



# Universidad Nacional Autónoma de México

---

---

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**EL SENTIDO DEL GOBIERNO. LA LÓGICA DE LA  
GOBERNANZA DEMOCRÁTICA EN EL SIGLO XXI.**

**ENSAYO**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

**VICTOR ALAN CABRERA SANTOS**

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

CIUDAD UNIVERSITARIA

JUNIO 2016

CDMX



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS.**

Agradecer consiste en el reconocimiento que se le debe a una persona por habernos enseñado algo sobre la vida o sobre nosotros mismos. Dentro de los pequeños actos de lo cotidiano, en el descubrimiento breve pero intenso de algo novedoso o de algo que nos transforma en nuestro interior, radica el sentido dichoso de la gratitud. Mi cosmogonía, la manera en la que he explorado y oteado con fascinación las cosas de la vida, de la condición humana y de la sociedad, se las debo con entereza a la Universidad Nacional Autónoma de México. Casa del conocimiento. Estandarte del futuro de la nación. A ella debo agradecerle sin escatimar en palabras o gestos de ofrenda.

También, he de agradecer a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, mi espacio de convivencia, mi hogar discordante, a veces odiado o vilipendiado pero siempre querido. Lugar de venturosas contradicciones, terribles en ocasiones, irónicas las más de la veces. Sin tus pasillos y sin tu gente, que ahora viven en mi mente y en los callejones cambiantes de mi memoria, no sería el individuo que soy ahora: estudioso de las ciencias sociales, comprometido con el conocimiento y la educación. Su espacio me formó y a ella debo, al mismo tiempo, mi perenne reconocimiento.

Al Doctor Ricardo Uvalle, por haberme orientado en la realización de la presente investigación. Por sus atinadas observaciones y consejos que sirvieron para pulir con mayor detenimiento mis ideas y planteamientos. Además, le agradezco sobremanera haber sido un mentor durante el pedregoso camino de la licenciatura. Pocos son los que auténticamente tienen el don de la enseñanza y saben compartirlo con dedicación a las futuras generaciones.

A los revisores de este ensayo: Mtro. Noé Pérez Bello, Lic. Leopoldo Ruíz, Mtra. Raquel Lozano y Dr. Arturo Hernández Magallón por sus apreciaciones,

observaciones y comentarios que han servido para cuestionarme la validez de mis presupuestos iniciales y haberme dado a la tarea reformularlos con mayor fuerza y esmero. Gracias a ustedes doy nuevos pasos para convertirme en un mejor científico social.

### **DEDICATORIAS.**

Le dedico este ensayo a mi padre Víctor Manuel, combatiente de múltiples batallas, luchador incansable que cargó, desde mis primeros años, un peso monumental sobre sus hombros: el dirigir por el sendero correcto a otro ser humano, el educarlo y recordarle, con sus acciones, la cuantiosa valía de convertirse en la mejor versión de uno mismo y compartirla con las personas a su alrededor. Con este breve trabajo te retribuyo una parte de todo tu esfuerzo. Aunque todavía estoy en deuda.

A la memoria de mi abuelo, Rodrigo, que se desvanece en el tiempo pero no de los corazones que lo conocimos. Porque a pesar de la ausencia permanece, en todos los que aprendimos de sus enseñanzas, su voluntad siempre infatigable.

A mi familia, a los que cuidaron de mí y me guiaron por el derrotero de mi destino.

A mis amistades, todas. Las que aparecieron en mis años de mocedad, con las que crecí y con el paso del tiempo se evaporaron, con las que sufrí y lloré, con las que conocí el amor y la desdicha. Los conservo en mi interior, en el recuerdo y la nostalgia. No obstante, prevalecen los nombres de aquellos que me vieron crecer y cambiar, reformular mis creencias y afrontar las vicisitudes de lo desconocido con la mejor cara posible. Esto va para los que decidieron quedarse y ser cómplices de nuestro ir y venir interminable por esto tan misterioso que llamamos vida: Armando, Adriana, Alejandra, Brando, Carlos Andrés, Carlos Alberto (Príncipe), Carlos Alberto, Claudia, Daniel, Dennis, Edgar, José María, Jorge, Kinari, Leonardo, Marco, Miriam, Oswaldo, Pablo, Ricardo, Saulo. Gracias por la amistad.

## INDICE

Introducción.....	5
1. Contexto: Globalización, Democracia e Hipermodernidad .....	10
Globalización: sus efectos en el individuo y la sociedad. ....	12
Hipermodernidad: la transformación del ser y del estar.....	16
Principios de la democracia contemporánea. ....	22
Globalización y Democracia. ....	26
Corolarios: de la democracia representativa a la democracia deliberativa.....	28
2. Hacia la construcción de la Gobernanza Democrática. ....	34
Gobernanza: puntos de encuentro. ....	34
Antecedentes. ....	40
Implicaciones de la gobernanza.....	44
Aspectos de la gobernanza. ....	51
La gobernanza y sus riesgos.....	59
3. El modelo de la Gobernanza Democrática: apuntes para su implementación .....	65
Gobernanza democrática: ¿en qué consiste? .....	65
La gobernanza democrática y su relación con la transparencia y la rendición de cuentas.....	71
Redefiniendo el sentido del gobierno.....	79
Conclusiones.....	86
Bibliografía.....	90

## **Introducción.**

A principios del siglo XXI aparecieron formas de colaboración y cooperación que no se asemejan a ninguna otra ejecutada o contemplada en el siglo anterior. Desde el inicio de la década pasada se han construido diferentes agencias gubernamentales y foros de discusión que han mostrado la ineficacia recurrente de las acciones gubernamentales tendientes a solucionar a cabalidad los problemas sociales. Las posibles o factibles soluciones a estas problemáticas han comenzado a surgir desde lo profundo de la sociedad. Para mostrar la validez de la sentencia previa es prudente comentar algunos ejemplos sucintos. En 2009 se realizó un estudio sobre las actuaciones colectivas de los diferentes grupos humanos que conviven en los linderos de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca (RBMM). Para preservar esta zona ecológica, una de las más importantes del país, las interrelaciones que se efectuaron oscilaron entre los gobiernos locales del estado de Michoacán, el estado de México, sus respectivos gobiernos estatales, los núcleos agrarios que labran la tierra cerca de la RBMM, y los empresarios madereros que buscan beneficios económicos a través de sus actividades productivas cerca de la zona (Brenner, 2010).

Los conflictos e intereses encontrados que se enfrentan son variados e inclusive dispares. No obstante, el objetivo en común que surge de la discusión en torno a este espacio, está dirigido a la conservación y preservación de la RBMM. Gestionar las disputas y establecer acuerdos no se ha mostrado como una tarea exclusiva del gobierno federal. Éste, a raíz de estos cambios, tiene la obligación de orientar y coordinar los esfuerzos para alcanzar el objetivo de la preservación de la reserva. Sin embargo, la labor general no termina allí. Mediante los foros de discusión, actores del sector privado, la sociedad civil y los núcleos agrarios se insertan en un espacio de convivencia en donde se exponen sus preocupaciones y problemáticas afines. Hacer funcionar los espacios públicos es responsabilidad de todos los actores implicados. Al mismo tiempo, donde se define y decide el rumbo de las

acciones concretas a realizar ya no se encuentra, exclusivamente, en el centro de los aparatos administrativos gubernamentales. Los espacios públicos han tomado una importancia esencial para la toma de decisiones consensuales que se desarrollan, cada vez con más regularidad, entre individuos dispares con metas distintas. En este caso, gobiernos locales, estatales y federal, implementando y reafirmando un modelo de gobernanza ambiental, coordinan las actuaciones de los demás actores de la sociedad civil y el sector privado, así como de los tejidos sociales directamente afectados por la explotación humana.

En 2015 el gobierno de la ciudad de México (Gobierno del Distrito Federal, 2015) en colaboración con actores de la iniciativa privada lanzó una propuesta de alteración del espacio urbano denominado Corredor Cultural Chapultepec. La idea central era aprovechar el potencial de la avenida Chapultepec y construir todo un complejo comercial o parque elevado que se posicionará por encima de la calle. Con ello se buscaba aumentar las dimensiones del espacio público, incrementar el turismo en la ciudad y construir nuevos puntos de acceso y de interés para la población que transita cotidianamente por este emplazamiento. Empero, las inconformidades ante la iniciativa de alteración urbana se manifestaron a la brevedad. Los habitantes de las colonias circundantes se mostraron en desacuerdo con el proyecto –ya sea por los problemas de movilidad, sustentabilidad o económicos que derivaron de la propuesta– y mediante foros de debate y discusión expresaron sus inconformidades. Finalmente, y tras varias controversias y disputas, se decidió llevar a cabo una consulta ciudadana para determinar si los residentes de la delegación Cuauhtémoc estaban de acuerdo con la elaboración de la política urbana. El resultado fue una mayoría de más de 14 mil 201 opiniones desfavorables contra más 7 mil 893 votos a favor.<sup>1</sup> El no al proyecto imperó sobre el sí. Antes de la votación, durante un periodo mayor a dos semanas, se realizaron campañas de

---

<sup>1</sup> Las cifras fueron reveladas por el Instituto Electoral del Distrito Federal y se publicaron en diferentes medios incluyendo el periódico *El universal* (Robles, 7 de diciembre, 2015).

concientización que tuvieron la intención de hacer ver a la población los puntos en favor y en contra de esta política pública. Al final la decisión quedó en manos de los actores involucrados directamente y no en la determinación exclusiva del gobierno y otros sectores privados.

¿Qué nos quieren decir estos ejemplos? ¿A qué se debe que la perspectiva gubernamental no sea la única que se impone en el escenario de lo público? ¿Por qué han cambiado las relaciones entre los diferentes actores que conviven en lugares afines y ahora se puede hablar de microespacios policéntricos de decisión? El presente ensayo tiene el objetivo de responder atentamente a estas cuestiones tomando en consideración las mutaciones que el mundo ha sufrido a raíz de la globalización, la nueva democracia deliberativa, el contexto de la hipermodernidad y los pensamientos discordantes que emanan de ella, así como en el nuevo patrón de toma de decisiones consensuales conocido como gobernanza. El objetivo, también, se encuentra en hacer ver que, a pesar de que las grandes decisiones recaen en empresas transnacionales, los Estados-nación y los diversos organismos internacionales, desde los sitios locales las comunidades se han comenzado a organizar para decidir los mecanismos locales con los que planean transformar su medio.

Democratizar la toma de decisiones bajo el esquema del modelo de la gobernanza, redefinir el sentido contemporáneo del gobierno, la reconfiguración del Estado y de la cultura política, social y económica, se vuelve una tarea indispensable para los grupos humanos en aras de mejorar las relaciones de convivencia y, al mismo tiempo, generar lazos de confianza y cooperación que permitan alcanzar el ideal del bienestar común.

Se han intensificado las interacciones que exploran las posibilidades de producir horizontalidades que posicionen tanto a actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil, en las mismas condiciones de influencia, decisión y

determinación sobre las problemáticas domésticas. La participación en los asuntos colectivos, bajo esta perspectiva, adquiere un valor indispensable con la finalidad de modificar el panorama social actual y construir redes de comunicación y colaboración mutuas que reformen la manera de hacer política. La meta de nuestro presente descansa en insertar este universo de signos complejos llamado gobernanza en el contexto global. Así como llevarnos paulatinamente a entender y reinterpretar el todo comunitario, compartido y fragmentado del siglo XXI.

El presente ensayo se encuentra dividido en tres apartados. El primero se encarga de hacer una revisión teórica de los conceptos que circundan a la gobernanza democrática. De entre ellos destacan la globalización y la hipermodernidad como condiciones inherentes del mundo actual. Además, se hace una breve revisión de la democracia y la evolución que ha adquirido hasta obtener su condición contemporánea de deliberación e inclusión de mayores cantidades de individuos que utilizan los espacios públicos para establecer consensos y acuerdos. El segundo apartado se centra en la gobernanza, sus orígenes, sus características fundamentales, así como los riesgos que este modelo de organización presenta como consecuencia de la privatización decisional que determinados actores buscan alcanzar para hacer valer sus intereses por encima de los demás. Por último, en el apartado final, se realiza un esbozo teórico de la gobernanza democrática y algunos apuntes que posibiliten su implementación, agregando los elementos de la transparencia y la rendición de cuentas como componentes indispensables para mejorar las acciones de gobierno. Además, con los elementos proporcionados es factible identificar y confirmar la manera en la que se transforma la estructura de la administración pública para hacerla más abierta, incluyente y con capacidad de dirección con la finalidad de encaminar la suma de los esfuerzos colectivos hacia la solución de problemas comunes.

Al término de los tres apartados se hace un recuento de todo lo analizado en las conclusiones. La intención evidente es realizar una síntesis de todo lo revisado para establecer los puntos más importantes y trascendentales de la nueva visión de la gobernanza y su importancia para la redefinición del sentido del gobierno

## **1. Contexto: Globalización, Democracia e Hipermodernidad.**

El mundo cambia cuando las sociedades se transforman. Los individuos inciden en tales alteraciones: las más de las veces son el motor primero, impulsor de las mutaciones ideológicas, materiales, científicas. La globalización ha incidido en la individualización de las personas. Y éstas, al mismo tiempo, han modificado las relaciones que establecen con sus adláteres, con la sociedad en general, y con el gobierno. Son variados los aspectos que denotan tal evolución. Entre ellos destacan el modo de producción capitalista, la ruptura del pensamiento pre-moderno, y el ascenso de la hipermodernidad<sup>2</sup>: naciente concepción del cosmos y de las acciones de la humanidad. Vislumbrar, con lupa atenta, las particularidades de tales cambios se vuelve la finalidad del presente trabajo. Empero, la tarea no se estanca ni agota sus bifurcaciones en esta cuestión. Se expande y llega, sin premura pero con constancia, al sentido del gobierno. Ante el problema de la individualización de las colectividades, de las multitudes, surgen vicisitudes acompañadas de nuevos planteamientos. Se alza, desde los albores del siglo, un trilema complicado: la relación individuo-sociedad-gobierno. ¿Cuál es el papel del gobierno ante las eventualidades del orbe? ¿De qué forma se relaciona con los individuos que habitan un determinado espacio geográfico?

La organización de los pueblos, históricamente, siempre ha tenido un papel preponderante en las relaciones humanas. Múltiples sistemas de gobierno han visto su apogeo, su crisis y su caída. Actualmente, la democracia, con todos sus epítetos, sigue siendo la mejor forma de establecer vínculos sociales y políticos con los seres que componen un todo comunitario. Posee, como sistema, cualidades que fomentan el desarrollo y la expansión de algunas características de la libertad y la

---

<sup>2</sup> La hipermodernidad, para fines introductorios, es un concepto acuñado por Lipovetsky que hace alusión a la extensión diseminada y excesiva del pensamiento moderno y su influencia en la forma en la que el individuo coexiste con su medio e interpreta su mundo de signos (Charles, Lipovetsky, 2008).

igualdad. Aunque su función a veces es confusa, sus efectos en determinados contextos es clara: descentralizar el poder, repartirlo. Quizás la repartición no sea de suyo igualitaria, pero los intentos por hacerla fecunda continúan surgiendo. Una respuesta contemporánea, con la pretensión de aumentar la participación colectiva en los asuntos de interés público, es la gobernanza. Tal propuesta pretende que las correspondencias entre sociedad y gobierno se vuelvan más horizontales. Busca, de manera tácita, reducir las jerarquías y las formas de pensamiento y actuación que se acercan peligrosamente a la autocracia. Asimismo, le permite a la ciudadanía incidir en su espacio con responsabilidad, compromiso y apego a las normas. Por ende, tal proposición de toma de decisiones tiene la finalidad de modificar su *modus vivendi*, es decir, su actividad humana, su marco cultural.

Antes de avanzar por el pedregoso sendero que supone la gobernanza y la democratización de la misma, es indispensable hacer un recuento puntual sobre el contexto: ese mundo que la circunda, ese espacio material que se expande y crece penetrando las aristas de la vida contemporánea. Tal contexto se encuentra en lo que, con el paso creciente de los años, se ha dado por denominar con el nombre de globalización. Además, al irse acercando a la definición de las nociones básicas de lo global, se irán iluminando paulatinamente otros términos que la acompañan: democracia e hipermodernidad. Pero vayamos por partes. Para pormenorizar este concepto es necesario revisar sus vertientes, adentrarse con diligencia en sus propiedades e interpretarlas para tratar de definir, a pesar de las carencias y dificultades que se manifiestan al derredor del raciocinio, el aquí y el ahora, nuestro lugar y nuestro tiempo; así como el sentido de nuestras acciones e inacciones, aquellas formas complejas, e inclusive, paradójicas de pensar que han surgido del conjunto de creencias que el razonamiento moderno nos ha brindado hasta los días del presente.

### **Globalización: sus efectos en el individuo y la sociedad.**

La globalización, en sentido estricto, es un fenómeno antañón que ha ido de la mano del capitalismo y que establece conexiones que trascienden el tiempo y la distancia. Todas estas conexiones se construyen alrededor de naciones, grupos e individuos. Para no caer en presunciones, es prudente aclarar su significado. Existen diversos autores que han abordado el tema desde los linderos del pensamiento occidental y oriental. Su intención sucinta ha sido tratar de esclarecer el entramado etimológico y referencial de esta palabra. Al menos en las últimas décadas los esfuerzos se han ampliado de manera considerable. Uno de esos pensadores polifacéticos es Ulrich Beck. Para Beck, persiste en la actualidad una visión sesgada sobre la globalización que la limita a su dimensión netamente económica. Esta dimensión hace hincapié en las relaciones económicas que se han fundado entre los actores transnacionales, los flujos financieros y de capital, las fluctuaciones en los mercados y el intercambio de dinero que discurre con celeridad como en un caudal libre, rápido y violento. Pero la globalización no se reduce a esto. Beck considera que los que defienden esta postura construyen, quizás sin desearlo, un dogma que denomina globalismo y que no es más que la simplificación tajante de la ideología del liberalismo y del libre mercado. En palabras del autor (2004, p.27): “por globalismo entiendo la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye el quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo”. El mercado mundial ha cobrado una importancia sustancial para la contemporaneidad de los asuntos mundiales. Configura parte de la realidad social global y crea consecuencias benéficas y perniciosas que hay que observar con ojo de astrónomo. No obstante, considerar la dimensión económica como la totalidad del proceso de globalización es una falacia reduccionista que limita la visión integral de los fenómenos actuales. Existen, en consonancia con la dimensión económica de la globalización, otras dimensiones: cultural, tecnológica, social, ecológica y política.

Para evitar las confusiones conceptuales Beck recurre a la diferenciación entre globalismo y otro conjunto de conceptos que aclaran, como la luz de un nuevo día, la bruma de explicaciones y deducciones vagas o ambiguas que han surgido en los últimos años. Estos conceptos se conocen por el nombre de globalidad y globalización *per se*. La globalidad debe ser entendida mediante la conjetura de que: “hace ya bastante tiempo que vivimos en una sociedad mundial. Así, sociedad mundial significa la totalidad de las relaciones sociales que no están integradas en la política del Estado nacional ni están determinadas (ni son determinables) a través de ésta”. Mientras que, continúa argumentando el sociólogo alemán, la globalización se entiende a través de: “los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios” (Beck, 2004, p. 29).

La globalidad es, a la luz de lo anterior, una condición mundial, un sistema mundo que se eleva como cualidad artificialmente construida de las relaciones individuales. Es, también, la totalidad de la sociedad mundial que se interrelaciona y depende de sí misma construyendo procesos comunicativos que irradian hacia todos sus miembros. Y por su parte, la globalización, es la suma de los procesos mediante los cuales los Estados y sus respectivos gobiernos se comunican, se relacionan y se entremezclan, ya sea como consecuencia del intercambio económico, cultural y social de los actores transnacionales, o por la ruptura actual de la barrera del espacio-tiempo que la tecnología ha construido. Entonces, con lo antedicho, los planteamientos tanto de la globalización como del globalismo salen de las sombras provocadas por la desinformación, haciendo posible enmarcar sus diferencias y presentar como supuesto teórico la forma en la que deben entenderse ahora. Para hacer tangible la diferenciación entre globalización y globalismo, la siguiente sentencia aclara el panorama: “el primero es un proceso histórico que

involucra la interconexión de múltiples actores a nivel mundial, mientras que el segundo es la ideología del libre mercado” (Posadas, 2010, p.21).

