

La efectividad directiva de los gobiernos democráticos

Luis F. Aguilar Villanueva

Conferencia Magistral

Centro de Gobernanza Pública y Corporativa
Los desafíos de los gobiernos democráticos

28 Agosto 2024

San Juan Puerto Rico

Después del auge de las transiciones democráticas al final del siglo XX –“la tercera ola”, “la cuarta ola”– los gobiernos democráticos no atraviesan por su mejor momento. Muchas de sus reglas, decisiones, acciones y omisiones son objeto de cuestionamientos y crecen las dudas sobre su capacidad y efectividad directiva ante los cambios y turbulencias que viven las sociedades actuales.

Si excluimos las críticas que no se sustentan en señalamientos comprobables y son desahogos de animadversiones políticas y prejuicios ideológicos, dos son los blancos fundamentales de las críticas al gobierno democrático. El primer blanco, *endógeno*, es la ilegitimidad y la ineffectividad de sus decisiones y acciones directivas. Son evidentes sus frecuentes infracciones institucionales, hechos de corrupción, arbitrariedades y discriminaciones, y también sus frecuentes errores directivos por datos incompletos, explicaciones con conjeturas causales no comprobadas, cálculos incorrectos de efectos y costos, y acciones sin resultados satisfactorios. Las críticas al gobierno democrático se extienden a la actuación de las agencias y personal de su sistema administrativo. Son notorias las infracciones de numerosas agencias de la administración pública, la politización de la selección y promoción de su personal, la calidad irregular de sus bienes y servicios, la rigidez de sus procesos para hacer frente a los cambios multidimensionales actuales con efectos

inquietantes, y también en muchos casos el trato selectivo del personal según el perfil de los ciudadanos que atienden.

El segundo blanco es *exógeno* al gobierno y al mismo Estado. Son los cambios cognoscitivos, económicos, tecnológicos, morales, sociodemográficos, ambientales, geopolíticos, que desestabilizan los modos de vida de la sociedad y los proyectos de las organizaciones y personas, y generan desconcierto, preocupación e incertidumbre tanto en el gobierno como en la sociedad. Un cambio impactante es la transterritorialidad de los problemas críticos y las oportunidades más importantes de la vida asociada y personal contemporánea, cuyas causas y efectos favorables o perjudiciales traspasan la demarcación territorial de los estados nacionales y rebasan las atribuciones, facultades y recursos de los gobiernos territoriales. Más aún. en este tiempo de reordenamiento geopolítico mundial, las autocracias y las teocracias se plantan como enemigos que desprecian a los estados de derecho, los gobiernos democráticos liberales y la cultura social occidental.

Inmersos en los problemas y crisis que ocasionan los cambios y los defectos directivos de las democracias son varios los ciudadanos que se preguntan si la sociedad “posmoderna” sea gobernable por la democracia liberal moderna en la que hemos sido socializados en este par de siglos o si, en cambio, se requiere avanzar hacia gobiernos socialmente más enérgicos, imperativos, coactivos. Es evidente como los electores de los países democráticos se orientan a gobiernos más firmes y resueltos, llamados de derecha o ultraderecha.

En este ambiente real y mental es de recordar la famosa opinión de W. Churchill: “la democracia es el peor sistema de gobierno a excepción de todos los demás que se han intentado”. Es evidente que los regímenes y gobiernos democráticos tienen limitaciones normativas, políticas, cognoscitivas, administrativas, pero su sistema valorativo es racionalmente superior al de las autocracias y teocracias, como lo es también su capacidad de autocrítica, autocorrección y aprendizaje de sus errores, desviaciones e ineficacias, y la sustitución de los gobernantes desatinados e insatisfactorios mediante elecciones periódicas.

La problematización actual del gobierno democrático ha ocasionado un desplazamiento de la atención intelectual y política. Si en los siglos pasados el problema principal fue el Estado, que en muchas naciones no existía como real Estado de derecho y Estado territorial, debido a la inoperancia de sus instituciones, a la debilidad de sus agentes políticos y económicos y a la inestabilidad de su integridad territorial, ahora el problema es el gobierno del Estado, su dirección, conducción, rectoría. Ha habido un desplazamiento de la atención social del Estado hacia el Gobierno y, particularmente, del Gobierno hacia la Gobernanza, hacia la acción de gobernar del gobierno: “*a shift from government to governance*”.

