enfrentaría sería la *hiperburocratización*, que se traduce en la aparición constante de instituciones para atender las necesidades de los ciudadanos y la escasez de recursos públicos, para mantener todos los beneficios que el Estado se ha comprometido a ofrecer.

Este desbordamiento burocrático se hizo notorio hacia la década de los setenta, cuando el mundo enfrentó una crisis económica que tuvo varias causas y que repercutió en la capacidad del Estado para mantener los servicios prestados a los ciudadanos y las subvenciones de las que gozaban desde la posguerra. Dicha crisis tuvo dos aristas que se destacan de las demás: la devaluación del dólar, debido a la decisión del presidente Richard Nixon de abandonar el patrón oro que se usaba para tasar la moneda, y la inestabilidad de los precios del petróleo (crisis del petróleo de 1973), como consecuencia del embargo de la Organización de Países exportadores de Petróleo (OPEP), entre octubre de 1973 y marzo de 1974, a los países occidentales que se habían puesto de lado de Israel en la “Guerra del Yom Kippur”, cifrada en la reducción de la producción de crudo, con lo que el precio de este aumentó en un 300 % (Lorca, 2015, pp. 171, 174 y 175). Las consecuencias inmediatas del conjunto de estos eventos fueron el estancamiento de las economías, el desempleo y la inflación.

A partir de ello, aparecieron posturas críticas sobre el estado de bienestar y el modelo keynesiano con el cual se había salido de la crisis anterior, puesto que se preguntaban si era efectivamente necesaria la participación del Estado en la economía y en las dinámicas sociales. Así,

[...] [e]n los años inmediatamente posteriores a la crisis del petróleo de 1974, los gobiernos de derecha aupados al poder por la mala situación económica dieron un giro fundamental, volviendo a una retórica que ya resultaba familiar [...] se volvieron a cuestionar las ventajas del gasto público en general y del gasto social en particular. (Goodin, 2015, p. 218)

En otras palabras, esta vuelta a “una retórica familiar” no era otra cosa que el advenimiento de la doctrina neoliberal que entraba en escena de la mano de las ideas de Milton Friedman y Friedrich Hayek.

La doctrina neoliberal no era algo novedoso surgido en la década de los setenta, ya que desde comienzos de ese siglo y, más concretamente, desde los años cuarenta, se venía consolidando un grupo de académicos y un pensamiento concreto con respecto al Estado y su relación con la economía de mercado, conocido como la Escuela de Chicago (Argandoña, 1990, p. 4). El neoliberalismo planteaba la vuelta a los preceptos económicos de la libertad del mercado y la reducción del intervencionismo estatal porque confiaba en que, si bien los fallos del mercado son innegables, los precios darían las pautas necesarias para llenar los “vacíos” de información para la toma racional de decisiones de los agentes. Así pues, “[e]n lo normativo, la escuela de Chicago se [fundaba] en el uso generalizado del sistema de precios, la propiedad privada y la libertad individual, y en la búsqueda de soluciones que se alejen de la intervención estatal [...]” (Argandoña, 1990, p. 5).

Finalizando la década de los setenta y durante los siguientes diez años, los Estados de bienestar y las medidas keynesianas aplicadas al modelo liberal comenzaron a ser desmontados para volver a estados más reducidos; esto aunado a la idea de la necesidad de mayor responsabilidad en dos sentidos. En primer lugar, la responsabilidad política estatal, dado que se creía que el gasto público se hacía de manera discrecional, sin ningún tipo de veeduría, y en muchas ocasiones se ejecutaba siguiendo las promesas de campaña de quienes aspiraban al poder. En segundo lugar, se hablaba de la falta de responsabilidad ciudadana, en el sentido de que los subsidios y ayudas económicas sociales demeritaban la importancia de los esfuerzos individuales y habían creado una “cultura de dependencia” (Goodin, 2015, pp. 221-224).

Resaltan en esta lógica los Gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, quienes acogieron la doctrina neoliberal con grandes cambios en las estructuras estatales británica y estadounidense, respectivamente. Por dar un ejemplo, en cuanto al caso británico, la mayoría de teóricos coincide en que el thatcherismo intentó reformar la estructura estatal y económica de Gran Bretaña, de modo que se pusieran en cuestión las versiones de gobierno colectivistas, socialdemócratas y, en general, el *ethos* keynesianista de la posguerra. No obstante, también se tiende a coincidir en que en su intento por “enterrar el socialismo”², este programa de gobierno también tomó un “camino de autoritarismo rastrero”³: desde la represión a los sindicatos y movimientos homosexuales, hasta el acoso a periodistas, limitación a los derechos de los

2 Traducción libre del autor.

3 Traducción libre del autor.

trabajadores, entre otros aspectos, lo cual le dio un aura de *iliberalidad* (Worcester, 1989, p. 298).