Es un hecho: vivimos en un mundo interconectado, con una sociedad global que exige determinadas prácticas, que vive con ciertos valores y que convive de forma abierta con la pluralidad de ideas, de creencias y de preferencias. La globalidad y la globalización son condiciones irreversibles del mundo contemporáneo. Y para afirmarlo se muestran a continuación ocho razones manifestadas por Beck (2004, p. 29-30) que sustentan el argumento:

1. [La globalización consiste en] el ensanchamiento del campo geográfico y la creciente densidad del intercambio internacional, así como el carácter global de la red de mercados financieros y del poder cada vez mayor de las multinacionales.
2. La revolución permanente en el terreno de la información y las tecnologías de la comunicación.
3. La exigencia, universalmente aceptada, de respetar los derechos humanos – también considerada (de boquilla) como el principio de la democracia.
4. Las corrientes icónicas de las industrias globales de la cultura.
5. La política mundial posinternacional y policéntrica: junto a los gobiernos hay cada vez más actores internacionales con cada vez mayor poder (multinacionales, organizaciones no gubernamentales, Naciones Unidas).
6. El problema de la pobreza global.
7. El problema de los daños y atentados ecológicos globales.
8. El problema de los conflictos transculturales en un lugar concreto.

Las sociedades y sus gobiernos viven, como se ha señalado, bajo esquemas de información, ciencia y avances científicos sin precedentes. Pero esto supone, a su vez, –dadas las condiciones inesperadas e inasequibles de las relaciones económicas mundiales entre los actores trascendentales–, el crecimiento del aparente desorden mundial bajo el que se construye la vida moderna. En palabras de Zygmund Bauman (2008, p. 80): “En su significado más profundo, la idea [de globalización] expresa el carácter indeterminado, ingobernable y autopropulsado de los asuntos mundiales; la ausencia de un centro, una oficina de control, un directorio, un gerencia general. La globalización es el ‘nuevo desorden mundial’”.

En efecto, vivimos en un mundo cada vez más indeterminado, guiado por la incertidumbre e imprevisibilidad de los fenómenos sociales actuales. El ser humano ha dejado de ser –y quizás nunca lo fue, aunque posiblemente lo haya creído– el agente que controla la historia y formula su destino. “La globalización no se refiere a lo que nosotros o al menos los más ingeniosos y emprendedores, queremos o esperamos hacer, sino a lo que *nos sucede a todos*” (Bauman, 2008, p.81). Aquello que nos sucede a todos es imprevisible e indeterminable. Y debido a ello se presentan grandes dificultades cuando se buscan construir certezas en el mundo globalizado. A nuestro derredor el ambiente, antes seguro y previsible, se vuelve líquido e inasequible en el sentido que Bauman expresó en más de una de sus obras.

Estamos cada vez más (des)informados<sup>3</sup> gracias a las tecnologías de la información y la comunicación. Las TIC nos permiten establecer vínculos de comunicación con individuos dispares a lo largo de todo el planeta. Esto, en principio, nos sorprende, obligándonos a asumir soluciones ante problemas que surgen como resultado de las mutaciones tan complejas en los individuos y su medio. Este mundo desbocado, que se escapa de nuestras manos como el agua del caudal, nos dice el sociólogo inglés Anthony Giddens, corresponde a las tendencias globalizadoras que se dispersan y crecen por todos lados; y que, al mismo tiempo, alteran la manera en la que percibimos las actividades humanas: lo político, lo social y lo económico. En palabras de Giddens (2007, p. 5): “En un mundo globalizado, donde se transmiten rutinariamente información e imágenes a lo largo

---

<sup>3</sup> La sentencia previa tiene la intención de denotar una paradoja de la hipermodernidad donde si bien los individuos tienen la capacidad de ejercer la crítica libre e informarse con mayor puntualidad de las cuestiones de interés común “nada le[s] permite ya diferenciar entre información e intoxicación” (Lipovetsky, 2008, p. 34) por lo que la actuación de los individuos puede orientarse por indagaciones erróneas que cimientan asimetrías de la información.

del planeta, todos estamos en contacto regular con otros que piensan diferente y bien de forma distinta que nosotros”. Al estar en contacto con diferentes culturas, diferentes modos de pensar y de actuar, los individuos se han visto en la necesidad de reinterpretar su medio y de hacer más visible tanto la democracia contemporánea como la libertad. Tanto una como otra necesitan florecer, desarrollarse adecuadamente para permitir el desarrollo y el progreso de las sociedades humanas, incorporando y reforzando, también, valores universales como la tolerancia, la laicidad y la justicia.

La globalización, por sí sola, no ha transformado la totalidad de las ideas y los actos de las personas. Si bien es cierto que ha sido causa y derivación de modos de pensar fundamentados, en principio, en la razón y la ordenación de los asuntos colectivos del acontecer cotidiano, estos modos de interpretar la realidad surgieron con el advenimiento y auge del pensamiento moderno, es decir, de la sistematización paulatina de los idearios que colocan al hombre en el centro de su universo de signos. Para profundizar al respecto es menester entender de qué forma han evolucionado las concepciones de la modernidad y la manera en la que han afectado a la civilización vigente. Además, es primordial analizar los límites a los que se ha llevado tal forma de comprender los contrasentidos, cada vez más latentes, de la vida actual.

### **Hipermodernidad: la transformación del ser y del estar.**

La hipermodernidad se constituye como la exacerbación del pensamiento, llevado hasta los extremos, de la modernidad y sus resultados.<sup>4</sup> Lo moderno, en el sentido

---

<sup>4</sup> Para que lo anterior quede lo más diáfano posible, es imprescindible afirmar que cuando la modernidad apareció en Occidente durante El Renacimiento, tuvo una serie de contrapesos, contramodelos y contravalores auspiciados por el cristianismo. Tanto uno como otro se mantuvieron en plena disputa hasta el ascenso de la revolución industrial. Es a partir de este momento histórico cuando la población comenzó a revalorizar la trascendencia de la ciencia y de los beneficios que trajo consigo. Al respecto, Sebastien Charles (2008, p. 33-34) nos indica que, con la modernidad: “por un lado se prosigue la obra de la Ilustración, los

clásico del término, es aquello que ha abandonado la minoría de edad, que ha despertado del letargo de la infancia, como un joven adulto que ha dejado el yugo paterno y se ha dado cuenta de las posibilidades y limitaciones de su propia libertad. "Esta concepción clásica, a la vez filosófica y económica de la modernidad, la define como triunfo de la razón, como liberación y como revolución y define a la modernización como modernidad en acto, como un proceso enteramente endógeno" (Touraine, 2014, p. 35). Lo último tiene la finalidad de indicar que la modernidad debe entenderse como un proceso que se origina desde lo profundo de sí misma, y que se expande, con sus actuaciones continuas, hasta renovarse reiteradamente. Tal renovación es constante y se extiende de forma indefinida en un ciclo de transformaciones que se dan en su seno.

Michel Houellebecq es un pensador francés que considera que la sociedad mundial de hoy en día ha desprovisto a la filosofía de una importancia práctica y de un objeto conciso. Así, la visión del mundo adoptada por los integrantes de nuestra época, señala Houellebecq, determina la economía, la política y las costumbres (2013, p. 7). También, agrega el francés, "las mutaciones metafísicas –es decir, las transiciones radicales y globales de la visión del mundo adoptada por la mayoría– son raras en la historia de la humanidad" (2013, p. 8). Actualmente vivimos los efectos de una mutación metafísica impulsada por la modernidad. Antes fue el

---

individuos salen de su minoría de edad, cada vez son más capaces de ejercer la crítica libre, de informarse, de pensar por sí mismos en un universo ideológico en el que las normas ancestrales de la tradición se han desintegrado...". Cuando se desintegra la tradición, como en la actualidad, los contrapesos que se imponían a la modernidad desaparecen. Por eso mismo, y a raíz de esta modificación cosmogónica, podemos afirmar que "lo que hay en circulación es una segunda modernidad, desreglamentada y globalizada, sin oposición, totalmente moderna, que se basa en lo esencial en tres componentes axiomáticos de la misma modernidad: el mercado, la eficacia técnica y el individuo (Lipovestky, 2008, pp 56-57). Esta segunda modernidad, producto de la radicalización de la primera ha entrado en procesos autorreferenciales donde el sufijo "híper" denota la condición "superior" o "mayor" de la modernidad vigente. Para Lipovestky, el término posmodernidad sugirió un estado de reflexión, en donde se cuestionaron los referentes de la primera modernidad. Esto abrió los bastiones que desencadenaron lo hipermoderno. Lo pos, fue, en exclusivo, una etapa de transición, un breve momento que cimentó las bases del presente.

cristianismo y posteriormente la ciencia. Ahora el capitalismo ostenta ese espacio privilegiado. Con el ascenso del capitalismo la practicidad, el libre mercado y la autodeterminación de los sujetos sociales se acrecientan. Ante esto los espacios tácitos para el razonamiento de las multitudes se van desvaneciendo o quedan marginados. Y con ello se alza no solo la espera de un futuro más prometedor para el goce individual, sino el imperio del instante, del ahora perpetuo. De ahí que la filosofía se haya visto desprovista de importancia práctica ya que es entendida como un constructo de pensamiento que busca entender la esencia, propiedades, causas y efectos de las cosas naturales y de los asuntos humanos. Alain Touraine (2014, p. 31) lo vislumbró al decir que: “la ideología modernista que corresponde a la forma históricamente particular de la modernización occidental no triunfó solamente en el dominio de las ideas con la filosofía de la Ilustración. Esta ideología dominó también la esfera económica, en la que tomó la forma del capitalismo, que no puede reducirse ni a la economía de mercado, ni a la racionalización”.

El capitalismo, desde su nacimiento, ha sufrido, al igual que los demás conceptos entrevistados, una serie de cambios a considerar. Al principio su objetivo primordial era la producción, la generación de riqueza y su repartición en círculos concéntricos cerrados. Se preestableció, durante esta etapa, una diferenciación que fundamentó la construcción de las clases y de una serie de actores dicotómicos enfrentados: dueños de los medios de producción-trabajadores, burguesía-proletariado, etc. Estos modelos y arquetipos de la realidad social aún persisten hasta nuestros días. Sin embargo, el respaldo ideológico sobre estas dualidades discordantes ha perdido la fuerza que poseyó en su momento. Tras la segunda guerra mundial, surgió una nueva etapa del capitalismo: la sociedad de consumo. Bauman (2001, p. 54) en *La posmodernidad y sus descontentos* nos indica el principio de la semejanza entre estas dos etapas: “A diferencia de la producción el consumo constituye una actividad profundamente *individual*: y, también, hace que

los individuos tengan objetivos encontrados y que, con frecuencia, se tiren el cuello unos a otros”.

En una sociedad global en donde la individualidad pesa sobre la colectividad, el egoísmo impera. Todos los individuos se lanzan a la búsqueda de su propia felicidad y al goce de los placeres mundanos. El consumo, como facilitador de lo anterior, permite el disfrute de actividades recreativas, lúdicas y de diversión que no habían tenido precedentes. Además construye, artificialmente, una cohesión entre clases. Mientras sea posible acceder a bienes y servicios para el goce particular, las contradicciones y paradojas que subyacen en el abismo de los grupos humanos pierde vigor. “También descubren que poseer y consumir determinados objetos y llevar determinados estilos de vida constituye una condición necesaria de la felicidad; quizá incluso de la dignidad humana” (Bauman, 2001, p. 55).

La primera fase del consumo, cuyo desarrollo sólo afectó a la burguesía, se llevó a cabo desde la segunda mitad del siglo XIX hasta los años posteriores a la segunda guerra mundial (Charles; Lipovetsky, 2008, p. 23). La siguiente etapa, democratizada, comenzó durante los años de la guerra fría y se extendió hasta el presente. Ha llegado a casi todos los rincones de las sociedades contemporáneas, permitiendo a una parte considerable de la población –generalmente a las clases altas y medias– tener acceso a bienes y servicios exclusivos. Sin embargo, han aparecido, desde las esferas menos privilegiadas de la sociedad diversos individuos incapacitados para adherirse a estas comunidades: las infraclases. Para Bauman (2001, p. 58) este conglomerado de desposeídos se constituye como: “ese depósito colosal y en aumento en el que se almacena a los fracasados y a los rechazados de la sociedad de consumo”. La multitud de seres humanos que integran la infraclase se muestran, para sus lamentos, incapacitados para ingresar al mundo

del consumo. Debido a ello se mantienen al margen y observan, con descontento, la condición desfavorable de su posición en el orbe.

Desde cada uno de los emplazamientos de esta infraclase nacen posturas que se contraponen y enfrentan con insistencia: la criminalización de su condición de subclase, la marginalización de sus anhelos o rencores internos, además de la materialización de las limitaciones a la libertad individual que padece día con día. Sobre la libertad, Bauman (2001, p. 39) expresa la siguiente cuestión: “Soy libre sí, y sólo sí, puedo actuar en función de mis deseos y alcanzar los resultados que me he propuesto alcanzar; sin embargo, esto supone que algunas otras personas verán sus opciones inevitablemente restringidas por mis actuaciones y que no conseguirán alcanzar los resultados que ellos deseaban”. Los consumidores, a diferencias de la infraclase poseen, en mayor medida, la capacidad para ejercer su libertad debido a su capacidad de acceder a los medios necesarios. Los desposeídos, al vivir en la frontera del consumo, observan inermes su incapacidad para alcanzar lo que desean. Para ellos: “la exclusión actual no se percibe como el resultado de una mala racha pasajera y remediable, sino como un destino irrevocable” (Bauman, 2015, p. 100).

Entonces, ante lo mencionado, resulta vital hacer una aclaración: los consumidores asumen la “preocupación por la pureza del goce [hiper]posmoderno [que] se manifiesta en la tendencia cada vez más acusada a criminalizar los problemas que produce socialmente” (Bauman, 2001, p. 25). Por un lado, los integrantes de la sociedad de consumo suelen criminalizar a los que no consiguen ingresar a la misma. Por otro lado, los marginados asumen tal postura, convirtiéndose en delincuentes o vagabundos, agentes *outsiders*, cuyo único afán es hallar su lugar en el espacio en el que se desarrollan. El problema central con la infraclase es que esta, por sí misma y en términos netamente económicos, es

inservible en el universo globalizado. La infraclase, en materia económica, no se consolida como un conjunto de desempleados, ni como un ejército industrial de reserva. Son, simple y llanamente, el excedente humano de las comunidades globalizadas.

Sus limitaciones, al mismo tiempo, no se reducen a la esfera económica ni a la esfera de su propia libertad. También incide su condición vulnerable en la esfera de los derechos sociales y políticos. Los derechos políticos se entienden en función de la capacidad que ostentan las personas para ejercer la libertad de expresión, el voto y la toma de decisiones colectivas. Los derechos sociales se entienden conforme a la facultad de los mismos de brindar a los habitantes del Estado la competencia para desarrollar su autonomía monetaria y acceder a una vida digna. Algunos ejemplos de estos son el derecho a la educación, al empleo y a la sanidad. Tantos los derechos políticos como los sociales deben hallarse cohesionados. De esta forma el compromiso político con la comunidad podrá nacer y extenderse a los demás espacios de la vida común. No obstante, las condiciones actuales de la sociedad de consumo, como se ha visto, impiden el oportuno crecimiento y extensión de estos derechos. Los marginados carecen de la disposición para ejercerlos a plenitud. Bauman (2015, p. 93) señala que: “si los derechos políticos pueden emplearse para afianzar y consolidar las libertades personales basadas en el poder económico, entonces difícilmente podrán garantizar el ejercicio de sus libertades personales a los desposeídos que no tienen posibilidad alguna de aspirar a los recursos sin los que no puede conquistarse ni disfrutarse la libertad personal”.

En síntesis, vivimos en un cosmos polarizado. Los consumidores criminalizan a la infraclase cuando ha sido la misma condición hipermoderna de la realidad la que los ha colocado en tal posición. La democracia, por sí misma, no puede hacer

frente a estas contradicciones. El mismo régimen se muestra incapacitado para tal labor. Al respecto, puede sentenciarse lo siguiente:

El régimen democrático, por sí solo, no promueve (ni mucho menos garantiza) la transformación de la tolerancia en *solidaridad*, es decir, el reconocimiento de la miseria y de los sufrimientos de otras personas como responsabilidad propia y de la mitigación, y en último término, de la eliminación de la miseria como deber propio. La mayoría de las veces dada la actual configuración del mecanismo político, los regímenes democráticos traducen la tolerancia en insensibilidad e indiferencia (Bauman, 2001, p. 81).

Para hacer frente a las deficiencias de la democracia contemporánea han surgido diversas formas de organización que buscan enfrentar las desigualdades sociales y los problemas que emanan de la dicotomía consumidores-infraclass. La gobernanza se eleva como uno de los mecanismos más recientes y factibles para solventar aquellas problemáticas estructurales. Si es posible horizontalizar las relaciones entre los ciudadanos y los tomadores de decisiones, la cercanía facilitará la construcción de estrategias de gobierno que centren su atención en las cuestiones más urgentes y perniciosas de las comunidades humanas. Por el momento, y antes de discurrir por el derrotero de la gobernanza, pasemos a explicar la situación de la democracia y sus implicaciones en el contexto hipermoderno.

### **Principios de la democracia contemporánea.**

La población, en general, suele intuir el significado de la palabra democracia cuando se le alude. La referencia que los términos etimológicos *demos* y *kratos* ostentan al traducirse como “poder del pueblo” o “gobierno del pueblo”, son relativamente ciertos. Retomando a Sartori, y para efectos explicativos, se puede argüir que el modo más simple de definir un concepto es determinarlo a *contrario* (Sartori, 2012, p. 311). El contrario directo de la democracia es la autocracia. Para Bobbio, “la única manera de entenderse cuando se habla de democracia en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un

conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen ‘quién’ está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué ‘procedimientos’” (Bobbio, 2000; citado en Posadas, 2010, p. 106). La autocracia se caracteriza, en términos generales, como la forma de gobierno en la que un solo individuo o grupo de individuos determina las reglas del juego político y los actores que interactúan en éste. Impera, bajo este esbozo institucional, la idea de que las leyes las construye un solo ente, sea este una persona o un grupúsculo de personas. En la democracia las reglas del juego y el ejercicio del poder son delimitados por normas jurídicas construidas por cuerpos colegiados que se respaldan en las mismas leyes. Es decir, se sustentan en un Estado de derecho, un “Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidas en el ámbito de las leyes que las regulan” (Bobbio, 2010, p. 18).

Además del Estado de derecho, una democracia como sistema de gobierno ostenta la participación activa de una parte importante de la sociedad. Por cuestión de eficacia y organización, aunque también por principio, -al menos lo siguiente se pensó durante los años fundacionales de la democracia representativa-, sólo concurren un grupo de individuos a los que se les delega la responsabilidad de dirigir la voluntad colectiva. Esto supone la existencia de la democracia representativa como forma accesible de organización dadas las condiciones y dimensiones de los países del mundo, en detrimento de la democracia directa como presupuesto ideológico, que supondría y exigiría la participación de la totalidad de la ciudadanía de un Estado. “Por lo demás, la democracia representativa nació también de la convicción de que los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuáles son los intereses generales mejor que los ciudadanos, demasiado cerrados en la contemplación de sus intereses particulares, y por tanto la democracia indirecta es más apropiada para lograr los fines para los cuales había sido predispuesta la soberanía nacional” (Bobbio, 2010, p. 36).

Debido a lo anteriormente señalado, es entendible que el principio básico de la democracia actual descansa en la libertad. Los ciudadanos modernos, a diferencia de los ciudadanos antiguos, consideran que la libertad individual subsiste a través del goce de la propiedad y de los bienes privados. Benjamin Constant habla al respecto diciendo: “nosotros (los modernos) ya no podemos disfrutar de la libertad de los antiguos, que consistía en la participación activa y continua en el poder colectivo. Nuestra libertad debe consistir en el disfrute apacible de la independencia privada” (Constant, 1969; citado en Carbonell, 2011, p. 32). De ahí que la sociedad, entendida como un conjunto heterogéneo de individuos, decida delegar la responsabilidad política del Estado a un grupo reducido de personas considerados, en teoría, mucho más capaces para decidir el futuro de la nación.

A pesar de esto, Carbonell (2011) también señala los peligros que la libertad contemporánea trae consigo, y que se resumen en el alto abstencionismo electoral y cívico, en el refugio en actividades consumistas fortalecidas por la globalización y en las fallas de la democracia. Sobre este tema se ha hablado bastante.

Algo es cierto cuando se habla de democracia: “la voluntad colectiva que prevalece es la determinada por la mayoría de los ciudadanos” (Kelsen, 2005: 47). Y esto sólo es posible a través de la representatividad del gobierno y de las demás instituciones políticas. Para Adam Przeworski (1998, p. 8), todo gobierno representativo debe contar con una serie de componentes que constituyan la estructura formal del sistema y que le otorguen validez al principio de la mayoría y la libertad:

- 1) Los mandatarios, aquellos que gobiernan, son electos a través de elecciones.
- 2) Mientras que los ciudadanos son libres para discutir, criticar y demandar en cualquier circunstancia, no están capacitados para ordenar qué hacer al gobierno.
- 3) El gobierno se encuentra dividido en órganos separados que pueden controlarse recíprocamente, y está limitado en cuanto a lo que puede hacer, por una Constitución.

4) Los gobernantes están sometidos a elecciones periódicas.