El desplazamiento del gobierno a la gobernanza es una expresión que tiene tres sentidos. 1. Quiere decir que la cuestión que interesa ahora ya no es la posición de autoridad del gobernante, la legalidad de su elección y el diseño de sus atribuciones y facultades, que se consideran institucionalmente resueltas, sino su acción rectora de gobierno, su gobernanza de la sociedad. Por consiguiente, 2. la atención académica y política se centra ahora en la efectividad directiva del gobernante democrático legítimo, en su capacidad de conducir realmente a la sociedad hacia situaciones de mayor calidad de vida. No se duda de la superioridad axiológica del régimen democrático sobre otros regímenes y gobiernos, pero hoy importa a la ciudadanía un gobierno democrático de resultados y no solo de valores. 3. Más específicamente, la atención académica y política se enfoca en resolver la cuestión contemporánea de *la insuficiencia* del gobierno democrático, que no posee en numerosas materias públicas el nivel requerido de credibilidad discursiva, capacidad financiera, competencia científico-técnica para estar en aptitud de dirigir a la sociedad, por lo que se exige y demanda transitar hacia un nuevo modo de gobernar, diferente al de su tradicional autonomía, unipersonalidad, intervencionismo y protagonismo, hacia un modo postgubernamental de gobernar que se ejecuta en interlocución, asociación, colaboración con la ciudadanía, las empresas económicas y organizaciones de la sociedad civil. Transitar de un “centro de gobierno” hacia un “sistema de gobierno” (PNUD)

multiactor y multinivel, compuesto por una pluralidad de actores sociales y niveles de gobierno, desde el local hasta el internacional.

El eje de este texto es *la efectividad directiva de las democracias* actuales y abordaré tres temas interrelacionados. El primer tema se enfoca en un resumen somero de las investigaciones académicas que han expuesto las causas de los problemas de los gobiernos democráticos. El segundo presenta la definición de la nueva gobernanza pública de las democracias, la gobernanza por cogobierno, la Cogobernanza intergubernamental, público-privada, gubernamental-social, internacional. El tercer tema es la exposición de los requisitos institucionales, éticos y cognoscitivos de la gobernanza por cogobierno o colaborativa, a fin de que sea un modo democrático de gobernar aceptable, sin los ensueños de sociedad perfecta y omnipotencia, típicos de los populismos, las autocracias y las teocracias

1. Los problemas de las democracias

Las investigaciones ubican los problemas, las causas y la probable crisis de los gobiernos democráticos en:

- *La acción de gobernar.* Las Cinco Iés: ilegitimidad, impotencia, incompetencia, ineficiencia, insuficiencia.
- *El diseño institucional del régimen democrático.*
- *La actuación de los poderes públicos.*
- *La cultura política de la sociedad.*
- *La complejidad de la estructura del sistema social actual.*
- *El gobierno del “estado de excepción”.*

1.1. La acción de gobernar, la gobernanza.

Desde “*The Crisis of Democracy*”, el famoso reporte de la Comisión Trilateral de 1975 sobre la Ingobernabilidad previsible y próxima de los gobiernos democráticos de los Estados sociales de la posguerra, *la acción de gobernar* del gobernante ha sido el foco de numerosas investigaciones, que han señalado que muchos gobiernos democráticos, legales en su proceso de elección, son ilegales al momento de gobernar con transgresiones y conductas de arbitrariedad, representación política selectiva, opacidad decisional,

ocultamiento de la información de naturaleza pública, narrativas falsas de la historia y la situación social, corrupción, dádivas a específicos sectores para disponer de clientelas políticas manipulables y, más peligrosamente, han denunciado sus complicidades con organizaciones criminales o con empresas rentistas a fin de obtener utilidades particulares y su propensión a reprimir a los ciudadanos disconformes con sus discursos y decisiones directivas.