Sin embargo, si en Occidente el panorama del Estado cambiaba vertiginosamente, en el Este las críticas a lo que se había convertido la “utopía marxista” no se hacían esperar. Aunque la Revolución rusa había derrocado el antiguo poder zarista, en su lugar había impuesto un Gobierno unipartidista con poco margen de oposición, situación que se profundizó con la dictadura de Stalin. Al respecto, Isaac (2015) afirma que en el movimiento comunista se encontraba una visión política de “partido de vanguardia” y “dictadura del proletariado”, fundamentalmente, antiliberal; visión que decantó en un marxismo totalitario, cuyo apogeo fue el Partido Comunista estalinista, “considerado la ‘fuerza rectora’ de la clase obrera [...] [e]l resto de instituciones y organizaciones no eran más que ‘correas de transmisión’ y ‘palancas’” (Isaac, 2015, p. 196). Esta molestia frente al hermetismo soviético sería una de las causas para la puesta en práctica de políticas de apertura (Perestroika y Glasnost) y la posterior caída de la Unión Soviética.

En consecuencia, la evolución de los Estados durante el siglo xx, cuando la burocratización causaba estragos, la represión a la oposición era evidente en los dos lados de la “cortina de hierro”, las decisiones parecían una prerrogativa unilateral de los Gobiernos y las libertades se veían coartadas; llevó a que se generalizara el discurso de que el comunismo no era la única idea que se había tornado totalitaria, sino que el *anticomunismo*, profesado por los estados liberales, también era una ideología en sí misma. En otros términos, “[e]l lenguaje del ‘totalitarismo’ empezó a considerarse un arma más de la Guerra Fría y una balanza acrítica a ‘Occidente’ [...] Marcuse fue un paso más allá al sostener que la democracia liberal, lejos de constituir una ‘sociedad abierta’, era totalitaria en sí misma” (Isaac, 2015, p. 207).

En concordancia, comenzó a tomar fuerza una lectura de este panorama como una “crisis” económica y sociopolítica del Estado, sobre todo en términos de administración. Finalizando la década de los ochenta y durante los noventa, la percepción general era que las estructuras estatales habían dejado de ser funcionales, a tal punto que habían llevado a la imposibilidad del gobierno de la sociedad y sus asuntos básicos, como la prestación de servicios, la ejecución presupuestal e, incluso, impartir justicia⁴. Frente a esto, Luis Aguilar (2016) argumenta que:

4 Luis Aguilar (2016) se referirá a esto de la siguiente manera: “Gran parte de la producción mundial de la ciencia política y la AP [Administración Pública] de fin del siglo tuvo como horizonte la *crisis*: la crisis efectiva de los Estados sociales y de las sociedades socialistas estatizadas, la probabilidad del derrumbe del capitalismo por su contradictoria estructura interna o la probabilidad de que la democracia de los Estados sociales industrializados entrara en crisis o la probabilidad de que las democracias emergentes entraran en crisis por no haber construido a tiempo sus capacidades de gobierno” (p. 53).

El acaecimiento de la crisis fiscal del Estado social (asistencial, de bienestar y seguridad social, desarrollador) [...] representó el cumplimiento del vaticinio de la ingobernabilidad y puso de manifiesto la *ingobernación*, a saber, el hecho de que el gobierno había dejado de gobernar a su sociedad, por lo menos en sentido económico, dado el hecho de que la había conducido al estancamiento, la recesión o al hundimiento [...] y/o el hecho de que el gobierno se mostraba como un agente que carecía de la capacidad requerida para dirigir a su sociedad hacia objetivos positivos de bienestar y desarrollo, no obstante que se le había otorgado gran cantidad de poder y recursos para ese fin. (p. 60)

Recapitulando, desde sus inicios en el siglo XVI, el Estado comenzó a configurarse como la estructura a través de la cual se atendían los asuntos de la población (en un comienzo de los súbditos y posteriormente de los ciudadanos) que crecía constantemente; proceso histórico que con cada cambio social ponía más funciones al Estado, y de esta manera lo convertía en una organización sumamente refinada y compleja. Sin embargo, la creciente complejidad y la cantidad de tareas económicas, políticas y sociales asumidas a la par del reconocimiento de derechos llevaron a que para el siglo XX, el Estado empezara a presentar problemas en cuanto al gobierno de la sociedad de los que no estaría exenta ninguna forma estatal: limitación y violación de derechos, decisiones unilaterales, burocratización, falta de eficacia, eficiencia y economía, la subestimación del Gobierno en red, entre muchos otros.