El segundo punto ha sido rebasado en la actualidad. Es cierto que la libertad de los ciudadanos se extiende en la crítica, la discusión y la demanda social, pero no termina allí, ya que en el presente y bajo la renovación de los sistemas democráticos, la ciudadanía tiene la facultad de incidir en la toma de decisiones a través de las políticas públicas. “Una sociedad es democrática en la medida en que sus integrantes tienen oportunidades de participar en la definición de sus políticas públicas” (Chomsky, 2007, p. 12).

Sin embargo, es importante recordar que una de las piezas más esenciales de los sistemas democráticos, además de lo anteriormente expuesto, se encuentra, sin resquicio de duda, en los partidos políticos. Para Kelsen (2005, pp. 35-36), “la democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”. Esto se explica a través del principio de la libertad y su extensión en la libre asociación, y por ende, en la consolidación de grupos afines que busquen intereses similares. Los partidos políticos se consolidan, metafóricamente, como un puente que funge de intermediario entre la sociedad y el Estado. Kelsen, igualmente, refiere que:

Es patente que el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, y que, por consiguiente, la democracia sólo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos, de tal manera que entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades que agrupan en forma de partidos políticos las voluntades políticas coincidentes de los individuos (Kelsen, 2005, pp. 36-37).

Actualmente los partidos políticos no son el único medio que facilita la relación Estado-sociedad. Ahora el individuo aislado no sólo se organiza a través de la asociación política de partidos. Entre las instituciones que han fortalecido los vínculos mencionados se encuentran las organizaciones de la sociedad civil, que, a

su vez, han reforzado, al verse inmersas de una u otra forma en la toma de decisiones, el principio de nuestra democracia.

### **Globalización y Democracia.**

Se han analizado las bases y los principios que sustentan a la democracia como un todo estructural, con valores particulares, respaldados por cierta ideología, con delimitadas funciones específicas, y con ciertas impresiones que se desprenden de las observaciones de la ciudadanía. No obstante, y aunque parezca difícil de comprender al analizar todo lo ya expuesto, los procesos democráticos se ha vuelto más complejos todavía. A todo lo establecido es necesario integrar el componente de la globalización como el pilar fundamental de los cambios democráticos modernos.

La globalización, al igual que el concepto de democracia, no posee una definición unívoca. Existen diferentes interpretaciones sobre el fenómeno. Retomaré la idea de Bauman en la que manifiesta que la globalización puede entenderse como el nuevo desorden mundial que se ha caracterizado por la condición indeterminada e incluso inasequible de los asuntos mundiales. Este desorden mundial ha traído consigo la expansión paulatina, y en ciertas circunstancias, acelerada, de las relaciones de libre comercio entre empresas transnacionales y agentes comerciales internacionales. Los efectos positivos o negativos de este tipo de relaciones se han potenciado en una especie de efecto domino. La democracia se ha expandido como diáspora llegando a casi todos los rincones del planeta. Esto ha generado tanto en los nuevos países como en los viejos, consecuencias visibles y otras no tan visibles. Uno de los elementos más interesantes, que se ha ido difundiendo y generalizando a lo largo y ancho de los países que han implementado este sistema de gobierno, es la paradoja de la democracia. Ésta se puede explicar con la siguiente sentencia: “la democracia se expande por el mundo, [...], mientras que en las democracias maduras que el resto

del mundo debe –en teoría– copiar, existe una desilusión generalizada con los procesos democráticos” (Giddens, 2007, p. 35). Sobre este tema seré más explícito en el siguiente apartado.

Aunado al problema de la paradoja de la democracia se encuentra el problema de la soberanía nacional. Dadas las actuales circunstancias globales, las decisiones políticas ya no se toman, en exclusivo, dentro de un territorio delimitado. Responden a las exigencias del mercado y de los actores económicos transnacionales. Esto significa que los representantes políticos de una nación se insertan en el escenario global para entablar negociaciones con grandes empresas privadas. El mercado invadió y absorbió el terreno de la política en la búsqueda de la satisfacción de los intereses económicos. De esta situación se desprenden dos posiciones: la primera nos dice que los funcionarios políticos electos deben hacer valer su condición de representantes de la voluntad colectiva decidiendo lo que mejor convenga al conjunto de la sociedad nacional; y la segunda nos dice que estos representantes, víctimas o victimarios del mundo globalizado, tomen la iniciativa de olvidar o desatender su condición de representantes de la voluntad colectiva y guíen su actuar de acuerdo a los intereses económicos transnacionales, a cambio de prebendas o beneficios posteriores.

Mary Kaldor sostiene algo similar al decir:

En el contexto de la globalización, la democracia, en un sentido sustantivo, se socava. Esto es debido a que, no importa lo perfecto de las instituciones formales, hay muchas decisiones importantes que afectan a la vida de las personas que ya no se toman a nivel del estado. La democracia asume la congruencia entre el estado, el pueblo, la economía y el territorio. Sin embargo, esta congruencia ya no existe. Una mayor migración significa que "el pueblo" cruza fronteras y vive en ciudades globales multiculturales. La economía es cada vez más global, moldeada por las decisiones de empresas globales, especuladores de bolsa e instituciones financieras internacionales. Los estados tienen que tener en cuenta una serie de acuerdos internacionales que limitan las opciones a nivel nacional (Kaldor, 2008, p. 33).

Lo complementario de este argumento es la importancia que la autora confiere al concepto de las ciudades multiculturales que modifican de una u otra forma la visión clásica de pueblo<sup>5</sup> y que deviene en el redimensionamiento del término voluntad colectiva y sus referencias. Lo que hay que tratar de distinguir es lo que acontece en la época actual: se han configurado una serie de acuerdos internacionales que limitan la toma de decisiones a nivel nacional y que presentan nuevos actores en las reglas del juego político local, regional y mundial.

### **Corolarios: de la democracia representativa a la democracia deliberativa.**

De lo anteriormente señalado es factible construir una serie de corolarios que permitan identificar los elementos básicos que definieron a la democracia desde sus orígenes modernos, así como los cambios que ha sufrido su concepción en el ámbito de la globalización y la hipermodernidad. Para emprender el rumbo que se conjetura en torno a la evolución de la democracia representativa y su posterior conversión en lo que se ha denominado como democracia deliberativa, es forzoso realizar una serie de afirmaciones que inviten a adentrarse en las aristas de la aparente incógnita que se nos presenta.

Primeramente es esencial entender en qué consiste la paradoja de la democracia contemporánea. La democracia, y siguiendo lo establecido por Huntington<sup>6</sup> al referenciar las olas de la democratización como procesos en donde tales sistemas de gobierno se expanden por todos los rincones del planeta, está ligada desde su origen moderno con el sistema económico capitalista. Esto se entiende a partir de los principios de libertad e igualdad que la democracia promueve y que el capitalismo respalda –al menos en el espacio de la libertad de expresión y

---

<sup>5</sup> Para Kelsen, pueblo no es –como supone la acepción corriente– una masa o un conglomerado de hombres, sino un sistema de actos individuales regidos por la ordenación jurídica del Estado (Kelsen, 2005, p. 31).

<sup>6</sup> Esta es la consecuencia directa de lo que Samuel Huntington llamó “la tercera ola” de la democratización que se entiende como la expansión paulatina de este sistema de gobierno a lo largo del mundo y que se encuentra claramente explicada en su *texto La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX* (1991).

del libre mercado—. La libertad permite a los individuos desarrollar sus capacidades de acción y de decisión. La igualdad, entendida por el capitalismo, no significa posicionar a todos los individuos de una sociedad con las mismas condiciones materiales para desarrollar sus habilidades y aptitudes, sino la condición de reconocimiento de derechos que los Estados otorgan a todas las personas. Igualdad de derechos y libertad de mercado son los estandartes de los que el capitalismo y la democracia se jactan. Empero, pese a que la democracia y el capitalismo se han extendido a casi todas partes, el descontento ante éstos sigue latente y en crecimiento. Por un lado, el capitalismo ha aumentado las desigualdades sociales. Por el otro, la democracia no ha resuelto los problemas y las deficiencias que el mismo sistema económico ha creado. Pero esto es entendible. La democracia, al contrario de lo que se pensó durante mucho tiempo, no es la panacea absoluta, ni el santo grial que resolverá todas las desgracias de la humanidad. Es un mecanismo que procura la distribución del poder político y la constante observancia de las normas jurídicas de convivencia. Persigue un ideal, bajo su forma de democracia sustancial, que es el de la igualdad más allá del mero reconocimiento de derechos individuales. Pero no solucionará todos los problemas que persisten en la vida social.

La problemática subyacente de la democracia representativa es su insuficiencia en la actualidad. La ciudadanía, al paso de los años y de los precarios resultados en beneficio de los espacios de convivencia local, ha tomado una postura de desconfianza ante los representantes de las instituciones públicas. Lo antedicho se explica mediante una serie de fenómenos que se han ido manifestando desde hace más de medio siglo. Desde la aparente ineficiencia de las burocracias públicas, de los aparatos administrativos y de los funcionarios públicos en aras de la resolución de las necesidades colectivas; hasta la postura cerrada de los partidos políticos, cuyas respuestas institucionales a las demandas de la sociedad se han centrado más en la atención de sus propios intereses. En palabras de Manuel

Menéndez (cit. En Aznar, Pérez, 2014, p. 159): “el sistema político actual se encuentra sometido a la lógica de la lucha de partidos, los cuales son ajenos a los verdaderos problemas de los ciudadanos y sólo se preocupan por su supervivencia a costa de la satisfacción de los intereses privados de sus votantes”.

Sumado a lo anterior, como se señaló en el otro apartado, la soberanía nacional de los Estados se ha visto limitada por los intereses de empresas transnacionales. Esto afecta, en gran medida, la capacidad de los representantes políticos y funcionarios de gobierno para tomar decisiones con base en los problemas locales y sus pormenores. “Por eso la concepción democrática liberal que alude a que *elegimos a quienes toman las decisiones por nosotros* ha perdido vigencia y creado desasosiego entre una ciudadanía que tiene que arreglárselas por su cuenta” (Posadas, 2010, p. 131).

El efecto subsecuente de la incertidumbre política es el paso de la representación a la deliberación. La ciudadanía pasiva debe abrir paso a la ciudadanía activa. Los habitantes de un espacio geográfico delimitado deben mostrarse comprometidos con su entorno. Para dar cuenta de esta importancia, dentro de las propias comunidades han surgido grupos que, transformados en asociaciones civiles, buscan remediar y atender ciertas exigencias y necesidades de la población. La visión sobre las deficiencias de la democracia debe modificarse ya que “ahora la defensa de la democracia y la libertad coincide con la lucha por recuperar la condición ciudadana, la de todos en tanto que seres autónomos, no sometidos a los designios ciegos de los mercados (Cotarelo; cit. En Aznar, Pérez, 2014, p. 32).

Para que la ciudadanía comprenda su posición en el juego político de pesos y contrapesos de la sociedad, debe manifestar la intención de reformar sus construcciones culturales en torno al sentido de comunidad. Como señala Otfried Hoffe (2007, p. 91): “Nadie nace habiendo tomado un compromiso con su

comunidad, sino que éste debe ser aprendido en un proceso que puede denominarse ‘formación política’. De todas maneras, ésta no puede reducirse a una asignatura escolar, pues exige una actividad que va más allá de meros conocimientos”. Ante esto, la virtud del conocimiento se revalora, y se instaura un sentido cívico que debe compartirse mediante redes comunitarias. En la actualidad, la construcción de estos espacios físicos o virtuales se vuelve prioritaria. Así mismo, es posible construirlos con mayor facilidad gracias a los mecanismos de información y comunicación de las tecnologías de la segunda modernidad. La globalización trae consigo una gama de beneficios en materia de integración de redes sociales, ponderando la importancia de los individuos como actores fundamentales de la ética en los espacios de interés común. Ramón Cotarelo (cit. En Aznar, Pérez, 2014, p. 36), nos dice que: “Son ahora los individuos aislado quienes, conscientes de su importancia y del valor de la información, deciden de modo libre y espontáneo coordinar sus empeños en acciones agregadas”.

Los fenómenos colectivos contemporáneos son resultado de la sumatoria de decisiones individuales. De este modo el papel de las personas como integrantes dinámicos de la sociedad y como actores que generan una influencia directa en la toma de decisiones se acrecienta y se cimenta en las TIC’S y en la capacidad de adquirir, con mayor tenacidad, un sentido de pertenencia al lugar de origen. “Lo que los nuevos públicos articulados a través de las NTICS representan se corresponde mejor con una concepción alternativa de la democracia: un modelo que permita abrir la toma de decisiones colectivas –e incluso ocasionalmente también su puesta en práctica– a la participación del público tal y como quiere recogerse en la propuesta de una *democracia deliberativa*” (Aznar, cit. En Aznar, Pérez, 2014, p. 121).

No obstante, debido a las dificultades siempre en aumento de las actividades humanas, los temas y materias de interés general también se intensifican y su resolución se vuelve cada vez más ardua y enrevesada. Los

tomadores de decisiones deben manifestar niveles de especialización antes insospechados. La mayoría de la población se muestra incapacitada para alcanzar dichos horizontes. Pero no significa que deban dejar de inmiscuirse en los ámbitos de la participación. Al contrario, al fomentar el desarrollo de la participación colectiva, las inercias sociales transformarán la cultura política y social de los individuos, facilitando así, las posibilidades de entablar acuerdos con los encargados, en teoría especializados, sobre la resolución de los asuntos comunes. Menéndez Alzamora (cit. En Aznar, Pérez, 2014, p. 145) reconoce el papel sustancial de la participación, ya que señala que ésta: “contribuye a educar cívicamente al ciudadano, enseñándole a conocer los problemas comunes y a pensar en términos públicos y mutualidades por medio de la deliberación”.

Deliberar implica meditar, reflexionar sobre el ambiente de vida, analizar las opciones entrevistadas y las posturas a favor y en contra de una decisión en concreto. Para deliberar es necesario escuchar al otro, buscar la concordancia de planteamientos y establecer acuerdos. Deliberar también conlleva a la tolerancia y al entendimiento. El valor de la democracia deliberativa descansa allí. No basta con delegar las responsabilidades políticas a los electos en procesos públicos. La tarea decisional no puede detenerse en este punto. Para que la democracia como sistema de gobierno sea fructífera es indispensable construir mecanismos de comunicación que permitan a los gobernados y gobernantes decidir el sendero por el que transitarán ambos. Si bien las organizaciones empresariales transnacionales, el mercado, la sociedad de consumo y la apatía se presentan como poderosos limitantes del desarrollo colectivo, los esfuerzos son vastos y comienzan a visibilizarse.<sup>7</sup> Ya se ha discutido bastante en el terreno de los efectos perniciosos

---

<sup>7</sup> Es manifiesto que la participación ciudadana contribuye a facilitar y ampliar los procesos deliberativos. Empero, sus beneficios y posibilidades no se detienen sólo aquí. La participación también contribuye a educar cívicamente al ciudadano para que sea capaz de identificar los problemas comunes en términos de lo público. Combatir los defectos del sistema como el abstencionismo y la poca participación política es tarea de la democracia deliberativa y de la gobernanza democrática. La ciudadanía, desde su seno, tiene la

de la globalización y la hipermodernidad. Empero, este fenómeno producto de las acciones e interacciones de la humanidad posee otras consecuencias favorables; consecuencias que pueden hacer posible la convivencia, el sentido cívico y la participación. El aparato más adecuado, a la luz del planteamiento de la democracia deliberativa, es la gobernanza. Es momento de introducirse en ella, redescubrirla. Atisbar sus procesos internos y las manifestaciones que buscan, al igual que con otros sistemas de coexistencia, democratizarla, repartirla, apropiarse de ella para hacerla de mayoría. Todo en función de los principios de libertad e igualdad que yacen en el seno de nuestra segunda modernidad y que debemos encauzar hacia el beneficio colectivo.

---

intencionalidad de formar parte de la toma de decisiones colectivas. Es cuestión de construir mecanismos que lo faciliten. “En otras palabras, no es que los ciudadanos sean por sí mismos desinteresados respecto a la política, sino que lo son porque el sistema les lleva a serlo, y de esta inercia surge la desconfianza hacia la política y los políticos. Por ello para devolver la confianza a los ciudadanos [...] se requiere impulsar nuevas formas de participación en la sociedad” (Menéndez, cit. En Aznar, Pérez, 2014, p.146).

## 2. Hacia la construcción de la Gobernanza Democrática.

### **Gobernanza: puntos de encuentro.**

EL psicoanalista Sigmund Freud publicó, en 1930, su célebre ensayo *El malestar en la cultura*<sup>8</sup>. En este trabajo el pensador austriaco establece una latente dicotomía entre el individuo y la cultura –también entendida como civilización–, donde se manifiestan diversas discrepancias entre las exigencias pulsionales de los individuos y las necesidades del sistema cultural por construir una estructura direccional concisa. De este modo, la cultura en su totalidad es entendida como una especie de fábrica del orden que busca someter el azar e imponerse sobre él. Bauman (2001, p. 165), señala al respecto: “Así es como estamos inclinados a pensar en la cultura hoy en día: como un mecanismo contra la aleatoriedad, un esfuerzo por introducir y mantener un orden; como una guerra continuada contra la aleatoriedad y el caos que la aleatoriedad produce”.

Para que el individuo renuncie o disminuya las pulsiones, agresividad y violencia, que, de acuerdo con Freud, suponen elementos de la condición humana antes del establecimiento del contrato social moderno, resulta imperioso garantizar un mínimo de seguridad personal. Tal seguridad ha sido pretendidamente construida mediante el establecimiento del Estado, el libre mercado y, a raíz de esto, la búsqueda progresiva por atender necesidades económicas socialmente construidas. El atento lector, al ver cómo se introducen estas reflexiones en torno a las contradicciones nacientes entre cultura-individuo, se preguntará: ¿cuál es la relevancia de tales proposiciones para la gobernanza, el gobierno y la construcción de aparatos administrativos de convivencia? Las respuestas a tales incógnitas

---

<sup>8</sup> Freud aclara con precisión en su ensayo una serie de elementos que van desde los orígenes de esta dicotomía, la sublimación del individuos ante pautas elaboradas con la intención de generar costumbres sociales y modos de ordenación social como el arte, la religión y la ciencia. Para más información al respecto es prudente ir directamente al texto (Freud, 2008).

pueden entrecruzarse con lo señalado en el capítulo anterior. Empero, es necesario aclarar el cristal empañado de una sucesión de presupuestos, a veces discordantes.

El Estado<sup>9</sup> se constituye, en palabras lacónicas, como la organización política de la sociedad. Para garantizar la supervivencia de sus miembros, éste debe imponer un orden, construir las reglas del juego político, establecer un territorio específico y delimitarlo, así como definir quienes integran su población y quienes llevarán a cabo las decisiones que guíen a sus integrantes por la ruta de la supervivencia y el bienestar. Los elementos culturales entran al ruedo desde el momento en el que el Estado impone la norma, revelándose contra el caos y lo inesperado de la naturaleza. No obstante, lo inesperado se mantiene al acecho. El control absoluto se vuelve una utopía –o distopía– inalcanzable. Aunque los intentos por seguir imponiendo nuevos y diversos artefactos de pretendida dominación seguirán apareciendo a lo largo de la historia de la humanidad.

Al margen de ello, dentro del Estado se edifican procesos organizacionales que buscan dirigir a sus afiliados. Los organismos contruidos por éste se conjuntan en una generalidad denominada gobierno, cuya existencia está centrada en realizar funciones que permitan la convivencia y la subsistencia de sus miembros. El aparato

---

<sup>9</sup> El Estado como forma de organización política ha surgido junto a la modernidad. Por ello los acercamientos a su estudio han sido variados e inclusive disímiles. Desde Hobbes, pasando por Locke, Rousseau, Kelsen y Heller, se ha tratado de construir una definición sobre el concepto. No obstante, las aproximaciones no han llegado a ser definitivas pese a los esfuerzos constantes. En el marco del presente ensayo se retoma la perspectiva de Michael Mann, quien definió el Estado desde dos posturas esenciales: una funcional y otra institucional. La primera hace referencia a las funciones *per se* que desempeña, y la segunda al conjunto de normas y procedimientos que emanan del mismo y que lo conducen por el sendero del orden racional. Ambas visiones, dice Mann, no son dicotómicas y se encaminan en el terreno factico como una mixtura de planteamientos que se superponen. Michael Mann, además, retoma cuatro elementos del Estado de acuerdo con Weber: 1. Un conjunto diferenciado de instituciones y personal. 2. Centralización en el sentido de que las relaciones políticas irradian del centro a la superficie. 3. Un área territorialmente sobre la que actúa. 4. Un monopolio de dominación coactiva autoritaria, apoyada en un monopolio de dominación física. La fragmentación de las relaciones humanas en la hipermodernidad reconfigura algunos de los postulados anteriores como el de la centralización del poder que ahora se desarrolla de manera policéntrica (Mann, 2008).

práctico encargado de materializar los objetivos del gobierno es la administración pública. El objeto de esta administración radica en la prestación de servicios públicos que brinda a la población. Tales servicios pueden entenderse como una serie de actividades y prestaciones que se desarrollan con el afán de responder a las demandas y exigencias de la sociedad<sup>10</sup>. Las complicaciones más recientes han surgido como consecuencia de las últimas transformaciones que ha sufrido el Estado. Esto se ha dado en función de los cambios que las concepciones ideológicas se han manifestado en su seno y que alteran su funcionamiento y los mecanismos administrativos tradicionales para gobernar.