De acuerdo con este enfoque se han realizado estudios que han señalado defectos institucionales de legitimidad y los ejecutivos de efectividad de los gobiernos. Son conocidos y mundialmente influyentes los estudios de *Quality of Goverment*, *Quality of Democracy*, *Good Governance* que anual o periódicamente producen Índices de “Buena Gobernanza” (“Worldwide Governance Index” del Banco Mundial), “Calidad del Gobierno” (“European Quality of Government Index”, producido por la Universidad de Gotemburgo) y “Calidad de la Democracia” (“Democracy Index”, producido por The Economist Intelligence Unit con su ranking mundial de “democracias plenas”, “democracias defectuosas”, “regímenes híbridos” y “regímenes autoritarios”).

En esa línea he formulado *las Cinco Íes* de la deficiencia de la acción gubernamental: *Ilegitimidad*, *Impotencia*, *Incompetencia*, *Ineficiencia*, *Insuficiencia*. *Ilegitimidad* por causa de las transgresiones legales de la elección del gobernante y de su ejercicio de gobierno. *Impotencia*, por la carencia de los poderes y recursos que el gobernante necesita para realizar su actividad directiva, sus funciones públicas. *Incompetencia*, aun si son legítimos y poseen legítimamente poderes y recursos públicos suficientes, son numerosos los gobiernos y su círculo de funcionarios y consultores que no muestran competencia para diseñar y programar las políticas causalmente idóneas y costo-efectivas para realizar los objetivos sociales intencionados exigibles. *Ineficiencia*, la definición de los recursos públicos necesarios, la asignación de los recursos públicos y su empleo por el personal de la administración pública es defectuosa por la notoria desproporción entre los costos excesivos y los beneficios restringidos de sus políticas, por el bajo desempeño de los operadores y por la irregularidad o mediocre calidad de los bienes y servicios públicos. *Insuficiencia*, que es la característica actual de los gobiernos democráticos por causa de la complejidad de la estructura, el funcionamiento y las interrelaciones del sistema social contemporáneo. Es evidente su

insuficiencia financiera, cognoscitiva, tecnológica, gerencial, de credibilidad y confiabilidad social, para poder responder por él mismo, con sus propias ideas y recursos, a los problemas y las demandas sociales justificadas, por lo que requiere asociarse, intercambiar recursos y cooperar con las empresas, organizaciones sociales, centros de conocimientos y tecnologías, iglesias, organismos internacionales.

1.2. El diseño institucional del régimen democrático.

Otros estudios han señalado los defectos constitucionales y legislativos (omisiones, ambigüedades, imprecisiones, contradicciones...) de la estructura de autoridad del Estado (presidencialismo-parlamentarismo, unitarismo-federalismo, nacionalismo-internacionalismo); los defectos de la definición de las atribuciones y facultades de los poderes públicos y especialmente las del poder ejecutivo; los defectos de las normas que regulan la relación entre los poderes públicos, entre los gobiernos que componen el Estado nacional, entre los gobiernos y la ciudadanía y entre los Estados nacionales; los defectos de las leyes que regulan las materias o los asuntos que son objeto de gobierno (sanitarios, ambientales, telecomunicación, comerciales, por ejemplo) y los defectos de la regulación de los derechos y las libertades políticas, económicas y civiles de los ciudadanos, que incluyen su participación en los asuntos públicos.

Otros estudios se enfocaron en los defectos constitucionales y legales que regulan los procesos electorales a fin de asegurar la libertad política de los ciudadanos, la imparcialidad del proceso y la certidumbre de resultados, que incluyen las normas que regulan la actividad de los partidos políticos y de los candidatos. Recientemente los estudios han señalado las imprecisiones o la laxitud de la competición electoral que se ha degradado en un proceso de ofensas, falsedades, odio, atentados y homicidios. Se han señalado además los defectos de “los regímenes internacionales” que regulan los asuntos públicos de importancia global y controlan las conductas de gobiernos y organizaciones nacionales que causan daños y problemas en otros países.