Frente a esto, *ad portas* del siglo XXI, los Estados debían modificarse y avanzar hacia estructuras menos rígidas, más incluyentes, democráticas y con burocracias que fueran susceptibles a las sociedades en cambio constante. En otras palabras, “su nueva problemática y su universo de sentido [era] la *gobernación*, la (re)construcción de la capacidad de gobernar del gobierno y la fundación de los modos apropiados de gobernar en las condiciones [...] de escasez, adversidad e incertidumbre” (Aguilar, 2016, p. 13). Es decir, la crisis en la que cae el Estado finalizando el siglo XX lleva indudablemente a replantear su organización y gobierno, por tanto, a tratar el concepto de gobernanza.

Las variables de la crisis: de la administración pública a la administración realmente pública

La revisión histórica demuestra lo que ya se adelantaba en la introducción de este capítulo: los temas y problemáticas que deben repensarse en la actualidad, en cuanto al Gobierno, no surgen de la nada, sino que son consideraciones que se desprenden

del mismo desarrollo de la relación tripartida entre el Estado moderno, la sociedad y la administración de pública.

En consecuencia, en esta parte se acomete la tarea de examinar las variables que resultan de la crisis antes tratada. Así, con el ánimo de ser claros, las variables-problema de las que se habla son: la hiperburocratización y la aparente unilateralidad de las decisiones; la necesidad de una mayor inclusión de la sociedad y la ciudadanía en el Gobierno, y la importancia de fortalecer los Gobiernos en red.

1. La hiperburocratización y la aparente unilateralidad de las decisiones

El desarrollo del Estado moderno fue la expresión del refinamiento de los temas sociopolíticos y económicos que debía asumir, y los mecanismos e instituciones a través de los cuales lo haría. Por tanto, a medida que pasaba el tiempo, el Estado fue creciendo no solo en las prerrogativas que se arrogaba, sino también en el aparato estatal que se creía necesario para resolver las demandas que le ponía la sociedad. Entonces, desde el siglo XIX se asumió que el ente estatal era el único encargado del Gobierno, creencia que se fortaleció con la teorización weberiana acerca de la burocracia y la potestad estatal de monopolizar el uso legítimo de la fuerza. En otros términos, “[l]a cuestión de la gobernabilidad [...] hace suya la premisa de que el agente central o único de la conducción social es el Estado [...]” (Aguilar, 2016, p. 69).

Sin embargo, como se vio en el apartado anterior, desde la década de los setentas en adelante ese modelo de centralización del Gobierno y la conducción de la sociedad mediante los canales netamente estatales entró en crisis, lo que demostró que las funciones que se le habían otorgado al Estado lo habían rebasado; esto llevó a la insatisfacción de las demandas sociales y económicas, a la ineficiencia e ineficacia y, por tanto, a una pérdida de legitimidad. Asimismo, el modelo estadocéntrico también avivó las protestas en cuanto a una aparente unilateralidad en la toma de decisiones en el manejo de la sociedad, sobre todo a la luz de las crisis económicas que se presentaron durante el siglo XX, que dejaron como resultado desigualdad social, desempleo, inflación y economías decrecientes.

Con este problema entre manos, los encargados del gobierno de los Estados en crisis vieron la pertinencia de dar un salto mental en cuanto a la forma de entender la estructuración de la gestión pública y, a partir de ello, dar un giro en la manera de gobernar, moviéndose hacia la configuración de *organizaciones posburocráticas*, como medio para corregir los problemas de las burocracias clásicas heredadas del siglo XX. El punto de partida de este tipo de organización es la necesidad de garantizar la calidad en la prestación de servicios a una ciudadanía cada vez más demandante, en un entorno donde hay competencia con el mercado. Por tanto, un primer cambio es la profundización de la formación de los empleados en la correcta atención al ciudadano-cliente, de modo que este último perciba que sus demandas son escuchadas y

resueltas. Entonces, “[...] el desarrollo de la preocupación por la gestión de la *calidad* en el sector público pone en primer lugar al empleado, sobre todo al empleado *‘de ventanilla’*, en la construcción de servicios que sean percibidos como de calidad por los ciudadanos-clientes [...]” (Villoria, 1997a, p. 241).