Durante gran parte del siglo XIX y el XX se alzó, como parangón, el pensamiento liberal que anteponía el libre mercado por sobre otras formas de interacción humana. La seguridad prometida por el sistema cultural se hallaba en la producción y la generación de riqueza. “Por eso, para la concepción propia del pensamiento liberal primitivo, la acción de gobierno deberá consistir simplemente en la mera «ejecución» de las leyes nacidas de un parlamento controlado por la burguesía: unas leyes que pretenden ser expresión de las propias reglas inmanentes del mercado” (Porrás, 2014, p. 19). No obstante, las desigualdades sociales se presentaban cada vez con mayor latencia y cuando el sistema económico liberal colapsó, la seguridad de la mayoría de los miembros de los Estados se vio mermada. En este momento histórico la acción de gobierno padeció los efectos de la crisis y tuvo que modificarse. Nació, desde la segunda mitad del siglo XX, el *Welfare State* o Estado de bienestar que, desde su formulación buscó, mediante la intervención directa en los mercados y en la vida de las personas, garantizar la seguridad menoscabada durante la crisis. Tuvo un inicio positivo, pero el gasto excesivo y el descuido monetario en la elaboración de políticas gubernamentales y tareas de gobierno intervencionistas, mostraron secuelas

---

<sup>10</sup> Uvalle (2014, p. 56) agrega que: “de este modo, los servicios públicos son una forma racional y ordenada para la atención y solución de las necesidades domésticas”.

nocivas para las finanzas públicas estatales. En resumen, del milagro del desarrollo germinó el colapso del Estado de Bienestar y el advenimiento de una nueva crisis. De nueva cuenta, tras un breve paréntesis, la seguridad personal anhelada por los integrantes de la sociedad sufrió reveses perjudiciales. Los aparatos administrativos, robustecidos debido a las demandas ascendentes de la población, se vieron obligados a aminorar su incremento y liberarse de actividades y prestaciones que serían delegadas al sector privado. El regreso del libre mercado se percibió en poco tiempo, aunque el malestar ante los cambios agitados permaneció, y las insatisfacciones surgidas por la incapacidad gubernamental para atender las demandas de los habitantes también aumentaron.

Ante esto ¿dónde encontrar la seguridad individual? ¿En qué consiste tal seguridad? ¿Cómo se impone la cultura ante este mundo desbocado, producto de la globalización? Respondamos a cada una de las interrogantes con la mayor puntualidad posible. La seguridad se halla en la conservación de la integridad individual. Para garantizar dicha integridad es indispensable satisfacer las necesidades físicas y materiales que nacen en el seno de la sociedad. Tales necesidades pueden dividirse, en esencia, en dos grupos: las necesidades de subsistencia y las necesidades banales o de consumo. Las primeras están vinculadas al cuerpo y su espacio, a sus exigencias más básicas: alimento, agua, vivienda, etc. Las segundas florecen al verse cubiertas las necesidades de subsistencia. Son producto de la sociedad de consumo, necesidades artificiales que llenan exigencias construidas por los grupos humanos: medios de transporte personal, electrodomésticos, tecnologías de entretenimiento y espectáculo, etc. El gobierno, por sus capacidades limitadas, se muestra incapaz de satisfacer todas las exigencias de la población. Su tarea primordial descansa en facilitar el acceso a servicios públicos que se encarguen de cubrir los aspectos primordiales de las necesidades de subsistencia. Los servicios públicos no pueden exhibirse como mecanismos que solucionarán y atenderán tanto necesidades de subsistencia como

banales. Su campo de acción es reducido, pero el adecuado funcionamiento de sus actividades y tareas es indispensable para la conservación de la estabilidad social.

Ahora bien, otra consecuencia de la condición actual de nuestro mundo se encuentra en el cada vez más visible choque entre culturas o fábricas de orden. Ante un cosmos que se desborda y parece incontrolable, las diferencias culturales se hacen más visibles, cimentando las bases de la confrontación y la superposición entre ellas. La disputa trae consigo nuevos conflictos, además de redefinir la construcción de identidades entre los integrantes de diversas comunidades. La administración pública debe ser capaz de interpretar los cambios culturales. Al adecuar los aparatos administrativos a tales cambios se erige un sistema de agregación de valor público<sup>11</sup> que mejora la relación entre gobernantes y gobernados. Por ende, para que el gobierno y la administración pública consigan cimentar las bases de las relaciones sociales en un ambiente de convivencia, eficacia, eficiencia y efectividad, deben fundamentar su actuación con base en la racionalidad pública. Es decir: proceder de acuerdo a los designios de la razón, dejando de lado las actitudes impulsivas que puedan aparecer dentro de los cuerpos burocráticos y delimitar con claridad la ejecución de normas y procedimientos. Para conseguirlo es necesario aperturar el gobierno y permitir la colaboración con otros grupos sociales, en el afán de detectar errores y corregirlos. Como señala Uvalle (2015, p. 63): “[L]a racionalidad pública es el resultado de considerar a la sociedad, el mercado y los ciudadanos en un esquema de apertura que permita vigilar, desde lo público de la sociedad, el desempeño de las instituciones administrativas y burocráticas.” Para vigilar la actuación de las instituciones administrativas, e inclusive para solventar sus deficiencias, surge la gobernanza en un ambiente

---

<sup>11</sup> Aguilar Villanueva (2006, p. 51) expresa, sobre el valor público, que éste es entendido a partir de: “la acción de gobierno que con respecto del marco legal y con la mejor relación costo-eficacia produce los resultados esperados de beneficio público para los ciudadanos y sus comunidades de vida, disminuyéndoles costos económicos (tributarios) y costos de otro tipo”.

contradictorio, globalizado, hipermoderno y con una democracia lastimada y en reconstrucción. Así: “la emergencia de la noción de gobernanza nos reflejaría [...] una concepción alternativa, donde el gobierno se proyecta sobre un complejo sistema de red dotado de circuitos participativos, generando un cúmulo de interacciones, consensos y compromisos” (Porras, 2014, p. 12).

La administración de lo público no puede concernir ahora solo al gobierno. Para alcanzar el regocijo de ver cubiertas las necesidades de subsistencia y hacer posible que la población alcance las de consumo, tanto ciudadanía<sup>12</sup> como servidores públicos deben buscar formas para establecer consensos que permitan alcanzar el bienestar social. El establecimiento de acuerdos con el tejido social pone en marcha la descentralización del poder político. Esto supone la construcción de círculos decisionales que no se encuentran únicamente en el foco gubernamental y que se expanden a lo largo del espacio público. Con ello se hace visible el sentido de deliberación de la democracia que se pretenden formular en este siglo. Porras Nadales (2014, p. 31) sugiere que: “la centralidad política del ejecutivo, entendido como núcleo único y primordial de dirección e impulso político, tenderá a ser sustituida por una posición de dialogo, negociación e interacción con todo un complejo de redes sociales y de esferas institucionales activas. Lo cual acaba transformando a medio plazo el tradicional rol directivo del gobierno, abriendo el camino hacia las nuevas categorías de la gobernanza.”

La presencia de actores no-gubernamentales en la toma de decisiones involucra nuevas maneras de fundar relaciones recíprocas que, además de descentralizar el poder político, articula modelos administrativos con procesos

---

<sup>12</sup> En el marco de la concepción contemporánea de Ciudadanía esta es “entendida como la calidad personal de ser portador de derechos y obligaciones civiles, políticas, sociales en razón de ser miembro de una comunidad política que se ha organizado como Estado (como organización social estructurada por leyes y poderes generales), consiste concretamente en ser sujeto obediente de las leyes, elector, contribuyente, opinador público, participante en las políticas públicas, eventualmente conscripto, corresponsable del bien en su república y también usuario de servicios públicos a los que se tiene derecho por ley” (Aguilar, 2006, p.44).

tendientes a la fragmentación. “La fragmentación puede ser entendida como la proliferación y atomización de agencias gubernamentales, o como la aparición de instituciones que funcionan siguiendo modelos híbridos de colaboración, donde actores gubernamentales y no-gubernamentales producen políticas públicas de manera conjunta” (Porrás, cit. En Bassols, Mendoza, 2008, p. 68). A la luz de lo antedicho, es factible declarar que el binomio gobernantes-gobernados bajo la democracia deliberativa y siguiendo el modelo de la gobernanza, encuentran modos de colaboración en el espacio público mediante la formulación, implementación y aplicación de políticas públicas<sup>13</sup>. “Desde este conceso básico, la gobernanza es definida como un paradigma de política pública que consiste en la incorporación de redes de actores no-gubernamentales al diseño, implementación o evaluación de políticas públicas” (Porrás, Francisco, cit. En Bassols, Mendoza, 2008, p. 69).

Avancemos, desde el presupuesto anterior, por el camino de los antecedentes que cimentaron la formulación de la gobernanza como modelo de correlación y comunicación entre diferentes actores que buscan convivir en el espacio público.

### **Antecedentes.**

El panorama general del siglo XX se encuentra plagado de crisis, momentos de transición, renovación de planteamientos en torno a las estrategias de gobierno y redimensionamiento de lo político, administrativo y económico. Como se señaló en el apartado anterior, antes de la configuración del Estado contemporáneo con su particular sistema económico neoliberal, persistió una visión orientada al ámbito de

---

<sup>13</sup> Una política pública es una respuesta del gobierno a ciertos problemas. Es también, el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce. Es una acción o intención colectiva encauzada por el gobierno en correlación con ciertos grupos organizados de la sociedad civil, o con otros grupos de interés, que busca producir una serie de efectos deseados. En términos concretos, para no darle la vuelta al asunto, una política pública es “un tipo de acción organizada que se encamina a producir las estrategias que se exigen desde la vida comunitaria” (Uvalle, 2006, p. 300).

lo social y al intervencionismo estatal en la vida pública. El colapso del Estado de bienestar se hizo presente debido a la sobrecarga de funciones y la presencia de anomalías en el sistema. Ello devino en la sobrecarga de la agenda gubernamental que, tras la presencia de crisis persistentes, obligó a rectificar la composición estructural de la otrora perspectiva gubernamental de intervención, control directivo y centralidad política. La sobrecarga es un término relativo que alude tanto al exceso de demanda social como al déficit de oferta pública. Por ende, la sobrecarga de la agenda gubernamental y la incapacidad por solucionar demandas sociales converge con la gobernabilidad<sup>14</sup> planteada como un estado de equilibrio entre las exigencias del tejido social y las acciones o inacciones del aparato administrativo. La presencia de anomalías en el sistema y que el gobierno no consiga remediar supondrán el inicio de crisis de gobernabilidad; y su crecimiento paulatino significará el principio de la ingobernabilidad como manifestación de incapacidad gubernativa.

Se exteriorizaron, durante los últimos años del sistema benefactor, numerosos indicios de las fallas estructurales que padecía. Tuvo lugar, al principio, la evidente crisis fiscal que evidenció no sólo el déficit de ingresos fiscales con respecto de los egresos, sino la insuficiencia administrativa para seguir solventando el modelo. Sumada a la crisis fiscal, arribó la crisis de legitimación, cuyas deficiencias se centraron en la paulatina desconfianza de la ciudadanía ante la sobrecarga de la agenda gubernamental. Por último se manifestó una crisis de reflexión que giró sobre el eje del cuestionamiento de la ordenación racional de las, en ese entonces, instituciones públicas<sup>15</sup> burocráticas y su funcionamiento. Tras el agravado horizonte del Estado de Bienestar y la democracia representativa, surge

---

<sup>14</sup>La gobernabilidad, en palabras de Antonio Camou, significa: "Calidad, estado o propiedad de ser gobernable, gobernable significa sin más, capaz de ser gobernado" (Camou, s.f, s.p).

<sup>15</sup> García Marzá (cit. En González, 2013, p. 43) indica, sobre las instituciones que: "representan un sistema estable y duradero de valores y normas que se organiza en procedimientos, formales e informales encargados de movilizar y coordinar la acción colectiva, esto es, tienen una *estructura organizativa*. Dicho de otra forma, no sólo nos proporcionan una guía de conducta, también nos dicen cómo podemos organizarnos para alcanzar los fines propuestos".

la denominada democracia deliberativa y el modelo de la gobernanza. “A partir de entonces, el creciente intervencionismo público no podrá encontrar ya un soporte legitimador suficiente en el circuito representativo, sustentado sobre el sufragio universal (ni, por lo tanto, en los partidos políticos). Y en consecuencia las esferas públicas tendrán que abrir sus puertas al nuevo desafío de la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que les afectan” (Porras, 2014, p. 26).

Lo previamente dicho ha servido para dar cuenta de la importancia de la gobernabilidad como factor decisivo en la tarea de gobernar. Cuando se manifestaron las crisis fiscal, de legitimación y de reflexión, también se expuso una crisis de gobernabilidad que afectó la imagen del gobierno y la consolidación de la democracia como el mejor sistema de vida organizada (Porras, 2014, p. 40). La combinación de la regulación constitucional favorable que fortaleció al poder ejecutivo, y el apogeo del sistema de partidos durante los primeros años de la segunda mitad del siglo XX significaron el repunte de la gobernabilidad como condición *sine qua non* del *establishment* político. No obstante, las reiteradas crisis gestaron en la idiosincrasia de la población la necesidad de cuestionar el estado de las cosas, presionando por cimentar las bases de la transparencia, la apertura gubernamental y el afianzamiento de mecanismos de participación directa en la toma de decisiones. Al respecto, Aguilar Villanueva (2006, p. 57) nos dice: “El descenso progresivo de la eficacia de gobierno genera una caída progresiva del consenso social, que podrá manifestarse en diversos conflictos, inconformidades y cuestionamientos que deterioran a su vez ulteriormente la capacidad de respuesta del gobierno, con lo que se originará un círculo vicioso y una escalada de ingobernabilidad”. La escalada de ingobernabilidad implica el ascenso de los conflictos sociales, el roce entre clases sociales y el continuo descontento ante la ineptitud de los aparatos administrativos por resolver las diferencias generales. “En su enfoque, la ingobernabilidad social, derivada estructuralmente del intercambio desigual entre capital y trabajo, se manifestaba en conflictos permanentes y

crecientes entre las clases (sectores de), que ocasionaban inestabilidad política y provocaban decaimiento económico” (Aguilar, 2006, p. 56). Para hacer frente a las preocupaciones de la vida en sociedad, los individuos se involucran, buscando participar en la toma de decisiones colectivas para garantizarse a sí mismos la seguridad pérdida. Mientras los gobiernos, a través de procesos fragmentados y abiertos a la comunicación horizontal, buscan establecer patrones institucionales que faciliten la tarea conjunta de gobernar y decidir en beneficio de los sectores involucrados o afectados.

Antes de proseguir, es importante realizar una afirmación que se origina desde la senda de la democracia procedimental. En el siglo XX los esfuerzos centrales en el ámbito de la política estuvieron enfocados en la conformación mundial de democracias. Las elecciones competitivas, la transición de partidos políticos y la construcción de sistemas electorales con servicios profesionales de carrera consolidados fueron los pilares de las democracias en alza. Se deben seguir fortaleciendo estos aspectos, pero, al mismo tiempo, es esencial centrar los esfuerzos en mejorar los procesos de gobierno, participación y correlación ciudadana para obtener mejores resultados en el ámbito democrático y en el de la solución de demandas colectivas. Aguilar Villanueva (2006, p. 39), nos vuelve a referir que: “el bajo rendimiento de los gobiernos democráticos nuevos puede deberse a que en el pasado se concentró la atención social en el proceso electoral más que en el gubernativo, por lo que no se construyeron las capacidades requeridas para que las democracias estuvieran en aptitud de gobernar”. Construir las capacidades requeridas es la tarea que se ha encomendado al todo social en nuestro tiempo.

El viraje de la centralidad decisional al policentrismo se origina por un cambio sustancial de perspectiva en función de la acción de gobierno. En el pasado había que delegar la mayoría de las responsabilidades a los representantes políticos y los

servidores públicos. Ahora esa responsabilidad es compartida. Así “muchos llegaron a pensar que la mayor parte de las funciones y tareas que la Administración Pública emprendía para resolver los problemas de nuestra vida asociada podía ser realizada con mayor calidad y eficacia mediante agentes extragubernamentales, como los mercados o las organizaciones voluntarias de la sociedad civil” (Aguilar, 2006, p. 36). Habrá que revisar las particularidades de la sentencia previa. Aparecen, en el horizonte de la gobernanza, puntos en favor y en contra de la delegación de responsabilidades públicas a actores no-gubernamentales. Influyen aquí, los factores de la sociedad de consumo, el egoísmo individual o colectivo, la hipermodernidad y el capitalismo contemporáneo. El gobierno asume un papel conciliador, como eje directivo que organiza y ordena las relaciones de coexistencia. Al respecto, Uvalle Berrones (2015, p. 52) señala que: “Estos elementos dan cuenta de cómo el intercambio económico tiene como base principal a los mercados, la innovación y la competencia; mientras que el papel de la autoridad pública es más de regulación, no tanto de promoción, y menos de distribución de la riqueza que se produce.” Lo que se busca en el siglo XXI mediante la gobernanza democrática es equilibrar la balanza, permitir la interacción y la colaboración entre individuos para mejorar aspectos de la vida comunitaria. El nuevo papel del gobierno, el nuevo sentido primordial que ha adquirido es el de coordinador del entramado de redes sociales conformadas por la variedad de actores comprometidos. Éste debe seguir reafirmando su papel cultural como elemento de aplicación práctica de la fábrica del orden, sólo que bajo un nuevo esquema descentralizado, abierto y plural.

### **Implicaciones de la gobernanza.**

La gobernación es la acción de gobernar. En la definición etimológica del término radica su sentido y significación. No obstante, para que sea posible efectuar el acto de gobernar, deben presentarse varios requisitos mínimos. De entre ellos se destacan los mecanismos administrativos que laboran al interior del gobierno, cuyas

funciones principales se encuentran en asegurar su adecuado funcionamiento. Al igual, se personifican procesos de índole similar a los intrínsecos pero que se encargan de realizar tareas hacia el exterior, es decir, dirigidas a la población. De esta suerte, actividades internas y externas coexisten en el escenario de lo público con el afán de ejecutar tareas que encaucen la gobernación hacia el sendero de lo posible y lo realizable. En el ámbito del espacio público, ya entrados en el proscenio de las primeras dos décadas del siglo, gobierno y gobernanza tienen la obligación de fortificar sus vínculos y sus relaciones directas. También, asumen la responsabilidad de renovar la correlación que establecen ambos con todo el entramado de redes sociales que emanan de los grupos humanos. Ante estos componentes de los procedimientos institucionales de la sociedad, se asoman numerosas interrogantes con la intención de indagar las cuestiones de la tarea de gobierno y sus diferentes manifestaciones. Preguntas como ¿de qué manera se relaciona la gobernanza con el gobierno, la gobernabilidad y la gobernación?, ¿qué es la gobernanza y cuáles son sus implicaciones? O ¿por qué debe democratizarse la gobernanza y a que hace referencia esto?, aspiran a inquirir en los asuntos de la vida organizada. Vayamos por partes. Para conseguir un acercamiento epistemológico adecuado a la cuestión de la gobernanza es preciso hacer hincapié en los conceptos que la circundan y que, a su manera, le otorgan sus cualidades y particularidades. Tales conceptos se han mencionado *grosso modo* a lo largo de este capítulo y por ello mismo no será imprescindible detenerse detalladamente en cada uno de estos. La mención, para los fines de este trabajo, será suficiente para aclarar el panorama de las implicaciones de la gobernanza. Los elementos racionales que oscilan alrededor de la palabra gobernanza son, como se ha visto: el gobierno, la gobernabilidad y la gobernación.