1.3. La actuación de los poderes públicos.

Otros estudios han analizado los defectos de las regulaciones y las conductas del poder legislativo y del poder judicial en numerosos Estados. Han mostrado

la aprobación politizada de leyes inapropiadas por mayorías legislativas partidarias, la politización de los procesos de selección y promoción de los jueces y la lentitud, parcialidad y eventual corrupción del proceso judicial y sentencias. Los estudios han señalado que los defectos del cuerpo legislativo y del sistema judicial generan socialmente una apreciación crítica del Estado de Derecho y del desempeño de las entidades de policía y gestión del gobierno democrático. Otros estudios han advertido el poder excesivo que el poder ejecutivo ha adquirido en el Estado contemporáneo por encima del Parlamento o del Congreso y del sistema judicial. El gobernante tiene la facultad de regular y gestionar numerosos asuntos públicos mediante decretos imperativos unipersonales sin el control de los legisladores y de decretar al margen del debido proceso judicial quiénes son los delincuentes y las penas que merecen y quiénes son los inocentes y amnistiarlos. En varios países, institucional o factualmente, el poder ejecutivo goza además de inmunidad en sus decisiones y acciones oficiales, aun si sus conductas comportan infracciones legales.

Han sido también numerosos los estudios que se han enfocado en analizar la estructura, dirección y funcionamiento del sistema de administración pública del poder ejecutivo. Han señalado las irregularidades de las agencias de la administración pública, tales como la politización del reclutamiento y promoción del personal público, la rigidez de sus reglamentos y procesos no obstante las circunstancias del entorno natural, el limitado control de las decisiones de sus dirigentes y gerentes (“la alta dirección”), a la calidad irregular del desempeño de su personal y de sus bienes y servicios y la selectividad de su atención según los perfiles de los ciudadanos.

1.4. La cultura política de la sociedad.

Otros estudios han expuesto que las debilidades de las democracias y su crisis no son atribuibles exclusivamente a las instituciones y a los comportamientos de los poderes públicos y de sus agentes políticos y administrativos, sino deben extenderse a las creencias y conductas de los ciudadanos que son los electores de los gobernantes y los demandantes de su intervención en los ámbitos de sus vidas. Los estudios señalan los defectos y distorsiones de la cultura política

de algunas sociedades en temas institucionales y políticos cruciales. Son conceptos, creencias y valoraciones que limitan el concepto y afectan la práctica directiva de la democracia.

Particularmente los estudios señalaron que la gobernación democrática del Estado de Derecho está destinada a desviaciones y malogros en aquellas sociedades en las que predomina una débil cultura de la legalidad y de la impartición de la justicia, que va de la mano con un concepto parcial de la ciudadanía, que acentúa su calidad de electores libres y derechohabientes, pero no la de observantes de las leyes, contribuyentes fiscales, cuidadores de los bienes y servicios públicos, participativos en los asuntos públicos... Recientemente, bajo líderes populistas, se ha deformado el concepto filosófico-jurídico de "pueblo", fundador del Estado moderno, que ha sido reconceptualizado sociológicamente como equivalente a las poblaciones en situaciones de rezago, privación, discriminación y supuesta o realmente víctimas de abusos de agentes políticos y económicos, que para liberarse de su injusta condición de vida asociada favorecen y respaldan las intervenciones autoritarias del agente gubernamental, por fuera del control de los poderes públicos y del control informativo, analítico y técnico de la inteligencia social.

La débil cultura política de la legalidad y de la vida pública se manifiesta asimismo en el raquitismo de las organizaciones independientes de la sociedad civil, en el periodismo de comunicación gubernamental más que de opinión pública, la desafección hacia los asuntos de interés público o un concepto de interés público en función de sus intereses propios, privativos (los "idiotas" de la filosofía política griega), la desfiguración y el envilecimiento de la política por los excesos de las opiniones en las redes sociales digitales, la predisposición de numerosos votantes a "la posverdad" y su propensión a identificarse con políticos que confirman sus creencias, expectativas, prejuicios y animadversiones, aun si los resultados de su desempeño son pobres e irregulares. Asimismo, la expectativa y exigencia de que el gobierno sea el solucionador de todos sus problemas de vida o, en sentido contrario, el escepticismo sobre la real capacidad y efectividad directiva de los gobiernos democráticos.