Por otro lado, debido a que hoy en día el Estado trata con sociedades cambiantes y volátiles, las estructuras cerradas a las transformaciones se vieron enfrentadas a la ineficiencia, la ineficacia, la dificultad en el cumplimiento de las metas fijadas y a la posibilidad de ser privatizadas. En estas condiciones, se identificó que las jerarquías rígidas verticales en las que cuales no todos podían participar en la toma de decisiones no facilitaban la innovación y la creatividad para la aplicación de soluciones más prácticas a problemas latentes (Villoria, 1997a, pp. 246, 249). En otras palabras, si la burocracia asumía negativas las relaciones informales y la falta de jerarquía rígida, las organizaciones posburocráticas las abrazaban como forma de hacer más versátil la estructura.

Por otra parte, dado el nuevo panorama en el que se han desmontando los modelos keynesiano y de bienestar, y en el cual la competencia juega un papel importante en la prestación de servicios a la ciudadanía, las organizaciones posburocráticas no se agotan en las herramientas y los métodos de gobierno provenientes de la administración pública; por el contrario, en sociedades cambiantes, la innovación (como se dijo arriba) es necesaria y alentada. Así pues, en la nueva gestión pública de la sociedad pueden darse varios escenarios, entre los que se encuentran al menos dos: primero, la incorporación de formas de administración propias del sector privado en la esfera de lo público; segundo, la privatización de empresas del Estado. Con esto, la administración pública

[...] ha perdido sus límites tradicionales, siendo una organización difusa; así se han desarrollado enormemente sus líneas de colaboración con las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales —privatizaciones, “contracting out”, desregulaciones, etc.—, lo cual hace difícil saber dónde empieza o acaba la Administración. (Villoria, 1997b, p. 82)

Igualmente, volviendo a la idea de la participación de los trabajadores en las decisiones de la institución, esta también remite a la democratización que han surtido las nuevas organizaciones, lo que es producto —en parte— del eco de las protestas que tuvieron lugar en las últimas décadas del siglo xx, con respecto a la aparente unilateralidad de la administración pública y la percepción de que no había completa transparencia en las acciones. En palabras de Villoria (1997a), ha habido un

[...] crecimiento de las expectativas de la sociedad con respecto al servicio público. Las sociedades desarrolladas han acumulado una dimensión ética a lo largo de

los tiempos que hace que su nivel de expectativas en tal sentido haya crecido y siga creciendo no sólo con respecto a cada uno de sus miembros. Sino sobre todo con respecto al gobierno y los poderes públicos [...] Esta tendencia produce implicaciones como [...] implantar normas que minimicen las posibilidades de corrupción, especialmente en conflictos de interés y abuso de los bienes públicos [o] sistemas de evaluación del rendimiento de forma participativa y que garanticen la máxima objetividad posible. (p. 247)

En suma, la crisis del Estado ayudó a que se repensara la manera como se había estructurado para atender las demandas de la sociedad. Esta reflexión llevó a notar la gran importancia de reformar las burocracias clásicas, en términos de funcionamiento y legitimidad. De allí surgió la organización posburocrática para subsanar las dificultades de las instituciones estatales que habían quedado expuestas terminando el siglo xx. Todo ello tenía la finalidad de recuperar la capacidad de gobierno y legitimidad que se había perdido, así como garantizar la calidad y buen servicio de las entidades en un panorama donde el mercado se había impuesto. Como se verá más adelante, este esfuerzo del Estado por su modernización en cuanto a la estructura de la gestión pública es uno de los factores determinantes para la construcción del concepto de gobernanza.

2. La necesidad de una mayor inclusión de la sociedad y la ciudadanía en el Gobierno

La última característica de las organizaciones posburocráticas mencionada párrafos arriba (democratización de las decisiones en el interior de las organizaciones) lleva a tratar la necesidad de una mayor inclusión de la sociedad y la ciudadanía en el Gobierno. Esta variable apunta a dos temas centrales que se enmarcan en la crisis estatal. Por un lado, la importancia de repensar la relación entre Estado y sociedad, de modo que no sea el primero el único encargado de la conducción de la segunda, sino que se establezca un vínculo en términos de reciprocidad en el que haya responsabilidades compartidas para el Gobierno. Por otro lado, hace hincapié en que han de existir más espacios públicos de debate sobre la manera como se gobierna, en los cuales participen los ciudadanos, teniendo como contexto la aparente unilateralidad de las decisiones.

En cuanto al primer aspecto, la relación entre el Estado y la sociedad se planteó unidireccional (del Estado hacia la sociedad), y se solidificó en la medida en que el primero extendía su atención de demandas y necesidades sociales insatisfechas, así como con la ampliación de los derechos individuales y colectivos, que sería un proceso constante desde que los individuos recuperaran la categoría de ciudadano al finalizar el siglo xviii. En otras palabras, con el advenimiento del Estado de derecho,

la organización, el funcionamiento y la atención de la sociedad se asumieron como sus actividades intrasferibles.