Anteriormente se señaló que el gobierno se consolida como un aparato direccional encargado de realizar actividades y funciones que aseguren la convivencia y la subsistencia de los integrantes del Estado. Estos cometidos se

materializan mediante la administración pública y la prestación de los servicios públicos. En cambio, la gobernabilidad se revela como la cualidad neta de lo gobernable. Es un estado de equilibrio entre demandas sociales y acciones gubernamentales que busca alcanzarse a través de la oportuna respuesta gubernamental, la comunicación interna y externa, el adecuado manejo de los recursos públicos y la atención de las necesidades sociales. La gobernabilidad, entonces, pasaría a ser un medidor de la eficacia, eficiencia y efectividad de la acción de gobierno. Mientras menor sea el número de anomalías presentes en el sistema de *inputs-outputs* de los aparatos de gobierno, mayor será la calidad de la gobernabilidad. Por último, la gobernación, entendida como el ejercicio de gobierno, funda su actuación en la capacidad de dirección que posee y en el manejo y contención de momentos de desastre y crisis. Para Aguilar Villanueva (2006, p. 13), la gobernación se consolida en “la (re)construcción de la capacidad de gobernar del gobierno y la fundación de los modos apropiados de gobernar en la condiciones sociales de escasez, adversidad e incertidumbre”. Cuando la gobernación, en su significado, alude a la fundación de los modos apropiados de gobernar, quiere implicar que ésta tiene la competencia de renovarse o modificarse internamente. Con ello se determina que la gobernación, desde su seno, se presenta como un proceso operacional dinámico y cambiante. Es fundamental que así sea, ya que la tarea de gobernar, por sí misma, incluye la capacidad de resiliencia y adaptación ante situaciones desfavorables. Bassols (2008, p. 20) dice, sobre la gobernación, que esta se consolida como la “acción y efecto de gobernar bien”. La sentencia “gobernar bien” trae a colación la posibilidad de que bajo determinados contextos surjan los malos gobiernos. El mal gobierno se traduce en desconfianza y descontento por parte de la población, y en incapacidad decisional dentro de los instrumentos del propio sistema. Para gobernar bien en el ahora, desbocado y fragmentado, es menester compartir las experiencias de decisión. Un grupo cerrado de individuos se mostrará insuficiente para plantear soluciones a problemas

comunes que los sobrepasan. Mientras más personas puedan integrarse al modelo de la gobernanza como respuesta a la gobernación o a la nueva acción de gobierno compartida, los resultados serán mayormente favorables en pos de la colectividad. González Esteban (2013, p. X), al hablar sobre el origen de la gobernanza sugiere que “surge en buena medida como respuesta a los problemas de gobernabilidad que estaban enfrentado los Estados-nación, se presenta como una forma de acción colectiva entre las instituciones, las organizaciones y la ciudadanía desde tres ámbitos: el político, el empresarial y el de la sociedad civil”.

La sobrecarga de la agenda gubernamental y las crisis revisadas en los apartados anteriores dan cuenta de la presencia de anomalías en la balanza de la gobernabilidad. Al experimentar la crisis a estos extremos, las respuestas sociales no se hicieron esperar. Organizarse para actuar e incidir en el espacio inmediato fue la respuesta que los individuos encontraron ante la falta de atención gubernamental. De este modo es posible entender la gobernanza: como un proceso de cooperación y coordinación entre la ciudadanía y gobierno, dividido en los tres ámbitos mencionados. Tal división es básica y resulta de suma importancia. Empero, se pormenorizará al respecto más adelante. Por el momento la atención debe orientarse en la gobernanza como el más reciente paradigma de toma de decisiones. Es oportuno, ya que hemos reflexionado sobre una conjunción de conceptos que rodean a la gobernanza, adentrarse ahora en este vocablo particular y definir las características mínimas que lo identifican como modelo organizacional.

La gobernanza, de acuerdo con todo lo vislumbrado, es un mecanismo de cooperación que se alza para afrontar los problemas comunes. Requiere, para su operación, pautas y normas compartidas, procesos administrativos que permitan la descentralización del poder político, una organización en redes no jerárquicas ni burocráticas y la difuminación de las fronteras entre el Estado y la Sociedad Civil.

Aguilar Villanueva (2006, p. 66) comparte algunos postulados de lo mencionado con antelación, y afirma, con fines aclaratorios sobre el concepto que:

[La] gobernación/gobernanza incluye en su denotación tanto la *capacidad* de gobernar del gobierno como el *patrón* o *modo* de dirección que éste sigue en su ejercicio gubernativo de la sociedad, en el entendido de que las acciones (el tipo de acciones) que decide practicar el gobierno al relacionarse con sus ciudadanos a fin de conducir a la sociedad son el factor que determina y evidencia si el gobierno está aprovechando las potencialidades directivas que le han otorgado las instituciones y otros recursos estatales y si, por consiguiente, efectivamente está siendo capaz o no de gobernar a su sociedad, de realizar los objetivos que se han considerado de valor social. El concepto de gobernanza expresa entonces la interdependencia que existe entre las capacidades directivas que el gobierno puede poseer y su acción directiva, que las pone en práctica, o las traduce en acciones. Denota, en síntesis, la capacidad directiva mediada y demostrada por acciones y resultados

Aguilar entremezcla la gobernación y la gobernanza en una argamasa que se concentra en la capacidad directiva del gobierno para administrar los asuntos de la vida social. Esto es entendible. A fin de cuentas la gobernación se traduce, como señala el autor, en una capacidad o acción y la gobernanza en un patrón o modo de dirección. Tanto una como otra van de la mano. De forma similar, la interdependencia entre la capacidad directiva que el gobierno pueda poseer y la puesta en práctica de esta acción, indica la relación entre gobierno y gobernanza. El primero se muestra como el aparato orientador de las acciones a realizar, y el segundo como la puesta en práctica o el elemento factual que organiza las redes sociales inherentes a los problemas públicos, y determina que acciones concretas se llevarán a cabo. El patrón o modo de dirección conocido como gobernanza debe fomentar una serie de valores que permitan el adecuado desarrollo de la participación recíproca. Así, “la gobernanza [se vuelve] un procedimiento moderno en la tarea de gobernar, que se realiza por medio del diálogo, la negociación y el esclarecimiento de metas, fortalecidos por una comunicación política eficaz” (Bassols cit. En Bassols, Mendoza, 2008, p. 16). En síntesis, la gobernanza se afirma como un tipo de organización plural en redes cuya finalidad es incluir una mayor cantidad de individuos en los procesos de toma de decisiones.

Con la llegada de la gobernanza como paradigma organizacional e institucional, el sistema social, político y económico de los Estados se reconfigura. Porras (2014, p. 133) dice al respecto que: “El desarrollo del modelo de la gobernanza ya habría ido suscitando una cierta recomposición general de los principales circuitos del sistema, imponiendo una dualidad de procesos transformadores: por una parte, una cierta recentralización funcional de la posición del gobierno, entendida ahora en clave de mera orientación; por otra, el desarrollo creciente de la horizontalidad del sistema imponiendo una dinámica de policentrismo decisional ( o incluso de «gobernanza sin gobierno») que exige tareas de coordinación”. Afirmar la posibilidad extrema de una gobernanza sin gobierno sería un error. Es indispensable que el gobierno siga configurándose como orientador de la toma de decisiones. Aunque es cierto que resulta primordial la implementación de una horizontalidad de relaciones consensuales y de un policentrismo decisional. Sumado a los componentes básicos del modelo de la gobernanza mencionados, aparecen al margen, con igual importancia, otro par de elementos que ya habían sido percibidos en apartados anteriores: la permanencia e incremento de procesos fragmentarios y la presencia de actores afectados por los problemas de índole gubernativa. El primer punto es básico para el entendimiento de la gobernanza. La fragmentación de las decisiones se ha vuelto parte primordial de la democracia deliberativa y de este modelo de organización. Para llegar a ella la relación Estado-sociedad-gobierno ha manifestado cambios trascendentales. Inicialmente debe señalarse, sobre la consolidación de procesos fragmentarios que “La singularidad consistirá en que la presencia de la sociedad no se proyecta ya a través de un circuito unificado global (como el de la representación política), sino mediante procesos fragmentarios o capilares, que operan en una escala microdemocrática y se imputan generalmente sobre ámbitos institucionales determinados, siguiendo las pautas propias del *policy process*” (Porras, 2014, p. 71). La sociedad se declara ahora como un actor activo en la búsqueda de

soluciones a los problemas que les atañen. No obstante, su actuación no se presenta de manera unificada o totalizadora, sino mediante los mentados procesos fragmentarios. El Estado, por su parte, se da a la tarea de reconocer que el ejercicio del poder político debe descentralizarse y compartirse en esferas policéntricas que impliquen nuevas formas de correlación entre los miembros del mismo. El gobierno, también, al analizar los actuales modos de participación política debe buscar construir otros que fomenten aún más el principio de colaboración. Para garantizar esta tarea debe consolidar, a su vez, la construcción de agencias gubernamentales encargadas de orientar a la ciudadanía en el curso decisional, siguiendo, como Porras apuntaba, el proceso de política pública. El seguimiento de tal proceso nos dice que la sociedad tiene la injerencia en el diseño, elaboración o evaluación de proyectos o actividades encabezados por el gobierno y cuyo objetivo es encargarse, de la mejor forma posible, de los asuntos de la población.

El segundo elemento de la ecuación está bastante vinculado al primero. Generalmente quienes se involucran en los procesos de política pública son los individuos afectados o beneficiados por la realización de aquellos proyectos. Ante tales circunstancias se vuelve prioritaria la respuesta institucional que los aparatos administrativos den a sus peticiones y demandas. Esta compaginación de fuerzas significa la apertura constante al diálogo y la negociación, notorios ingredientes de la gobernanza democrática que se pretende construir en la época contemporánea. Porras (2014, p. 76) nos mantiene al tanto al recalcar que: “la filosofía de la acción que preside el modelo de la gobernanza se inspira en la capacidad de respuesta de las instancias públicas (contando con la presencia activa del propio tejido social afectado) a los núcleos problemáticos emergente que surgen de la propia realidad”.

Al contar con la presencia del propio tejido social afectado se trata de erigir una simbiosis entre gobierno y ciudadanía. El objetivo es que tanto uno como otro trabajen mediante procedimientos de interdependencia que consigan detectar el

origen de los problemas sociales, la formulación de artefactos administrativos de contención o solución a éstos, y la evaluación de las decisiones realizadas para replantear estrategias en los casos en los que las dificultades no hayan sido resueltas.

Ahora que se ha definido el concepto de gobernanza y se han presentados algunos de sus aspectos y las diferencias indispensables que posee en relación con los demás términos que la circundan, entremos en materia: ¿Qué caracteriza a la gobernanza? ¿Cuáles son los aspectos que la distinguen de otros arquetipos organizaciones? ¿Qué riesgos presenta su construcción y como corregir los vicios o deficiencias que han permeado su interior? Nos ocupa comenzar con sus aspectos.

**Aspectos de la gobernanza.**

La esfera de la gobernanza, con el paso de los años, ha ampliado sus fronteras a ambientes insospechados. Sus dimensiones actuales no se limitan al espacio de la gobernanza política. Crecen a su derredor variados tipos ideales que se acoplan a las exigencias particulares de los espacios donde se llevan a cabo. A continuación se presenta una lista con diferentes tipos de gobernanza. El lector notará que existen aspectos mínimos que identifican a todos los tipos con un modelo particular de toma de decisiones conjuntas. A fin de cuentas, los patrones direccionales de la gobernanza terminan siendo los mismos independientemente del tamaño, dimensión, características y fondo cultural que posean las instituciones donde se materializa.

Gobernanza corporativa.	Referido a la estructura de gobernar la empresa y su utilización en los procesos de políticas públicas y en los mercados y sus instituciones. Especialmente está vinculada al impulso y enfoque del buen gobierno
-------------------------	---

	cuya promoción se espera que ayude a incrementar la eficiencia macroeconómica.
Gobernanza como Nueva Gestión Pública.	Bajo la utilización de los mecanismos gerenciales y de la economía neoinstitucional al sector público. Llegando a proponer sistemas de gobierno cuya preocupación esté centrada en la competencia, los mercados, los consumidores y los resultados.
Gobernanza de políticas de desarrollo, desarrollo económico.	Donde se entiende buena gobernanza como buena gestión pública para evitar la corrupción en la administración y de las clases políticas así como la liberalización completa de las actividades de producción y de intercambio capaz de generar una economía de mercado legítima.
Gobernanza mundial o global.	Entendida como relaciones internacionales en ocasiones desarrollada desde una perspectiva ideológica y crítica pero que acaba por confundirse con los trabajos universitarios de especialistas en regímenes internacionales.
Gobernanza como auto-organización	Que entiende a la gobernanza desde la auto-organización de las sociedades y las comunidades, más allá del mercado y del Estado. De modo que se centra en las condiciones que facilitan los acuerdos de gobernanza y los hacen efectivos, eficientes y estables. En ellos se pone de

	relieve la reputación, la confianza, la reciprocidad y la interdependencia mutua.
Gobernanza en y a través de redes.	Donde se entiende que la gobernanza es capaz de autoorganizarse, y resistir la dirección de los gobiernos, desarrollar sus propias políticas y moldear sus entornos. Las redes se caracterizan por un intercambio de recursos y de negociaciones, por unas interacciones que están insertas en la confianza y reguladas por reglas de juego negociadas y acordadas por la participación en la red.
Gobernanza multinivel, regional o supranacional.	Al hablar de multinivel se quiere especificar que hay diferentes niveles de gobierno pero al mismo tiempo la implicación tanto de actores públicos como privados en estos niveles.

La tipología de la gobernanza fue creada por Elsa González Esteban (cit. En González, 2013, pp.7-9)

Pese a la aparente pluralidad de tipos de gobernanza, todas las anteriores poseen en común al menos tres aspectos básicos a considerar:

- a) La entrada de numerosos actores con capacidad de tomar decisiones o de influir en ellas, que no han tenido necesariamente que pasar por la legitimidad democrática.
- b) La coordinación de intereses y la generación de acción conjunta requieren de una orientación ética compartida que se ha de convertir en exigencia en todos los procesos de acciones colectivas.
- c) Tiene la aspiración de alcanzar la justicia cosmopolita de carácter moral a través de la acción concertada entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil (González, cit. En González, 2013, p. X).

Cuando se hace hincapié en que los tejidos sociales afectados tienen la competencia para intervenir en la solución a los problemas que les afectan, también quiere indicarse que éstos no se encuentran totalmente legitimados para tal intervención. El sentido común y la moral tienen un peso significativo en cuanto a gobernanza referimos. Por ello la mentada coordinación de intereses debe guiarse por la ética, es decir, por la aspiración del deber ser que dirige la actuación de las personas a través del camino de la conciliación y el entendimiento. Para alcanzar la actitud consensual y de compaginación de intereses la educación juega un papel de suma importancia. Sobre ello se discutirá en el siguiente capítulo. Mientras tanto, es oportuno señalar que la entrada de diversos actores no legitimados democráticamente supone una serie de nuevos retos que abre un escenario de oportunidades y amenazas bastante variado. En principio nos hallamos ante una paradoja bastante interesante. Si bien se desarrollan procesos microdemocráticos al interior de la gobernanza, que actores no legitimados democráticamente intervengan en la toma de decisiones implica peligros que pueden beneficiar no a la totalidad de los afectados, sino a grupos reducidos. La presencia y permanencia de estos grupos reducidos fomenta la creación de una especie de tiranía de la minoría que privatiza, de una u otra forma, la toma de decisiones. Así, la construcción de procesos microdemocráticos se ve perjudicada desde su núcleo porque el modelo de la gobernanza permite la participación de cualquier actor que, perteneciendo al sector privado o al de la sociedad civil, puede influenciar las decisiones en beneficio de él o de sus allegados y en perjuicio de los demás. Inclusive, al presentar una actitud hipermoderna tendiente al egoísmo y a la satisfacción individual, este tipo de actores puede invertir recursos, ya sean monetarios, humanos o materiales, en apresurar los procedimientos decisionales o en omitirlos mediante el corrompimiento de las bases del modelo. Ejemplos al respecto hay muchos. La modificación del medio ambiente con intenciones de generar riqueza en detrimento de la población local, la aprobación o reformación de normas jurídicas que otorgan

privilegios a determinados sectores, la incorporación de agentes externos, supuestamente especializados, a problemáticas locales con la intención aparente de solucionarlas sin consultar al tejido social afectado y que bien pueden tener la intención de lucrar con las adversidades de la gente, son patrones de conducta que se han presenciado en la realidad y que sirven para ejemplificar las maneras en las que la toma de decisiones ha sido privatizada o denegada.

Para corregir las deficiencias señaladas deben edificarse normas y patrones de comportamiento guiados por los planteamientos de la ética y la moral. La ética dentro de la gobernanza tiene la finalidad de establecer el ideal organizacional deseado, bajo la máxima de participación y colaboración colectiva en aras del bienestar común. Lo esperable y deseable de la gobernanza con carácter democrático y con un planteamiento ético es que ésta permita que los actores que se interrelacionan en la toma de decisiones lo hagan en condiciones igualitarias, con un panorama de respeto y entendimiento mutuo. Cada individuo debe reconocer su papel y adecuar su conducta moral al beneficio mutuo, aprovechando la gobernanza como la herramienta más adecuada para alcanzar ese objetivo. La posibilidad de alcanzar a cabalidad la meta de la gobernanza ética es improbable, pero los esfuerzos por modificar la actuación de las personas al interior de este modo de organización deben hacer prosperar la capacidad de coordinación entre ciudadanía y gobierno.

Otro aspecto de la gobernanza a tomar en cuenta es el de considerarla como un “continuum”. Esto quiere decir que es necesario entender el modelo como una entidad que se continúa sin interrupción y que prevalece sobre el ambiente, sufriendo diferentes cambios, pero conservando su esencia. Por ende, es correcto y adecuado señalar que la gobernanza ha llegado a nuestras vidas para quedarse, de tal suerte que la correspondencia que posee con el gobierno debe intensificarse y robustecerse. Para lograr lo anteriormente dicho, tomar en consideración los

siguientes elementos es forzoso ya que su observancia permitirá reanimar la discusión en torno a las interacciones surgidas entre ambos:

- a) La gobernanza y el gobierno no son mutuamente excluyentes;
- b) A pesar de la creciente importancia de las redes, el gobierno ha logrado mantener su lugar central en los procesos de política pública, aunque ahora usando instrumentos que en el paso hubieran sido considerados atípicos;
- c) No es posible distinguir entre casos de gobierno y gobernanza puros, sino que la introducción de redes y el fortalecimiento de las jerarquías se pueden dar en el mismo sistema sociopolítico. (Porrás, Francisco, cit. En Bassols, Mendoza, 2008, p. 77).

Del último punto cabe resaltar la persistente dualidad entre las redes y las jerarquías que nacen desde lo profundo del sistema sociopolítico. Los dos ordenamientos siguen lógicas que podrían parecer contradictorias, no obstante, su existencia puede persistir sin inconvenientes, aunque con ciertos roces, dentro del mismo espacio. Volvamos a establecer sus diferencias para explicar con mayor detalle el rumbo que la gobernanza debe seguir para alcanzar el epíteto de lo democrático. Hay que señalar las particularidades de gobierno y gobernanza ya que “el primero se caracteriza por la presencia de patrones de interacción jerárquicos (verticales) que se mantienen a través de intervenciones cuya legitimidad reside en la aplicación de la ley”, en tanto “la gobernanza es un orden construido a través de la convergencia de intereses entre actores públicos y privados que se sostiene gracias a dinámicas no jerárquicas (horizontales) que fragmentan la capacidad de intervención vertical del ejecutivo, pero que aumentan la aceptación de sus políticas” (Porrás, cit. En Bassols, Mendoza, 2008, pp. 80-81). Jerarquías y redes, verticalidades y horizontalidades, conviven en un cosmos plagado de contradicciones. Su estancia sobre el terreno de las direcciones que escoge la sociedad se vuelve un terreno compartido en donde, tanto unas como otras, tienen

la responsabilidad cooperativa de encausarla y hacer posible la prevalencia de condiciones más equitativas para la mayoría.

Al principio del apartado se manifestó la existencia de diferentes tipos de gobernanza. Una de ellas es la gobernanza multinivel, que, como se indicó, quiere referir la existencia de diferentes niveles de gobierno y por tanto diferentes maneras de interacción entre actores públicos y privados. El nivel inferior, que al mismo tiempo es el más importante, es el del gobierno local. Éste es el más próximo a la población y a sus necesidades inmediatas y por eso los cambios que padezca afectarán la totalidad de las relaciones de la comunidad. El gobierno local debe abrir camino a la gobernanza local en una atmosfera de comprensión bilateral que logre la coexistencia. Para conseguir la conversión a un sistema ambivalente que permita a gobierno y gobernanza locales avenirse a las exigencias de la gente, algunos requisitos tendrán que ser cubiertos. Los pasos a seguir oscilan entre:

- a) El decremento del sector público y el incremento del tercer sector y del sector privado en la provisión de servicios y el liderazgo local, los cuales incluyen modelos de modernización administrativa.
- b) El cambio en los objetivos de política; de una política redistributiva a una política emprendedora y competitiva, marcada por las reglas del mercado y el crecimiento económico.
- c) La creación de asociaciones público-privadas (public-private partnerships) como foros en los que son llevadas a cabo las decisiones de gobernanza local (Guarneros, cit. En Bassols, Mendoza, 2008, p. 178).

Como se señaló, tras los instantes de crisis en el siglo pasado advino la reducción del sector público en la provisión de servicios a la población. Esto no quiso decir que el gobierno local se desentendió de los problemas sociales, sino que su prioridad se centró en la construcción de las normas de convivencia y en la adecuada orientación sobre las medidas a realizar en el ámbito de la prestación de los servicios públicos. Después de analizar los presupuestos establecidos por

Guarneros sobre los requisitos para la creación de la gobernanza en el ámbito local, fue posible concordar en algunos puntos. Cuando menciona la obligación de cambiar los objetivos de política redistributiva por los de una visión emprendedora y competitiva inserta sobre los principios del mercado, quiere indicar la responsabilidad que han adquirido las instituciones públicas de incluir dinámicas modernas y fragmentadas a los procesos internos y de decisión hacia el exterior. Empero, modificar la totalidad de las políticas redistributivas sería un error terrible. Cuando imperó la lógica del mercado liberal tradicionales sectores de la población estuvieron desprotegidos y se mostraron incapaces de alcanzar los mínimos de seguridad personal. La sentencia previa parece girar bajo ese razonamiento. Si bien los objetivos de política deben ser modernizados, no se puede dejar por completo el objetivo de redistribución. En su lugar deben establecerse las condiciones para hacer factible la distribución más equitativa de la riqueza. Orientar, dirigir y conciliar son los adjetivos que adquieren los gobiernos en todos sus niveles durante el transcurso del siglo XXI. Al final, Guarneros sugiere innovar el campo de las relaciones sociales entre gobierno y ciudadanía al construir asociaciones público-privadas donde sean llevadas a cabo las decisiones. Tales asociaciones existen en la actualidad, sin embargo, el gobierno aún tiene el compromiso de formular un sistema de normas que permitan el adecuado funcionamiento de éstas. Al construir un marco de reglas y conductas se busca la institucionalización de estos foros con la finalidad de formalizar la participación y colaboración conjunta.

Cuando se mencionó que el tejido social afectado y otros grupos de la sociedad civil poseen la capacidad de intervenir en la toma de decisiones colectivas, también se indicaron los riesgos paradójicos de la falta de democracia en los procesos microdemocráticos de la gobernanza. La libertad, como valor esencial de nuestra sociedad hipermoderna trae consigo, al mismo tiempo, miedos e inseguridades que la lastiman o la socavan. Algo similar ocurre en el modelo de la gobernanza, cuyos principios de libre asociación quedan debilitados por las

intenciones o manifestaciones adversas de actores que buscan beneficios individuales sobre los de la comunidad. Se debe pormenorizar sobre los riesgos de la gobernanza y sobre las exigencias contemporáneas de democratizarla para equilibrar la balanza decisional y eliminar por completo la tiranía de las minorías organizadas.

### **La gobernanza y sus riesgos.**

Al subrayar el dicho “riesgos de la gobernanza” se desea indicar que el modelo organizacional, conlleva, por sí mismo, amenazas para la vida organizada. Se vislumbró con anterioridad la existencia de estas amenazas cuando se habló de las paradojas democráticas dentro del modelo de la gobernanza. Sin embargo, la cuestión no termina allí. Los riesgos de la gobernanza también acarrear los riesgos en la gobernanza y para la gobernanza que suponen, no sólo las amenazas mismas del modelo como paradigma de ordenación social, sino los peligros que se desarrollan en lo profundo de su existencia y los que se encuentran fuera de la misma. En primer lugar se exteriorizan las deficiencias de la gobernanza cuando no se sabe con certeza a que hace referencia el término, ya que “un modelo que, más allá de su dimensión teórica o «heurística», parece reflejar una proyección tendencial y emergente, sin haber logrado alcanzar una vigencia suficientemente madura y generalizada en la práctica; debido fundamentalmente al mantenimiento de fenómenos inerciales del pasado en coincidencia con procesos parciales y heterogéneos de aprendizaje e innovación” (Porrás, 2014, p.93). En pocas palabras, la gobernanza aún se encuentra en construcción, desde sus cimientos teóricos y de campo semántico, hasta los mecanismos que laboran en su seno para mejorar la correlación y comunicación de fuerzas. Es menester profundizar al respecto.

Los riesgos de la gobernanza se entienden mediante sus principios: mayor capacidad de decisión y libertad de acción. Los peligros que emanan de ellos son los contrasentidos que se manifiestan a través del miedo latente a la libertad y la

responsabilidad, y el creciente desinterés por los asuntos colectivos que deviene en la poca participación. Por ende, a falta de participación, ciertos grupos, cuyos intereses económicos prevalecen, toman la batuta y se apropian del modelo. Los riesgos en la gobernanza pasan del principio de colaboración colectiva a la determinación unilateral de las acciones a realizar. Por las facilidades de resolución que el modelo permite, surgen tendencias de ciertas asociaciones por privatizar las decisiones y centrar los resultados del proceso de gobernanza en sectores específicos sin favorecer a la totalidad de los involucrados. Estas acciones se llevan a cabo por grupos minoritarios que disfrazan sus intenciones o construyen mayorías artificiales –como consecuencia de la poca participación– para sus propios fines. Sumado a esto aparecen los riesgos para la gobernanza que se conjugan en un amplio panorama de dificultades que van desde la sociedad de consumo hasta el mercado y la presencia de distintos tiempos históricos en un mismo emplazamiento. La sociedad de consumo presenta individuos como consumidores “dispuesto[s] a dejarse capturar por las mejores estrategias publicitarias y de *marketing* que se diseñan desde el *cártel* de partidos dominantes” (Porrás, 2014, p. 57). Y no sólo eso: los partidos políticos mediante estrategias publicitarias no son los únicos que buscan cautivar al consumidor pasivo. Evidentemente el sector privado juega un papel trascendental al buscar la atracción del consumidor hacia sus productos. En el ámbito de la gobernanza el sector privado y la sociedad civil buscan esa atracción del individuo pero en función de apoyo hacia una decisión determinada en favor de sus intereses particulares. “En consecuencia, lo que se busca no es la participación –efectiva y no manipulativa– durante la fase de toma de decisiones, sino, en primer lugar, apoyo político para implementar cierto tipo de gobernanza” (Brenner, cit. En, Bassols, Mendoza, p. 156). El tipo de gobernanza que estos grupúsculos buscan construir es una gobernanza disfrazada que, “bajo el paraguas de un modelo supuestamente más igualitario, podría estar legitimando «*de facto*» procesos de superioridad de las mayorías [artificiales en determinados casos] sobre las minorías

que no tienen acceso a los canales de participación política establecidos por el Estado o que no disponen de los recursos económicos, o el capital humano o social, suficientes para ejercer sus derechos políticos” (Mendoza, cit. En Bassols, Mendoza, 2008, p. 160).

Así las dinámicas del mercado se insertan en la lógica de la gobernanza generando actitudes y actividades paradójicas que dificultan la conformación de una visión igualitaria dentro del modelo. Jonathan Davies (cit. En Bassols, Mendoza, 2008, p.65) dice al respecto: “En medio del crecimiento de la gobernanza de redes y la proliferación de flujos de información indiscriminados entre supuestos ciudadanos-consumidores críticos, bien informados, persisten y se intensifican el autoritarismo del Estado y del mercado, las crecientes desigualdades y la polarización social”.

Hacer frente a las paradojas de la hipermodernidad y a los contravalores y contrasentidos que yacen en su seno es una tarea que los actores del gobierno y la gobernanza deben tratar de realizar de la mejor forma posible. Para avanzar sintéticamente por el rumbo de los riesgos de la gobernanza es preciso recapitular sus características fundamentales. Persisten, entonces, la poca participación, el control burocrático y el autoritarismo difuminado, así como la preminencia de intereses privados. Además se polarizan las clases y surgen dificultades de conciliación debido a que los que se encuentran mayormente interesados por los procesos decisionales del modelo de la gobernanza son las elites económicas y los vecinos de las comunidades que buscan obtener mejores servicios públicos. Las discrepancias, hasta este punto, se vuelven insostenibles. Y la eventualidad de acordar puntos intermedios que beneficien a la mayoría resulta bastante difícil de alcanzar. “La crítica por tanto que se le hace a la gobernanza es que privatiza la capacidad colectiva de acción, la hace menos transparente y además secuestra la

posibilidad de buscar intereses comunes; incluso generalizables” (González, cit. En González, 2013, p. 14).

La división tradicional del espectro de la sociedad en sus ámbitos: público, privado y de la sociedad civil tuvo la finalidad de establecer las diferencias inmanentes entre estos sectores y sus intereses correspondientes. El sector público es mayormente entendido como sector gubernamental y su orientación siempre ha estado dirigida a atender las exigencias poblacionales. El marco normativo obliga al aparato gubernamental a realizar sus funciones respetando pautas, tiempos y modos de operación cuyos principios están cimentados en la efectividad, la eficacia y la eficiencia de su actuación. El sector privado, por su parte, guía sus esfuerzos hacia el beneficio económico y la producción de la riqueza. Posee una diversidad de actores y medios para alcanzar sus objetivos. Su principal activo direccional radica en las elites económicas y en la consecución de los propósitos particulares que conciben desde su centro. La primera discrepancia entre sectores se hace visibles en tanto el sector público busca el bienestar común y el privado el bienestar de unos cuantos. No obstante, lo anterior no significa que ambos no puedan trabajar en conjunto y ejecutar acciones que concreten objetivos afines. A lo largo del tiempo se ha visto como los dos sectores han sido capaces de interactuar entre sí. Ejemplos como la concesión de permisos en la elaboración de caminos y puentes, transporte público, educación, telefonía y seguridad muestran las formas en las que se visibiliza la colaboración entre éstos, ya sea mediante contratos de cooperación conjunta o mediante la cesión de derechos para que el segundo sector se encargue de ciertas actividades con la observancia constante y orientadora del primero. En última instancia, el sector de aparición más reciente es el de la sociedad civil o tercer sector, que desde su surgimiento pareció colocar su atención en llenar el vacío que el primer sector había dejado como consecuencia de su incapacidad para proveer servicios públicos de calidad. Es autónoma del gobierno y de sus estructuras y no guía su actuación, en teoría, por el camino de la producción de riqueza y el beneficio

particular. Aboga, en términos ideales, por la igualdad y la creación de un ambiente democrático que permita la comunicación entre pares. No obstante, como en los otros dos sectores, persisten, a veces ocultos, intereses egoístas que buscan usar los diferentes sectores para provecho personal. La sociedad civil ideal vela por la igualdad pero la sociedad civil real se encuentra repleta de actitudes contradictorias y actores que se pelean entre sí por acceder a las esferas de poder policéntrico que ha construido el modelo de la gobernanza. Reverter Bañón (González, 2013, p. 116) revela dos puntos a considerar cuando se habla de sociedad civil y la forma de transformar la visión individualista que persiste en sus espacios. En primer lugar hay que entender que:

- a) La sociedad civil está invadida de intereses egoístas, y tan particulares que a menudo amenazan o se contradicen con los principios igualitaristas que deben ser el pilar del Estado moderno democrático de derecho.
- b) Este Estado democrático es en última instancia y hasta ahora el valedor de esos principios de igualdad y justicia, y es el que debe dar un marco para que se evite en la sociedad civil injusticias y desigualdades.

Lo último es de suma importancia debido a que señala la imperante exigencia de establecer un marco normativo que regule las relaciones que se llevan a cabo en la sociedad civil, tratando de seguir los principios de igualdad y justicia que los Estados modernos tratan de hacer vigentes. Pero, a pesar de los esfuerzos que buscan modificar las relaciones dentro de la sociedad civil, se debe entender y hacer notar que ésta “no siempre promueve democracia e igualdad. De hecho podemos decir que una parte de la sociedad civil está formada por «movimientos inciviles» como por ejemplo los que promueven agendas anti-democráticas como grupos racistas, asociaciones anti-igualitarias y clubes que son especialmente activos contra los derechos de las mujeres” (Reverter, cit. En González, 2013, p. 119). Al hacer su aparición en este escenario, las asociaciones radicales que conviven dentro de la sociedad civil muestran los riesgos que implica su activa participación.

Contener la actuación de estos grupos en la esfera de las decisiones se vuelve otro reto a desarrollar, y los actores que fomentan la igualdad y la conformación de los procesos microdemocráticos deben saber encauzar los esfuerzos colectivos para generar un ambiente sano para la convivencia, la tolerancia y el respeto.

La gobernanza contemporánea tiene la obligación de modificarse, abrirse a la población y permitir que la igualdad se inserte como valor fundamental en la toma de decisiones. Para alcanzar tal finalidad la formulación de un marco normativo claro y conciso resulta indispensable. Con éste se podrá limitar la excesiva intromisión de actores de las elites económicas y de la sociedad civil que desean ocupar el modelo de la gobernanza para sus preocupaciones particulares. Así, este modo de organización queda abierto al dialogo, a la negociación y a la colaboración, integrando procesos que fomenten el desarrollo de actitudes y actuaciones democráticas. Como se dijo cuándo se quiso transformar la democracia representativa en democracia deliberativa: es imprescindible democratizar la democracia, permitir que la mayoría participe en las determinaciones políticas que les afectan. De la misma manera la gobernanza debe democratizarse. Legitimar la actuación de los actores que la componen y equilibrar la balanza decisional, permitiendo que aquellos que carecen o ven reducido el campo de acción de sus derechos políticos, (como la infraclase) puedan, a pesar de todo, opinar, decidir y participar en la conformación y elaboración de los procesos que delimitan su rumbo y el de la sociedad.

### **3. El modelo de la Gobernanza Democrática: apuntes para su implementación.**

#### **Gobernanza democrática: ¿en qué consiste?**

La gobernanza democrática se instaura como un patrón o modo de gobernar que fomenta la colaboración y la participación de la mayoría de los individuos en la toma de decisiones. Para alcanzar un ambiente de convivencia que permita la construcción de un equilibrio de fuerzas en el espacio público de las decisiones es indispensable establecer límites equitativos que guíen su actuación hacia la atención de las necesidades domésticas. Uvalle (2012, p.113) señala que la gobernanza democrática es un “patrón en el cuál la coordinación, la cooperación y la corresponsabilidad son la constante más regular para llevar a cabo la dirección pública en el siglo XXI”. Las tres ces (coordinación, cooperación y corresponsabilidad) deben abrirse paso y constituirse como fundamentos organizacionales de este modelo y, al mismo tiempo, garantizar, a través de su ejercicio, que la participación colectiva se dará anteponiendo el principio del bienestar común. La gobernanza de nuestro tiempo, con carácter democrático, tiene que transformar el escenario público entendido como arena, o campo de confrontación de intereses, por el de un emplazamiento de convivencia donde, si bien existen las contraposiciones y los desacuerdos, se acepten los resultados de las resoluciones en materia de política pública. “En un esquema de nueva gobernanza, el espacio público tiene una identidad organizativa y funcional, lo cual permite aprovechar su capacidad instalada para dar paso a la coproducción de políticas” (Uvalle, 2011a, p. 4). Que el espacio público adquiera su identidad organizativa y funcional mediante la construcción de agencias administrativas o foros que enmarquen las relaciones entre los sectores gubernamental, privado y de la sociedad civil, pone de relieve canales de comunicación que se fortalecen y aumentan su injerencia en el juego político y en la redefinición de microespacios de poder.

La autonomía direccional de cada uno de los sectores que dialogan en el espacio público es esencial para conseguir el entendimiento recíproco. Cuando se reconocen las diferencias y las concordancias de cada uno de éstos es posible y factible fundar una serie de reglas políticas que definirán la forma en la que se asientan las relaciones de poder. Así, “la nueva gobernanza, entendida como un conjunto de arreglos institucionales, tiene como punto de partida el hecho de que las organizaciones de la sociedad son autónomas frente a los organismos gubernamentales, y el arte de la política consistirá en aprovechar recursos y capacidades de un lado y de otro para generar externalidades positivas, es decir, beneficios que lleguen a la mayor extensión de la vida pública” (Uvalle, 2011a, p. 4). La dificultad o el reto del modelo de la gobernanza democrática será, entonces, reconocer las diferencias, actuar en consecuencia para encontrar puntos afines y formular acciones de política pública que traten de satisfacer las exigencias de la mayoría de los actores involucrados.

La autonomía, para su adecuado funcionamiento, tiene la obligación de enmarcar su actuación junto a una ocupación gubernamental centrada en la orientación y facilitación de las herramientas administrativas que permitan la correlación de esfuerzos y la generación de valor público intensificado como efecto proactivo de la horizontalidad de las correspondencias con la sociedad civil y la iniciativa privada. Con lo anterior se vislumbra, *grosso modo*, el nuevo papel del gobierno, que, tratando de adecuar sus aparatos a la época actual, se encarga de coordinar las acciones gubernamentales consensuadas producto de la deliberación. Uvalle (2011a, p. 5) reconoce que la democracia deliberativa y el modelo de la gobernanza democrática fincan responsabilidades conjuntas cuando señala que:

Desde la perspectiva de la democracia como un sistema que atiende, procesa y soluciona problemas con apego al respeto, la inclusión y la cooperación, [...], [la] gobernanza democrática, define el papel que le corresponde a las instituciones de gobierno en la estructuración y funcionamiento de la vida colectiva. Esto significa que las tareas de gobierno apuntan hacia un papel de coordinador, de facilitador y

de agente proactivo para desarrollar la sociedad bajo una visión que reúna mercados, redes y organizaciones, y la colaboración de los particulares en la agenda pública. La funcionalidad de la gobernanza consiste en que las organizaciones de la sociedad cumplan con responsabilidades sociales y económicas que permitan la producción de bienes y servicios, tanto para fines del intercambio económico como para la satisfacción de los usuarios que los demandan.

De esta forma se establecen las pautas y valores inherentes al patrón de gobernanza democrática que se desea conformar en el terreno de la realidad. A pesar de ello, la gobernanza democrática totalmente colaborativa y cooperativa, con alta participación y con un terreno político estable, sin vicios ni manifestaciones de privatización decisional, resulta un ideal que presenta las aspiraciones del modelo. Cultivar el campo público para la implementación de lo deseable del modelo es una tarea que corresponde no sólo al gobierno, sino al todo social. En esta tesitura, el elemento clave que permitirá dirigir los impulsos de la gobernanza democrática hacia su mejor versión será la educación cívica en materia de participación comunitaria. Construyendo una cultura de la gobernanza se asentarán las bases para acercarse, hipotéticamente, al terreno ideal. Siempre surgirán aspectos que mejorar y corregir. Todo en este ámbito administrativo es perfectible. Al configurar la cultura de la participación, siguiendo la metáfora de la fábrica del orden, lo que se hace es insertar nuevos engranajes al aparato estructural de la sociedad y acelerar su funcionamiento.

La manera más adecuada de conseguir la transformación de la fábrica de orden cultural bajo un esquema abierto es aplicar una modificación intensa de los preceptos de gobierno y su relación con la sociedad. Esto significa implementar las características de la gobernanza democrática a plenitud. A continuación se muestran, a modo de lista, estas características y su importancia:

- 1) La autonomía de los organismos y movimientos de la sociedad civil ante el aparato político y administrativo del Estado, sobre la base del juego policéntrico del poder para fortalecer la dirección pública;

- 2) La apertura de la estructura y funcionalidad del Estado para evitar la maximización de los beneficios de los políticos y los administradores, cuando los ambientes institucionales funcionan como candilejas;
- 3) La participación de la sociedad en las tareas de gobernar para disminuir las jerarquías administrativas y burocráticas que alejan a los Estados de los ciudadanos;
- 4) El aumento de los procesos de corresponsabilidad con la dinámica de los actores gubernamentales y actores no gubernamentales;
- 5) El Incremento de la responsabilidad de los Estados ante los ciudadanos respecto a su desempeño institucional, para administrar mejor los recursos escasos y mejorar la calidad de las políticas públicas;
- 6) El aumento de los procesos de cooperación sociedad-Estado con base en redes, intercambios y practicas horizontales, para dar vida a los procesos de política pública;
- 7) La publicidad de los procesos gubernamentales como la transparencia y la rendición de cuentas;
- 8) La congruencia de las políticas públicas respecto a su diseño e implementación;
- 9) El mejoramiento de la capacidad directiva y operativa de las instituciones estatales y administrativas con el apoyo de la innovación, la evaluación y las nuevas habilidades y destrezas;
- 10) La construcción de consensos y no la unilateralidad como método para gobernar sociedades activas, informadas y organizadas y
- 11) La transformación institucional y operativa de la administración pública para que sea más eficaz, responsable y democrática en la dirección pública de la sociedad (Uvalle, 2012, p. 119).