Esto se dio, en primer lugar, porque el crecimiento demográfico puso a la estructura estatal el desafío de mantener el control sobre la población, de modo que no perdiera el monopolio de sus funciones ni el uso de la fuerza legítima y, por ende, su legitimidad. Así, pues, el Estado no solo dictaba las normas generales para administrar justicia, sino que además se encargó de la organización de la sociedad para su control. Con respecto a esto, Michel Foucault sostiene que la sociedad se configuró siguiendo la idea del *panoptismo*, es decir, la institucionalización de la vigilancia constante sobre los individuos, de tal forma que pueda corregirse cualquier desviación de la normalización establecida desde el Estado (Foucault, 1992, p. 117). Esto implicó un esfuerzo organizativo considerable, que decantó en el crecimiento institucional para el manejo de la población (aparición de entidades de planeación estadística, de registro, ampliación de la policía y servicios sociales).

Esta dinámica de control y ampliación del andamiaje estatal trajo consigo la idea de que la sociedad era incapaz de autogobernarse, dadas las tareas que debían cubrirse y, por consiguiente, el Gobierno se entendió desde ese momento como una potestad exclusiva del Estado. Como consecuencia, se fortificó la idea de que

[...] la sociedad es naturalmente ingobernable, desprovista de las capacidades básicas de autogobierno, que carezca de sentido [...] esperar que de la sociedad económica [...] o de la llamada sociedad civil [...] puedan recibirse aportes relevantes para la dirección de la sociedad, para definir sus objetivos e incrementar la capacidad de incrementarlos. (Aguilar, 2016, p. 71)

Sin embargo, como lo demostró la crisis estatal de finales del siglo xx, las actividades centralizadas por el Estado para la dirección de la sociedad probaron ser demasiadas y muy diversas (sociales, políticas, económicas, etc.), para ser ejecutadas solamente por este. Lo anterior es claro al observar las crisis económicas que se reflejaron en la imposibilidad de mantener los servicios sociales, la ineficiencia e ineficacia que se desprendió de ello y el descontento de la población, visto en las recurrentes protestas de la década de los ochenta (en Gran Bretaña, por ejemplo). Como resultado, los Gobiernos tuvieron que repensar su relación con la sociedad, sobre todo para contemplar la posibilidad de encontrar la manera de gobernar en conjunto con actores privados que tenían la capacidad de ayudar a dar respuesta a las demandas de la sociedad.

Lo dicho en este punto va en relación con el segundo aspecto. Al aceptarse la necesidad de abrir el Gobierno a la participación de la sociedad, se está haciendo referencia explícita a la participación de los actores que la componen; en otras palabras,

movimientos sociales, agentes privados (económicos en su mayoría) y, más específicamente, a la ciudadanía. Por este motivo, la democratización de los asuntos estatales era inevitable y, para ello, la apertura de espacios públicos de debates, distintos a los canales institucionales, era un imperativo en esta nueva fase.

Con respecto a esto, desde el siglo xx se había planteado la importancia de “abrir” el Gobierno a la discusión ciudadana, para enriquecer los fundamentos de las decisiones gubernamentales y direccionarlas hacia la raíz de las necesidades de la sociedad. En relación con esto, Jürgen Habermas propuso, a mediados del siglo pasado, la “Democracia deliberativa” como una respuesta a este problema de comunicación entre el Estado y la sociedad. Dicho modelo se basa en que la institucionalidad debería facilitar los espacios de encuentro ciudadano, fomentar el debate y alimentar los parámetros de decisión a partir de ello. En otras palabras, el Estado tiene que ser asertivo a la hora de entender lo que se discute en diversas esferas públicas para institucionalizar las demandas, los argumentos, los consensos y las percepciones (lo que Habermas llamó la *opinión pública*), como medio de resolución de necesidades y de democratización del Gobierno (Habermas, 2004, pp. 238-243). En consecuencia, “[...] la reivindicación pública del gobierno y la administración pretende poner punto final a la larga oscura historia de una administración pública sin público, sin ciudadanos deliberantes sobre los asuntos que conciernen a su vida asociada [...]” (Aguilar, 2016, p. 42).

Como se verá en la discusión de la última variable, el redireccionamiento de la relación entre el Estado y la sociedad, así como la apertura democrática de las decisiones para la participación de actores antes marginados del Gobierno, se remite a la creación de nuevos Gobiernos de redes.