Las características anteriores se sintetizan a través de los principios de autonomía anteriormente señalados, la apertura de los procedimientos internos del Estado con la intencionalidad de evitar los efectos perniciosos de la corrupción, la mentada participación colectiva en los asuntos comunes, el mejoramiento de los procesos de corresponsabilidad y el incremento de las responsabilidades del Estado con respecto de los temas comunitarios; el crecimiento de procesos de cooperación entre sociedad y Estado, la transparencia y la rendiciones de cuentas que deben manifestarse no sólo en el centro de las actividades gubernamentales sino en el espacio de lo público de la sociedad, es decir, en las actividades privadas y de la sociedad civil que involucran a los grupos sociales comprometidos. Así como en la formulación, diseño y evaluación de políticas públicas con la profesionalización de los servidores públicos, cuyo conocimiento práctico consiga mejorar la capacidad

directiva y operativa. El último punto es fundamental para renovar la administración pública bajo un esbozo institucional de Nueva Gerencia Pública que entienda a la ciudadanía en función de su condición de consumidores de bienes y servicios públicos de calidad.

Todo el entramado de principios y valores mencionados tienen el objetivo de hacer funcionar el modelo de la gobernanza democrática. Para evitar los riesgos de la gobernanza establecidos en el apartado anterior es básico fomentar la realización de una serie de arreglos institucionales que corrijan las deficiencias estructurales y las tendencias a la privatización. Entonces, siguiendo el planteamiento antedicho, los arreglos institucionales se configuran como las reglas del juego dentro de este patrón de gobernar. Éstas, desde su trinchera, exploran las posibilidades de distribuir y generar un equilibrio equitativo que le otorgue a cada actor lo que le corresponde y, así, facilite la formación de la certidumbre normativa que consiga la seguridad de los individuos implicados. Los aspectos de tales arreglos se enmarcan en la asociación de legalidad y legitimidad para acrecentar el reconocimiento de las autoridades electas, la definición de reglas de compromiso entre aquellos políticos electos y los cuadros administrativos en aras de mejorar el funcionamiento y la prestación de los servicios públicos, definir y aplicar indicadores de gestión respecto a recursos públicos asignados a obras y servicios públicos; simplificar los procesos administrativos y de mejora regulatoria para acercar a la sociedad a las oficinas de gobierno, redefinir las actividades del Estado, convocar a los actores políticos y económicos para afinar la integración de metas colectivas, vigorizar la eficacia de la transparencia y la rendición de cuentas con el objetivo de hacer visibles los procedimientos que se llevan a cabo en el seno del gobierno y evitar conductas perniciosas; fortalecer la consulta ciudadana, el referéndum y el plebiscito con la intencionalidad de hacer notar las preferencias y las decisiones de los ciudadanos en temas de interés público y en la agenda de gobierno, así como incentivar la participación de organismos solidarios para que apoyen a grupos vulnerables como

las infraclases, y los inserten en la vida productiva de la sociedad (Uvalle, 2011a, p. 11).

En síntesis, el objetivo primordial de nuestro tiempo en materia del trilema individuo-sociedad-gobierno y del modelo de la gobernanza democrática consiste en incrementar la democratización en todos los niveles con una mayor participación, transparencia y rendición de cuentas por parte de los actores gubernamentales y no gubernamentales, además de asegurar un acceso equilibrado a los medios de comunicación con la intención de crear un público informado que revele una mejor participación, y, al mismo tiempo, hacer surgir una promoción incremental del principio de justicia distributiva dadas las desigualdades de riqueza que conducen al acceso desigual al conocimiento y la influencia. (González, cit. En González, 2013, p. 16).

Para finalizar el presente apartado y en aras de la cada vez más creciente iniciativa por implementar el patrón de gobernanza democrática como una persistente en la vida comunitaria, la ética juega de nueva cuenta un papel trascendental para la formulación del diseño institucional de la misma. En este sentido, se integran principios éticos como el de la máxima reciprocidad que supone que la totalidad de los implicados o afectados, reales o potenciales, tengan los mismos derechos de participación, de manera que se asegure la igualdad de oportunidades para la inclusión de los intereses y su deliberación. Además, se adiciona otro principio: el de máxima publicidad que indica que las instituciones deben estar diseñadas de tal forma que se tenga conocimiento del grado alcanzado en la realización de las políticas públicas y en la construcción de las condiciones que consigan producir acuerdos libres y voluntarios (García-Marzá, cit. En González, 2013, p. 56).

Se han erigido los elementos más básicos para la comprensión del fenómeno de la gobernanza democrática. La crítica surge en torno a la definición del concepto,

su relación con la sociedad, particularmente con las agrupaciones de individuos, así como con el gobierno y sus mecanismos de asociación con sus habitantes. En función de la gobernanza es que se reformula el sentido del gobierno y sus implicaciones y consecuencias durante este siglo que yace apenas en sus primeras décadas. La administración pública, a su vez, fortalece sus aparatos y construye una ligazón más directa con los ciudadanos. Concluyo haciendo mención de lo dicho por Uvalle Berrones (2015, p. 67) en torno a las cualidades de la gobernanza democrática en función de la resolución de problemas colectivos: “Abrir el Estado, atravesar la burocracia y dar seguimiento público a lo que realiza la Administración Pública son las aristas de la gobernanza democrática, misma que también se sustenta en la vigilancia de los ciudadanos y la sociedad a la gestión de los asuntos comunes”.

### **La gobernanza democrática y su relación con la transparencia y la rendición de cuentas.**

Cuando se distinguieron las características consustanciales a la gobernanza democrática sobresalieron dos que, en la actualidad, han mejorado las operaciones inherentes de los aparatos administrativos en las esferas gubernamental y de la sociedad civil: transparencia y rendición de cuentas. La relación que guardan éstas con la gobernanza se ha intensificado en los últimos años debido a que fungen como herramientas que realzan y complementan en gran medida los principios de publicidad y reciprocidad que el modelo necesita para germinar. El principio de publicidad gira en torno a la capacidad instalada de las instituciones públicas de abrir sus procesos para que la ciudadanía conozca las actividades que ejecuta en beneficio de la colectividad. El principio de reciprocidad implica que la totalidad de los miembros de la comunidad tienen los mismos derechos de participación. No obstante, la cuestión no termina allí. A raíz de la participación, se extiende la capacidad de exigir que los tomadores de decisiones respondan por las acciones que desempeñan y se les califique en función de los resultados obtenidos. Para que

sea posible materializar estos principios aparecen, en el escenario público, la transparencia y la rendición de cuentas como elementos que harán posible que la tarea de gobernar se desempeñe con eficacia, eficiencia, economía y efectividad. Es necesario especificar con mayor certeza en qué consisten estos componentes democráticos modernos y de qué forma se interrelacionan con el modelo de la gobernanza democrática en aras de mejorar la actuación y el manejo de recursos por parte de los servidores públicos. Empecemos por la transparencia.

*Transparencia:* El componente de la transparencia es inmanente a la democracia. Siguiendo el pensamiento de Giovanni Sartori especificado en capítulos anteriores, la forma más simple de definir un concepto es determinándolo *a contrario*. El contrario de la transparencia es la opacidad. Anteriormente se entendía, a través de la teoría de sistemas, al quehacer gubernamental como una caja negra en donde se realizaban acciones que nadie conocía con certidumbre y que se traducían de una u otra forma, en resultados que impactaban en el conjunto de la sociedad. Sin embargo esas acciones podían contener y albergar vicios como la corrupción, la ineficacia y la ineficiencia, el nepotismo y el compadrazgo, que afectaban la prestación de servicios públicos limitando su adecuada formulación y/o ejecución. Hoy en día la caja negra se ha abierto y se conocen las acciones que se realizan dentro de las ya mencionadas instituciones. Norberto Bobbio (2013, p. 27) señala en su texto *Democracia y Secreto* que: “la democracia es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública”. Este poder visible debe responder por las acciones que realiza ante el público, es decir, ante la sociedad, los representados políticamente mediante procesos electorales y las demás organizaciones de la sociedad civil. Se consolida, ante esta visión, como un gobierno del público para el público que apertura la totalidad de sus acciones. Bobbio (2013, p. 36), sobre este argumento, prosigue diciendo: “el gobierno del público señala el gobierno del pueblo, no de una persona o de pocos; y gobierno

público significa que los actos de poder son ejercidos directamente frente al pueblo, o que son comunicados de diferentes maneras a sus destinatarios naturales, de modo que no tiene validez oficial hasta el momento en que reciben la debida publicidad.”

Bajo lo anteriormente señalado, se entiende que el principio básico de la democracia, vinculado con la transparencia, es la publicidad. Esto quiere decir que los gobernantes responden ante los gobernados, y éstos los supervisan, determinando si su actuación pública es la correcta con respecto a sus expectativas e intereses. Por último, y haciendo alusión a Bobbio (2013, p. 75), el académico italiano cierra su reflexión diciendo: “el principio fundamental del Estado democrático es el principio de publicidad, es decir de poder visible. De este principio derivan muchas de las reglas que distinguen a un Estado democrático de uno autocrático, por una razón sencillísima: el gobierno democrático es aquel en que los gobernantes deben ejercer el poder bajo la supervisión de los ciudadanos.”

La transparencia es una herramienta que posibilita la publicidad del Estado democrático. Y para la operacionalización del mecanismo de transparencia, es indispensable construirla como una política pública que conceda a la sociedad en general el acceso a la información pública gubernamental y a otras actividades esenciales. Sobre este punto, Uvalle (2011b, p. 34) entiende a la transparencia como una política pública que fortalece la relación entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía. En este proceso continuo de comunicación y correlación, se posibilita la mejora de la capacidad de respuesta, y se fortalece la confianza en las instancias públicas. Sobre este tema, dice al respecto:

Por tanto, la transparencia, adquiere en la sociedad contemporánea, la categoría de política pública para que sea entendida como un asunto de relación directa entre los ciudadanos y el Estado, valorados como los actores centrales que generan interacciones que obligan a mejorar la capacidad de respuesta institucional con base en los valores y prácticas de la democracia. Esto significa que la transparencia ha

recorrido expresiones de valor para convertirse en una estrategia pública que ha de ampliar y fortalecer la convivencia democrática en los espacios colectivos.

Es prudente señalar, como se ha hecho hasta este momento, que tanto la transparencia y la rendición de cuentas no son en esencia lo mismo. Son dos conceptos que van de la mano y se complementan de forma continua. Para que exista rendición de cuentas es necesario *a priori* que se consolide la transparencia como política pública. Al ser implementadas, y en la medida en que ambas se perfeccionen y amplíen sus espectros de acción, será posible el fortalecimiento del gobierno y la sociedad. Mauricio Merino y Sergio López Ayllon (2010, p. 8) concuerdan con esto al señalar que "... conviene advertir que la rendición de cuentas no equivale al derecho de acceso a la información público ni es sinónimo de transparencia. Se trata de conceptos que se refuerzan recíprocamente, pero que no significan lo mismo".

La transparencia, por lo tanto, es entendida, a la luz de estos autores como: "...una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos." (Merino, López, 2010) La transparencia sigue el principio de publicidad, se manifiesta como la apertura de los asuntos públicos que la sociedad observa como una perenne vigilancia que diagnostica y determina la debida actuación de los funcionarios públicos.

*Rendición de cuentas:* La rendición de cuentas bajo el principio de reciprocidad, o de *public accountability*, se puede entender dentro de las dos dimensiones que explica Andreas Schedler<sup>16</sup> de manera acertada. En primer lugar, la rendición de cuentas se observa como la obligación que tienen aquellos tomadores de decisiones, tanto políticos como administrativos, de informar y

---

<sup>16</sup> Es necesario retomar el concepto anglosajón de *accountability* para tener una noción mucho más acertada y no dejar de pensar en la noción de obligatoriedad que tiene el concepto, ver en: Schedler, Andreas. "Qué es la rendición de cuentas"(Schedler, 2004).

justificar a la ciudadanía el porqué de sus decisiones. En segundo lugar, conlleva a rendir cuentas en términos gubernamentales, o lo que se traduce en: “la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos” (Schedler, 2004, p.12). De la misma forma esta herramienta debe regirse bajo un componente esencial para que su funcionamiento sea el más óptimo: seguir el principio de obligatoriedad. Este último debe entenderse mediante la aplicación, sin excusa posible, de la rendición de cuentas en las decisiones gubernamentales.

Siguiendo el argumento planteado por Schedler, podemos encontrar que la rendición de cuentas, “lejos de denotar una técnica puntual para domesticar el poder [plantea o sostiene tres formas de entender su actuar mediante la] información, justificación y castigo.” (Schedler, 2004, p.13) El primero establece la obligación de la autoridad de brindar ante el público la información referente a su actuar, en un tiempo determinado; el segundo compromete a la misma autoridad a responder, exponer y confrontar sus actos; mientras que el tercero impone una amenaza de sanción en caso de no cumplir con ética y responsabilidad, los mandatos correspondientes.

Se entiende, entonces, que la rendición de cuentas se fortalece en un debate paulatino sobre las decisiones y las acciones que toma la autoridad. Este debate, este ir y venir de información y justificación de las acciones tomadas, debe ser público para que cumpla con su carácter democrático; por público, claramente, se hace referencia a que debe postrarse a la luz de la sociedad, para que ésta sea capaz de contra argumentar lo dicho por la autoridad, y exigir información y capacidad de respuesta. Al reconocer su papel preponderante en el juego de pesos y contrapesos, la ciudadanía debe fomentar y demandar la ejecución de acciones punitivas para que las autoridades que no hayan tenido un comportamiento propio dentro del servicio público se hagan responsables de sus acciones. Sumado a ello y de acuerdo con Santiago Nieto Castillo (cit En. Merino, López, 2010, p. 400) debe

entenderse que el tener acceso a esta información, implica que se tenga conocimiento preciso del actuar gubernamental y administrativo; para que con esta información, la sociedad tenga alternativas reales de elección de sus representantes y gobernantes mediante un voto libre, responsable e informado.

Partiendo de la idea de rendir cuentas bajo el principio de reciprocidad, y de la idea de la obligatoriedad y las sanciones legales, cualquiera puede adentrarse en el análisis de dos elementos que son base para entender el funcionamiento de la rendición de cuentas. El primero es la división de poderes y el juego de pesos y contrapesos; el segundo es la cultura de la legalidad mediante el respeto al Estado de derecho.

Bajo la lógica de la división de poderes, la rendición de cuentas encuentra su lugar, debido a que obliga a los poderes legalmente constituidos y a aquellos que lo conforman, a vigilar el desempeño de las tareas gubernamentales. Con esto se busca limitar el ejercicio del poder, y, asimismo, evitar que éste sea desvirtuado y gire hacia la autocracia. En ese sentido, el poder ejecutivo debe rendir cuentas ante la sociedad, de la misma manera que al resto de los poderes. Esto se explica, en primera instancia, de la siguiente manera: el poder ejecutivo se encarga de realizar acciones concretas de administración pública que deben satisfacer las necesidades de la población. Quien lo preside, es decir, el presidente, es electo a través de procedimientos en los que participa la ciudadanía. Es responsable de rendir cuentas. Sin embargo, los integrantes del Poder Legislativo también son electos democráticamente y por ello, el congreso de la unión: “está obligado a rendir cuentas dado que es la institución que asume la representación política de la sociedad.” (Uvalle, 2011b, p. 92)

Un elemento fundamental para establecer un acercamiento mucho más efectivo a la conceptualización y desarrollo de la rendición de cuentas, es la cultura de la legalidad plasmada en la búsqueda por la consolidación y el respeto del Estado

de Derecho. Éste se entiende como un rasgo inherente del Estado moderno, y por ende, también se debe entender en un ámbito plasmado de valores democráticos.

El Estado de Derecho considera una serie de características generales, que se resumen a continuación en:

- a) Imperio de la ley: Ley como expresión de la voluntad general.
  - b) Separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
  - c) Legalidad del gobierno: su regulación por la ley y el control judicial.
  - d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material.
- (Rodríguez, 1996, p. 25)

El elemento a retomar en torno al Estado de Derecho, y que debe consolidarse para otorgarle mayor fuerza a las instituciones públicas es la legalidad del gobierno. En este aspecto, el gobierno en turno tiene que regirse bajo leyes inamovibles, universales y de carácter público. Esto trae consigo “una actuación responsable y eficiente por parte de los políticos y administradores públicos dada la posibilidad de sancionarlos, tal como lo demanda la rendición de cuentas.” (García, 2013, p. 87) Además, al fortalecer la legalidad del gobierno, es posible darle el seguimiento y respeto puntual a las leyes que regulan el actuar administrativo, cumplir con las disposiciones y responsabilizar de sus actos a los involucrados en las mismas. La relación que se mantiene entre el gobierno y la sociedad debido a la implementación y el fortalecimiento de la rendición de cuentas, señala que la “rendición de cuentas y [el] Estado de derecho guardan una estrecha relación entre sí, pues además de compartir el propósito de vigilar y controlar el poder para posicionarlo en un contexto democrático, tienden puentes de comunicación en el que los productos de uno se convierten en los insumos del otro.” (García, 2013, p.87)

Una vez definido el concepto, y apreciando su vinculación con varios esquemas de división y control del poder, es importante revisar las formas en que se puede estudiar en relación con los diferentes poderes o actores sociales.

Recordemos que la rendición de cuentas no sólo debe entenderse como un objeto de estudio, sino como una actividad necesaria y urgente en los Estados democráticos. Entrando en materia, la rendición de cuentas se puede dividir esencialmente en dos: horizontal y vertical.

La rendición de cuentas horizontal se entiende como “la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones [que van] desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales.” (Ugalde 2002, p. 27) Este tipo de rendición de cuentas implica que instituciones del Estado, ajenas al actuar administrativo, pero dotadas de un carácter autónomo en tareas de fiscalización, que se nutren y fortalecen en el juego de pesos y contrapesos, se encuentran en constante correlación de fuerzas, vigilándose con regularidad . Es decir, los tres Poderes de la Unión revisan y realizan balances sobre su actuación, imponiendo sanciones o reconociendo esfuerzos, a través de mecanismos establecidos legalmente.

El tipo vertical de la rendición de cuentas incluye dos tipos además de la verticalidad por sí misma, es decir, “se divide en dos: la electoral y la social vertical.” (Ugalde, 2002, p.31) La rendición de cuentas vertical en su ámbito electoral, se entiende como un mecanismo mediante el cual el sufragio se convierte en la llave para que se establezca la aprobación o el rechazo de determinada gestión gubernamental, puesto que “sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias” (Ugalde, 2002 p. 31) y que éste puede traer resultados indeseables, como la no reelección del partido en el gobierno y los efectos que traería consigo la alternancia política.

Por otro lado, la rendición de cuentas social vertical, supone la participación de la sociedad civil organizada y de aquellos que detentan el poder de los medios de comunicación. Estos participan y construyen la opinión pública en torno a las decisiones gubernamentales mediante la crítica. En este espacio se aprueban o se

condenan las acciones del gobierno. Y tras la exhibición pública, se establece el escándalo, y el escrutinio se convierte en una forma de sanción. Esto, por supuesto, tiene injerencia en la percepción de los votantes. Al momento, cabe señalar que, si bien este tipo de rendición de cuentas no tiene la misma trascendencia que la de tipo horizontal, las sanciones morales, de igual forma, impactan en el sistema debido a que modifican la percepción que se tiene del gobierno en turno, lo que complementa e incita a una rendición de cuentas integral en el juego institucional.

Transparencia y rendición de cuentas, a la luz de todo lo mencionado, se configuran como pilares esenciales del funcionamiento del patrón de la gobernanza democrática. Atendiendo a los principios de publicidad y reciprocidad, ambos buscan hacer efectiva la participación integral de la sociedad en la toma de decisiones con la intención de fortalecer su diseño institucional y la construcción de un espacio vital de convivencia que fomente el dialogo, la discusión y la conformación de acuerdos comunitarios que permitan trazar el rumbo público hacia la atención de las necesidades primordiales que emanan de los microespacios comunes. Habiendo iniciado el objetivo de reanimar estos espacios mediante mecanismos de política pública, la democracia deliberativa se tonifica e intensifica a tal grado que es posible afirmar que el mundo del mañana, el que se trata de edificar, vislumbra relaciones políticas más igualitarias, redes sociales que se comunican e intercambian información con responsabilidad y un panorama donde gobernantes y gobernados entiendan que la colaboración es indispensable para encaminar el sendero de los grupos humanos en dirección al bienestar de la mayoría.

### **Redefiniendo el sentido del gobierno.**

En el siglo XXI se han abierto múltiples horizontes que, con una celeridad inusitada, han revolucionado la vida de los seres humanos. Las sociedades se han abierto a la información y la comunicación en casi todos los aspectos cotidianos. Los gobiernos, de igual forma, han reformado su actuación y su perspectiva en torno a

las cuestiones de la vida en común. Durante el transcurso del presente trabajo se han entrevistado las características más representativas de los cambios que el gobierno ha experimentado en los últimos años. Empero, ha llegado el momento de sintetizar todo lo revisado y dar una visión integral del sentido que el mismo ha adquirido bajo la lógica de la gobernanza democrática.