3. La importancia de fortalecer los Gobiernos en red

La crisis estatal, en términos del desbordamiento de sus tareas, la organización posburocrática, la reconfiguración de la relación entre Estado y sociedad y la bienvenida de nuevos actores a la toma de decisiones llevan implícita la creación de la capacidad de gobernar en redes. En este sentido, a lo que se apunta es a un Gobierno “cooperativo”, en el cual las instituciones y los actores sociales privados actúen mancomunadamente para el alcance de objetivos de bienestar común (Cerrillo i Martínez, 2005, p. 12).

A parte de las causas señaladas aquí, Augusti Cerrillo i Martínez (2005, p. 13) sostiene que hay tres razones para esta nueva dirección tomada por los Estados. En primer lugar, la necesidad de incluir en la gobernación actores privados que representan intereses concretos sobre temas varios, en especial en la prestación de servicios, lo que ha permitido que el ente estatal pueda garantizarlos a pesar de los recortes presupuestales a los que se ha visto inclinado en las últimas décadas. En segundo lugar, la gestión pública se entiende ahora en términos de inclusión para la buena

gobernanza de las sociedades. Y, en tercer lugar, las redes para el Gobierno efectivo han restaurado la imagen de legitimidad que había sido tan criticada entre la década de los ochenta y los noventa del siglo xx.

En este orden de ideas, en este momento tejer redes de cooperación es ineludible para el buen desarrollo de los Gobiernos. En términos pragmáticos, esta cooperación gubernativa se puede ver en diferentes campos de la realidad sociopolítica. Por un lado, se observa en la privatización de servicios en un momento cuando, como se señaló en párrafos anteriores, el mercado ha ganado protagonismo a medida que la sociedad se ciñe al modelo económico neoliberal. Esto no implica que el ente estatal pierda cualquier derecho sobre la prestación de servicios; por el contrario, el Estado aún es el actor regulador, porque sigue atribuyéndose la potestad de controlar, dictando las normas y parámetros del funcionamiento del mercado de servicios que son ofertados por actores privados.

Asimismo, puede verse en la planeación y ejecución de políticas públicas en las que participan tanto instituciones privadas, como actores sociales y económicos. En efecto, tratándose de una de las herramientas más importantes de los Gobiernos para actuar en diferentes asuntos que atañen la vida social, se puso de manifiesto la relevancia de incluir en su elaboración a los agentes de la sociedad, lo que permitió incluir en ellas los intereses privados y la deliberación de los ciudadanos (a través de consultas previas, por ejemplo). Por esto, Raúl Velásquez (2009) sostiene:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (p. 156)

Por otra parte, las redes no solo se tejen a nivel nacional. Ya desde los acuerdos de Bretton Woods, tratados en la primera parte del capítulo, se sentaron las bases para la cooperación de los estados y las organizaciones internacionales en materia económica a nivel supranacional. Lo anterior tiene mayor relevancia en un mundo globalizado que tiende a difuminar las fronteras estatales y a mantener el “diálogo” constante entre las lógicas internas y externas para un mejor Gobierno, que integre las decisiones que se toman en organismos fuera del territorio. El ejemplo claro de este fenómeno es la Unión Europea, pues en esta los Estados miembros se han abierto a la planeación de las políticas económicas, migratorias, laborales, entre otras, de forma consensuada en el parlamento europeo, sin que ello implique la pérdida de soberanía de cada uno de los miembros.

En suma, la construcción de Gobiernos abiertos y en redes es la consecuencia lógica en la cual se enmarcan las variables discutidas hasta este punto. Como consecuencia, puede citarse a Augusti Cerrillo i Martínez (2005) para recalcar una vez más la importancia de esto. Para este autor, “[...] las redes suponen una estructura de adopción y aplicación de las decisiones de la que se deriva el trabajo conjunto de todos los actores, públicos y no públicos, en la consecución del interés general, el interés común a todos ellos [...]” (p. 25).

Hacia una definición de gobernanza en construcción

Como se ha observado, el Estado moderno tuvo un desarrollo histórico que lo ubicó en el panorama político como la estructura centralizadora de funciones sociopolíticas y económicas, a través de las cuales se intentó dar respuesta a las crecientes demandas de la sociedad. Empero, al cabo de varios siglos y *ad portas* del XXI, los Gobiernos se vieron en la situación de replantear su configuración dada la crisis en la que se vieron inmersos. De allí que en este texto se identificaran tres variables que, si bien no son las únicas que se podrían analizar al respecto— desde el punto de vista de la argumentación aquí presentada—, congregan y articulan una multitud de problemas que llevan a plantearse el concepto de gobernanza.