El papel fundamental del gobierno en nuestros días se encuentra orientado en coordinar los esfuerzos colectivos y regular las actividades de la vida en sociedad. Su función principal, entonces, ya no se centra en intervenir de manera incisiva en las tareas comunitarias. Ahora, el gobierno comparte la responsabilidad pública con diversos actores de la iniciativa privada y de la sociedad civil. Sobre este aspecto, Uvalle (2012, p. 124) refiere que: “las instituciones administrativas [actuales] deben ser un apoyo, no un problema o bloqueo para la vida colectiva. De igual modo evitar que se multipliquen las asimetrías de la información es responsabilidad medular del Estado, a fin de que las ventajas y los privilegios no se conviertan en la formación de monopolios y oligopolio que alteran el desempeño del intercambio económico”.

Las asimetrías de la información son un lastre para el adecuado desarrollo de los principios de publicidad y reciprocidad, ya que limitan la posibilidad de que los actores involucrados tengan las mismas capacidades de participar en la toma de decisiones. Acotar el incremento de estas asimetrías es labor del Estado. Para que se materialicen las metas planteadas, los aparatos administrativos deben implementar las medidas necesarias, como compartir la información objetiva de los problemas comunes para que las determinaciones, resultado de la discusión y el dialogo, se lleven con conocimiento de causa y con resultados esperables y deseables.

La democracia deliberativa sumada a la construcción contemporánea del gobierno reconoce los efectos de la colaboración mutua y las oportunidades

positivas que emanan de las propuestas del tejido social. De igual modo, se considera que el intercambio de ideas, planteamientos y posibles soluciones que no se emiten exclusivamente desde el ámbito gubernamental, fomentan la retroalimentación pública y la conformación de políticas públicas con la intención de centrarse en la atención de las exigencias de la sociedad. Así, se plantea “un esquema de cooperación pública que se finca más en la deliberación y en los arreglos institucionales. Se instauro con ello un gobierno de incentivos y coordinación que responde más a la institucionalidad de un Estado regulador, lo cual significa que la atención y solución de los problemas públicos tiene múltiples opciones, no sólo las definidas por las oficinas burocráticas. Éstas cumplen un mejor papel cuando lo público de la sociedad absorbe algunos compromisos que demandan capacidades y recursos que permiten aprovecharse para aligerar la presión sobre la gestión y los recursos públicos a cargo de los Estados” (Uvalle, 2011a, p. 5).

La ordenación racional en redes disminuye la concentración de funciones en un grupo reducido de actores y favorece la repartición de compromisos entre los demás miembros que integran los foros y espacios de discusión. “De este modo la democracia se entiende como el gobierno por medio del intercambio y de la deliberación, donde los públicos organizados tienen los medios para conducir un diálogo con el gobierno y así exigirle rendición de cuentas.” (González, cit. En González, 2013, p. 20).

Siguiendo el esquema planteado, es factible afirmar que el gobierno contemporáneo debe asumir un papel preponderante en las relaciones humanas, pero con una perspectiva institucional dirigida a la orientación y regulación de las mismas en el espacio público. El elemento más visible que se encarga de llevar acabo esta tarea es la administración pública. Si se ha hecho indispensable redefinir el concepto del gobierno bajo el planteamiento de la gobernanza democrática, es

evidente que su administración pública, es decir, su brazo ejecutor, su aparato en acción, debe reformularse también para atender las necesidades materiales y políticas de este siglo. Si el objeto fundamental de la administración pública se centra en los servicios públicos y su funcionamiento, la adecuada prestación de éstos brindada por las instituciones administrativas debe enmarcarse bajo un sistema de normas, pautas y reglas basadas, evidentemente, en el derecho aunque también en la ética. A fin de cuentas, quienes se encargan de brindar los servicios públicos a la población son otros seres humanos que poseen, a su vez, motivaciones, intereses, sentimientos y perspectivas de vida. Debido a ello, es menester que se erijan patrones de conducta dentro de las instituciones públicas, guiados por el ideal del “buen servicio”, para facilitar la correlación entre gobernantes-gobernados. No obstante, para profundizar en esta cuestión es preferible ir por partes.

Lo primero que es indispensable clarificar es la transformación que aconteció –y sigue aconteciendo– en la administración pública. El conjunto de aparatos administrativos que la componen ha ido evolucionando a lo largo de los últimos años. Desde la caída del Estado benefactor como presupuesto ideológico, político y económico, la administración pública pasó de ser totalmente vertical, burocrática y centralizada, a seguir un modelo de Nueva Gestión Pública<sup>17</sup>, más abierto, enfocado en la calidad, la eficacia y la eficiencia en la prestación de sus servicios, además de incluir mecanismos de control relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas, cuya finalidad esencial es, como se ha señalado en reiteradas ocasiones, permitir que la población sepa cuáles son las actividades que se realizan al interior de las dependencias gubernamentales y de qué forma se gastan y utilizan

---

<sup>17</sup> La Nueva Gestión Pública es un enfoque institucional de la Administración Pública orientado a la comprensión, análisis y ejecución de tareas administrativas con base en las herramientas de dirección y control que tienden hacia los principios de eficacia, eficiencia y efectividad en la solución de los problemas de carácter público.

los recursos públicos. La gestión pública actual se ha abierto al escrutinio de la ciudadanía y toma en cuenta la participación colectiva para la definición, formulación y evaluación de políticas públicas. El eslabón que conecta tanto gestión pública como gobernanza democrática es este: el de las políticas públicas y la capacidad de las personas para incidir en las mismas. De acuerdo con Gómez y Arango (2012, p. 111): “Este nuevo concepto de gestión pública hace énfasis en las relaciones descentralizadas, interinstitucionales e intergubernamentales. Es una gestión de coordinación, de dirección por consenso, con el objeto de transformar el funcionamiento de las organizaciones y crear una gestión pública orientada al ciudadano, enfocada a resultados y a procurar la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad en la provisión del servicio público”.

Con lo anteriormente dicho se retoma un punto bastante peculiar que ya se había mencionado: las relaciones que nacen entre las horizontalidades inherentes de la gobernanza y las verticalidades que aún persisten en el gobierno y sus aparatos administrativos. Esta relación es complicada y antepone dos elementos que a simple vista lucen como contradicciones o contrasentidos. Empero, la convivencia entre ambas es posible, a modo de que, dentro de las administraciones públicas y hacia afuera, aparece una especie de sistema híbrido que incorpora ambos. Por un lado, resulta incuestionable que el gobierno utilice de manera reiterada un sistema basado en jerarquías y cadenas de mando. Esto es necesario debido a que toda estructura organizacional debe contar con ello para su funcionamiento y para la dirección de los esfuerzos colectivos hacia un punto en específico. No obstante, tal composición jerárquica ha evolucionado desde varios años atrás. Antes era un sistema cerrado que no permitía que la ciudadanía incidiera con propuestas y perspectivas distintas a las que emanaban del propio gobierno. Ahora, con la apertura gubernamental sustentada en el gobierno abierto, la colaboración mutua es posible e inexcusable. Así, la administración pública sustenta su actuación con la observancia latente de los públicos organizados que la evalúan

constantemente. Es por ello que la profesionalización de los actores gubernamentales se ha vuelto necesaria y las acciones tendientes a conseguirlo van desde la reformulación o creación de nuevas leyes de servicio profesional, y de la conformación de conductas éticas estipuladas por normas claras. Al respecto, Gómez y Arango (2012, p. 120) señalan que:

Sin excluir otros componentes de la infraestructura ética observamos que hay elementos clave que pueden significar una transformación de la gestión pública. Sobre todo los elementos de orientación, a saber: liderazgo comprometido con el ejemplo en el servicio público íntegro, profesional y de calidad; la profesionalización con cursos y prácticas que permitan ejercitar el análisis de casos y dilemas éticos tan frecuentes en el servicio público; y el diseño y aplicación de códigos de conducta que expresen los comportamientos esperados y las desviaciones no deseadas por parte de los servidores públicos induciendo en esta forma organizaciones públicas de calidad.

Todo lo anteriormente mencionado tiene una finalidad bastante clara: brindar un mejor servicio público a la población. Para llevar a cabo esta labor, además de todo lo establecido, la administración pública se apoya en las nuevas tecnologías de la información con el objetivo de facilitar la atención de las necesidades domésticas. Además tiene la intención de acercar a la ciudadanía a las oficinas gubernamental en un ambiente de confianza y entendimiento mutuo. Generar este ambiente posibilita la conformación de lazos institucionales más estrechos que favorecen los procesos de corresponsabilidad entre la administración pública y la conformación de agencias y acuerdos administrativos con los actores del sector privado y de la sociedad civil. Es aquí donde, tomando la batuta como coordinador y orientador, las instituciones públicas generan los vínculos necesarios para la conformación en el espacio público de una gobernanza democrática, de redes de individuos que dialogan y discuten los temas afines a la comunidad, plantean soluciones y establecen las bases para la creación de políticas públicas de calidad.

De esta forma, es posible identificar las particularidades y características que le otorgan al gobierno un nuevo sentido, una razón de ser que se adecua a las exigencias de la democracia deliberativa y de la gobernanza contemporánea. Tanto el gobierno como su administración pública deben reformular sus bases, modernizar sus sistemas y acercar al público en general a sus actividades, con la intención implícita de construir los elementos básicos para la correlación de acciones y la construcción de consensos en pos del beneficio colectivo.

## **Conclusiones.**

La globalización ha modificado las relaciones humanas en prácticamente todas sus esferas. La interconexión e interacción entre Estados e individuos ha ido desvaneciendo las fronteras culturales, nacionales, económicas y políticas. Y como consecuencia de ello han surgido nuevos mecanismos de cooperación y colaboración que tratan de hacer frente a las deficiencias estructurales del capitalismo y la sociedad de consumo. El egoísmo individual y la búsqueda de la satisfacción de las necesidades artificiales de consumo han dificultado la construcción de comunidades que traten de solucionar los problemas que les atañen a todos. Por eso mismo, uno de los componentes clave de la transformación social radica en educar cívicamente a la población y fomentar la participación en las esferas de convivencia dentro del espacio público. Tal tarea le concierne directamente al gobierno y a la gobernanza democrática.

La hipermodernidad, en este sentido, debe entenderse y explicarse mediante procesos globales que tengan como telón de fondo la responsabilidad innata de los individuos y la forma en la que se relacionan con su medio. Salir de la minoría de edad y entrar en la adultez implica comprender los alcances y limitaciones de la libertad individual. Por ende, al reconocer los pormenores de la esfera de la libertad es posible concientizar y dirigir la actuación personal hacia el beneficio de la colectividad a través de funciones sociales que se encaminan hacia la deliberación, el consenso y el establecimiento de acuerdos en los foros de discusión. La era de la democracia deliberativa y fragmentada, cuyos elementos se asemejan a la antañona democracia directa, aunque con sus connotaciones modernas, nos llevan hacia el rumbo del entendimiento mutuo y a la identificación de los problemas sociales y sus soluciones. Reflexionar, desde el cosmos de los microespacios decisionales supone una tarea conjunta que nace desde el interior del modelo de la gobernanza democrática.

Edificar y mejorar el patrón de la gobernanza es una tarea que se realiza desde diferentes ámbitos. El gobierno, en esta tesitura, se manifiesta con la intención de acrecentar los mecanismos que permitan su funcionamiento y asumir un papel de orientación y dirección de los esfuerzos comunes. El sector privado, a su vez, se inserta en este patrón a través del reconocimiento de acciones que conduzcan al beneficio de la mayoría en lugar del beneficio particular. Así, este sector debe adherirse con entusiasmo a la creación productiva de valor público mediante la inserción de iniciativas y actividades que compaginen con las propuestas que emanen de la ciudadanía. Por su parte, la ciudadanía debe asumir el compromiso tácito de participar e incidir con seriedad en la toma de decisiones.

Existen riegos del patrón de gobernanza, como la tiranía de las minorías y las contradicciones latentes de la sociedad civil, que se exteriorizan con los contravalores y contrasentidos del mismo modelo. De aquí surgen las necesidades por institucionalizar las agencias administrativas y los foros de discusión pública con el afán de establecer a detalle las reglas del juego policéntrico de toma de decisiones para equilibrar la balanza, hacer más igualitaria la participación de todos los actores involucrados y permitir que confluyan todas las voces y posturas existentes. Democratizar la democracia y democratizar la gobernanza se vuelven labores que los sectores gobierno, privado y de la sociedad civil deben efectuar para facilitar las relaciones y fundar un nuevo juego político de pesos y contrapesos, abiertos al escrutinio público, la transparencia y la rendición de cuentas de aquellos que ejecutan las acciones en favor de las mayorías.

La reconfiguración de la sociedad ha reconfigurado también la estructura política y directiva del Estado. Éste debe abrirse y permitir que los públicos organizados tengan el conocimiento suficiente sobre las actividades que realizan los aparatos administrativos, el porqué de sus ocupaciones y la manera como concreta sus funciones. Con esto se visibiliza el sentido del gobierno y se fortalecen

las herramientas de la transparencia y la rendición de cuentas como elementos indispensables para la democracia como sistema organizacional de la vida colectiva. La transparencia genera confianza, y la confianza permite la aceptación por parte de los actores involucrados en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Además de permitir que dentro de las instituciones públicas nazcan transformaciones orgánicas gracias al conocimiento de la ciudadanía sobre su funcionamiento, surge un efecto positivo de ello que se centra en retroalimentar mediante la crítica y la observación constante de sus acciones, con el objetivo de enriquecer sus competencias y mejorar la prestación de servicios públicos.

Por su parte, la rendición de cuentas debe asumir una postura de transversalidad ya que su actuación no se limita a las categorías de verticalidad y horizontalidad en el ámbito de lo recíproco. La observancia y sanción por parte de la división de poderes constituidos y la que nace de los grupos humanos organizados tienen que profundizarse con el objetivo de corregir los errores administrativos, mejorar su desempeño y atender con mayor eficacia y eficiencia las necesidades de la población.

La interrelación entre diversas fábricas de orden social dificulta la construcción de puntos de acuerdo que satisfagan a la mayoría. Esto supone un reto trascendental a franquear que el modelo de la gobernanza y el gobierno deben superar mediante la construcción de correlaciones funcionales que permitan combinar esfuerzos mutuos e incrementar la participación colectiva. Actualmente, el patrón direccional de la gobernanza ha sido implementado en diversos espacios. Persisten, como un lastre que es obligado erradicar, el autoritarismo, la corrupción y la búsqueda de intereses privados por determinados actores con los medios necesarios para ejercer influencia. Para hacer frente a estos vicios inherentes a la sociedad es menester democratizar los espacios públicos e implementar el modelo

de la gobernanza democrática modificando la configuración de las instituciones públicas, educando cívicamente a la población para aumentar la participación y estableciendo las reglas del juego político con un carácter más igualitario. Los esfuerzos, en este sentido, son intermitentes, y para conseguir ahondar en los problemas sociales a través del establecimiento de consensos es imprescindible modificar la cultura democrática del país redistribuyendo y mejorando la conformación de los microespacios policéntricos de decisión. Al repartir el poder, al democratizarlo, se beneficia a los más afectados por la sociedad de consumo y el capitalismo. De esta manera las denominadas infraclases que se diseminan a lo largo de todo el territorio nacional adquieren y ejercen, de nueva cuenta, su condición de ciudadanos, permitiendo así la revaloración de sus derechos políticos y sociales.

El trabajo en esta materia aún es escaso, pero los impulsos por edificar un modelo auténtico de gobernanza democrática continúan. Hacer fructífero este patrón de gobernar es una tarea que nos corresponde a todos los que integramos la vida en sociedad; no sólo corresponde al gobierno, al sector privado y a la sociedad civil. Nuestro quehacer público descansa allí. La responsabilidad, el darse cuenta de la vitalidad y el raciocinio de la mayoría de edad filosófica y real, de la libertad de los actos humanos, nos permitirá ingresar por completo al escenario de la segunda modernidad, y así concientizarnos de que la única forma de dirigir con efectividad nuestro trayecto hacia el bienestar común será a través de la conjunción de los esfuerzos colectivos.

## Bibliografía.

- Aguilar Villanueva, Luis. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aznar, Hugo; Perez Llavador, Jordi (Editores). (2014). *De la democracia de masas a la democracia deliberativa*. España: Ariel.
- Bassols, Mario; Mendoza, Cristobal. (2008). *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bauman, Zygmunt. (2001). *La posmodernidad y sus descontentos*. España: Akal.
- -----, (2008). *La globalización. Consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- -----, (2010). *Mundo Consumo. Ética del individuo en la aldea global*. Argentina: Paidós.
- -----, (2015). *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. México: Tusquets.
- Beck, Ulrich. (2001) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*. España: Paidós.
- Bobbio, Norberto. (2013). *Democracia y secreto*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Camou, Antonio. (2001). "Los tres componentes de la gobernabilidad". En *Gobernabilidad y democracia* (15-65). México: Instituto Federal Electoral.
- Carbonell, Miguel. (2011). *Desafíos a la libertad en el siglo XXI*. México: Cevallos Editora Jurídica.
- Cárdenas Gracia, Jaime. (2001). *Partidos Políticos y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Chomsky, Noam. (2007). *Secretos, mentiras y democracia*. México: Siglo XXI Editores.
- Freud, Sigmund. (2008). *El malestar en la cultura*. México: Siglo XXI Editores.
- Giddens, Anthony. (2007). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México: Taurus.
- González Esteban, Elsa (Editora). (2013). *Ética y gobernanza: un cosmopolitismo para el siglo XXI*. España: Comares.
- Houellebecq, Michel. (2013). *Las partículas elementales*. México: Anagrama.
- Höffe, Otfried. (2007). "Sentido Cívico; Expansión de la participación ciudadana." En *Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo. Ética política en la era de la globalización* (91-115). España: Katz Editores.
- Kaldor, Mary. (2008). "Democracia y Globalización." En *La sociedad civil global 2007/2008* (30-40). España: Sage Publications.
- Kelsen, Hans. (2005). *Esencia y valor de la democracia*. México: Colofón.

- Lipovetsky, Gilles; Charles, Sebastien. (2008). *Los tiempos hipermodernos*. España: Anagrama.
- Mann, Michael. (2008). "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (55-99). Argentina: Proyecto de Modernización del Estado-Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Méndez Reyes, Jesús. (2009). "Las transformaciones económicas en el proceso de globalización y su impacto en la democracia. Reflexiones de coyuntura.". En *Democracia y globalización. Diferentes enfoques* (100- 155). México: UNAM.
- Merino, Mauricio; López Ayllon, Sergio. (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Porras Nadales, Antonio. (2014). *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. España: Trotta.
- Posadas Velázquez, Ruslan Vivaldi. (2010). *Realidades líquidas, conceptos zombis. El léxico de la política en la globalización*. México: Edición del autor.
- Sartori, Giovanni. (2013). *Cómo hacer ciencia política*. México: Taurus.
- -----, (2010). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, Alain. (2014). *Crítica de la modernidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2015). "Nueva visión de la administración pública contemporánea: el lenguaje ortodoxo, el lenguaje de la innovación gerencial y el lenguaje de la gobernanza democrática." *En La administración pública en el debate contemporáneo de las ciencias sociales* (47-78). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

## HEMEROGRAFIA

- García Guzmán, Maximiliano. (enero-abril, 2013). "Rendición de cuentas y combate a la corrupción". *Revista de Administración Pública*, XLVIII, No. 1, 130, 87-108.
- Gómez Díaz de León, Carlos; Arango Morales, Xóchitl (Noviembre 2012). *Administración Pública y Gobernanza: El papel de la Gestión de la Ética en las Organizaciones Públicas*. Daena: International Journal of Good Conscience, Vol. 7, 109-122.
- Przeworski, Adam. (1998). "Democracia y Representación". *Revista Reforma y Democracia*, No. 10, 7-32.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. (2006). "Estado de derecho y democracia". *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, No. 12, 1-47.

- Schedler, Andreas. (2004). "¿Qué es la rendición de cuentas?" Cuadernos de Transparencia, No. 3, 9-39.
- Ugalde, Luis Carlos. (2002). "Rendición de cuentas y democracia. El caso de México". Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 21, 1-61.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (junio, 2011). "Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática". Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 50, 2-14.
- -----, (Julio-Diciembre, 2011). "Valor de la transparencia en México". Buen Gobierno, No. 11, 34-60.
- -----, (Septiembre-Diciembre, 2012). "La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática". Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, No. 19, 111-144.

## **MESOGRAFIA.**

- Brenner, Ludger. (2010). "Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas". Revista Mexicana de Sociología, 72, No. 2, Electrónico. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032010000200004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032010000200004)
- Gobierno del Distrito Federal. (2015). Corredor Cultural Chapultepec. 20 de enero, 2016, de Gobierno del Distrito Federal. Disponible en: [http://www.ccchapultepec.mx/wp-content/uploads/2015/08/Chapultepec\\_LowRes.pdf](http://www.ccchapultepec.mx/wp-content/uploads/2015/08/Chapultepec_LowRes.pdf)
- Robles, Johana. (2015). "Dicen 'no' al Corredor Cultural Chapultepec. El Universal, Electrónico. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/12/7/dicen-no-al-corredor-cultural-chapultepec>