La gobernanza es, entonces, una forma de gobierno que surge de la crisis estatal de finales del siglo xx, caracterizada por la configuración de organizaciones posburocráticas, cuya estructura es más flexible, menos jerárquica e integra los cambios contextuales de manera positiva. De igual forma, implica el redireccionamiento de la relación entre Estado y sociedad, y otorga tareas específicas a cada una de las partes, con el objetivo de abrir el Gobierno en búsqueda de menos unilateralidad y una mayor participación de actores antes marginados de las decisiones concernientes al bienestar común. Esto, a su vez, conduce a la configuración constante de redes internas y externas que posibiliten un mejor funcionamiento en la conducción del ente estatal y la sociedad, con miras a garantizar valores axiológicos como la eficiencia, eficacia, economía y, sobre todo, la legitimidad.

En este punto, cabe resaltar tres aspectos antes de concluir, sin los cuales no puede entenderse en su totalidad la definición de gobernanza aquí dada. En primer lugar, la revisión histórica de la conformación del Estado es fundamental, dado que sienta las bases descriptivas de la crisis de la que se desprenden las variables analizadas y que dan soporte a la acepción propuesta. En segundo lugar, la manera como se entiende la gobernanza no podría ser posible sin tener en cuenta la literatura que se ha escrito al respecto, en la que destacan autores como Luis Aguilar, Augusti Cerrillo i Martínez

y Manuel Villoria, que son referentes en este tema y fueron fundamentales en la estructuración de los argumentos presentados.

Finalmente, en tercer lugar, sería pretensioso argüir que la definición expuesta busca ser final. Todo lo contrario, intenta dar elementos teóricos de debate sobre este asunto que se ha tornado fundamental en las disciplinas centradas en la política, la sociedad y la economía. Aunado a ello, también es claro que los estudios en cuanto a la relación entre el Estado moderno, la sociedad y la administración pública, y la reconfiguración de esta han de ser un derrotero que debe abordarse con mayor profundidad en las disciplinas asociadas, para entender cómo afrontar las crisis de gobierno en el siglo XXI.

Conclusión

Como se pudo observar a lo largo de este capítulo, el Estado es un fenómeno histórico cuya formación tomó siglos y la cual no puede darse por terminada. No obstante, a medida que avanzaba su estructuración, a la par de los cambios sociales y económicos, su crecimiento en términos de instituciones para asumir las demandas de la sociedad fue inevitable. Empero, hacia mediados y finales del siglo XX, se vio rebasado por la gran cantidad de tareas que se le habían encomendado, lo que fue en detrimento de los valores axiológicos que fundamentaba: eficiencia, eficacia, economía y legitimidad. Como consecuencia de esto, una crisis de gobierno no se hizo esperar.

Dicha crisis ha sido articulada en este capítulo en tres variables que, aun cuando no son las únicas que podrían estudiarse, sí relacionan varios de los problemas que ha enfrentado el Estado en su misión de gobernar la sociedad. La primera de estas variables-problema es la hiperburocratización y la aparente unilateralidad de las decisiones, que surge de la herencia burocrática del siglo XX y la creencia de que todos los asuntos debían tratarse a través de las instituciones formales. La segunda es la necesidad de una mayor inclusión de la sociedad y la ciudadanía en los asuntos gubernamentales, dado el hecho de que las tareas probaron ser demasiadas y muy variadas, y el hecho de que las decisiones sociales, políticas y económicas se habían tornado unilaterales. Y tercero, enmarcando las otras variables, la relevancia de configurar Gobiernos en redes internas y externas, en un mundo cada vez más globalizado, especialmente, uno donde aún se perciben los efectos adversos de la crisis económica mundial de 2008 y que demanda acciones innovadoras y mancomunadas para salir adelante.

Con estos factores en mente, en las últimas décadas ha tomado fuerza el concepto de gobernanza para la reestructuración de los Estados, los Gobiernos y las

sociedades. Frente a esto, el presente capítulo planteó una definición que parte de las variables-problema mencionadas antes y de las posibles soluciones que desde la teoría y la práctica se han propuesto. Así las cosas, la definición construida aquí gira en torno a la posburocratización de las estructuras de gobierno, la democratización y apertura de espacios de debate, en los que la ciudadanía y diversos actores sociales y privados tengan voz y voto, y la creación de redes que alineen las decisiones y acciones de los Estados con las dinámicas de sociedades cambiantes y el fenómeno de la globalización.

En últimas, este capítulo intentó hacer una aproximación histórica y teórica a la como se llegó a hablar de gobernanza, a las variables que pueden tener parte en el concepto y, finalmente, a proponer una definición que tenga una doble utilidad: ser un aporte al debate sobre este tema que no puede considerarse finalizado y, asimismo, ser un punto de partida para los temas que recopila el presente libro.

Referencias

- Aguilar, L. (2016). *Gobernanza y gestión pública*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Argandoña, A. (julio de 1990). *El pensamiento económico de Milton Friedman*. Universidad de Navarra. Recuperado de <http://www.iese.edu/RESEARCH/PDFS/DI-0193.PDF>
- Bretton Woods Project. (2008). *Bretton Woods Project*. Recuperado de <http://www.brettonwoodsproject.org/es/2008/02/art-560735/>
- Cerrillo i Martínez, A. (Coord.) (2005). La gobernanza hoy: introducción. En *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia* (pp. 11-36). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20GOBERNANZA%20HOY.pdf>
- Chiavenato, I. (2014). *Introducción a la teoría general de la administración* (8va. Ed.). México, D. F.: McGraw-Hill.
- Foucault, M. (1992). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Freedon, M. (2015). El advenimiento del Estado de bienestar. En T. Ball y R. Bellamy (Eds.), *Historia del pensamiento político del siglo xx* (pp. 13-53). Madrid: Akal.

- Goodin, R. (2015). ¿El fin del Estado del bienestar? En T. Ball y R. Bellamy (Eds.), *Historia del pensamiento político del siglo xx* (pp. 215-233). Madrid: Akal.
- Habermas, J. (2004). Tres modelos normativos de democracia. En *La inclusión del otro. Estudios de teoría política* (pp. 231-246). Madrid: Paidós.
- Heller, H. (2010). *Teoría del Estado*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Isaac, J. (2015). Los críticos del Totalitarismo. En T. Ball y R. Bellamy (Eds.), *Historia política del siglo xx* (pp. 193-215). Madrid: Akal.
- Jellinek, G. (2002). *Teoría general del Estado*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lorca, J. M. (2015). El impacto de la crisis del petróleo de 1973 en el contexto económico español. *Espacio, tiempo y forma*, (27), 165-180. Recuperado de <http://revistas.uned.es/index.php/ETFV/article/view/11414/13698>
- Palma, D. (2011). *La ciudadanía moderna a la luz de Hannah Arendt* (Tesis de grado). Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2720/1110466354-2011.pdf>
- Parsons, W. (2015). Política y mercados: Keynes y sus críticos. En T. Ball y R. Bellamy (Eds.), *Historia del pensamiento político del siglo xx* (pp. 53-78). Madrid: Akal.
- Sabine, G. (2002). *Historia de la teoría política*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Vallet de Goytisolo, J. B. (1988). Las intervenciones del poder según Montesquieu. *Revista Intervenciones Académicas*, (65), 283-291. Recuperado de <http://www.racmyp.es/R/racmyp/docs/anales/A65/A65-19.pdf>
- Del Vecchio, G. D. (1956). *Teoría del Estado*. Barcelona: Bosch.
- Vega, M. L. (2006). La reforma laboral: ¿un paso necesario? *IUSLabor*, (3), 1-13. Recuperado de <https://www.upf.edu/documents/3885005/3889669/Trabajo-Mundo.pdf/93da4605-2fff-446f-bff2-f6d62f84fe30>
- Velásquez, A. (2008). Marx y la idea de progreso en el Manifiesto Comunista. *Revista PORIK AN*, 31-57. Recuperado de http://www.unicauca.edu.co/porik_an/imagenes_2numero_actual/Articulo2.pdf
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de “política pública”. *Revista Desafíos*, 20, 149-187. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433/377>

- Villanueva, L. (2014). La división de poderes: teoría y realidad. En H. Vásquez (Coord.), *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales* (pp. 149-186). México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM].
- Villoria, M. (1997a). La gestión de las personas en las administraciones públicas postburocráticas: un enfoque estratégico. En R. Bañon y E. Carrillo (Comp.), *La nueva administración pública* (pp. 241-267). Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Villoria, M. (1997) (b). Modernización administrativa y gobierno postburocrático. En R. Bañon y E. Carrillo (Comp.), *La nueva administración pública* (pp. 77-105). Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Weber, M. (2000). *¿Qué es la burocracia?* Recuperado de http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf
- Worcester, K. (1989). Ten years of Thatcherism. *World Policy Journal*, 6(2), 297-320. Recuperado de www.jstor.org/stable/40209109