Otros estudios culturales destacaron *el pluralismo intelectual* y valorativo de los sujetos de la sociedad contemporánea, que es efecto del individualismo

predominante de los ciudadanos con débiles identidades y vínculos sociales y se caracteriza por sus posiciones divergentes en numerosos asuntos públicos, que pueden alcanzar situaciones de polarización inconciliable y hasta animadversión y odio. Los estudios señalaron también la tensión que existe en la cultura política actual entre *las ideas “liberales” y las “comunitarias”*. Por un lado, se acepta y promueve la idea de una sociedad conformada por la igualdad de los derechos y libertades de sus miembros (libertad económica, intelectual, conductual) regulada por leyes generales y protegida por procesos de justicia imparcial en caso de conflictos y transgresiones; y, por otro lado, la idea de la sociedad buena, del “bien social” o “bien común”, que arraiga en el ethos de las tradiciones de las comunidades, genera identidades de pertenencia y vínculos sociales solidarios y determina el concepto, valor, sentido y alcance de las libertades y los derechos individuales. En suma, la tensión entre sociedades de individualidades autoreferidas, que funcionan mediante el ordenamiento legal general y la acción de agencias de poder y justicia, y comunidades constituidas por valores interiorizados y compartidos que enmarcan y demarcan las conductas y preferencias individuales y las acciones de los gobiernos.

Recientemente muchos estudios han señalado y analizado la expansión de los nacionalismos con énfasis en la identidad racial más que cultural, opuesta a la inmigración y hasta persecutoria, que se convierte en tema y propuesta política exaltada. Es desconcertante la paradoja de las ciudades y sociedades nacionales multiculturales y multirraciales y prejuicios de discriminación y descalificación, de la que hacen oportunamente eco líderes políticos para sus carreras.

1.5. La complejidad de la estructura del sistema contemporáneo de sociedad.

Otros estudios enfocaron la explicación de los problemas de las democracias en el sistema social actual. Señalaron y analizaron *la diferenciación* de las lógicas de acción (preferencias, objetivos, reglas, recursos, productos) de los sujetos sociales –política, economía, conocimiento científico y tecnológico, familia, religión, arte, vida afectiva–, *la independencia* de los sujetos en las

decisiones sobre sus objetivos y acciones, la *interdependencia* entre los agentes sociales (intercambios de recursos, asociaciones, cooperaciones...) por la *insuficiencia* de sus recursos para realizar por ellos mismos sus objetivos y proyectos. La independencia y la interdependencia de las agencias y agentes de la sociedad en sus acciones, su "autoreferencia" y "heteroreferencia" (N. Luhmann), manifiestan y causan "*la diferenciación funcional*" y "*el descentramiento de la sociedad*". En la sociedad actual los centros de dirección de las actividades de las personas y las organizaciones son múltiples y diversos, dificultan el rol integrador de la política y el rol directivo del gobierno y dan origen a una nueva configuración de la gobernanza, a un "*sistema de gobierno*" (PNUD) más que a un "*centro de gobierno*", en el que los objetivos sociales como las acciones para realizarlos son definidos por actores públicos, privados, sociales definen los objetivos de importancia para la vida asociada, las acciones para realizarlos y la distribución de los costos y beneficios de su realización entre la población. En muchos asuntos públicos el modo tradicional de gobernar jerárquico de mando y control, practicado por buena parte de los gobiernos democráticos, ha perdido eficacia y aceptación. Los gobernantes elegidos no pueden gobernar sin acuerdos con los agentes económicos y sociales y sin incorporar sus recursos financieros, cognoscitivos, tecnológicos y éticos.

Otros estudios del sistema social subrayaron la intrínseca *desigualdad* del sistema social, causada por "*el capitalismo democrático*" / "*la democracia capitalista*" (Streeck, W., 2011), que funciona según dos lógicas diferentes de producción y distribución social de la riqueza disponible, servicios), que son incompatibles en numerosos asuntos sociales, a pesar de las leyes y políticas públicas de las democracias de los Estados Sociales que buscan acoplarlas y eliminar sus efectos de injusticia y desigualdad. La economía capitalista de mercado distribuye los recursos conforme al "mérito", conforme a las utilidades que los agentes se merecen por la racionalidad de sus decisiones, transacciones e inversiones según el sistema de precios. En contraste, la política democrática de los Estados sociales distribuye los recursos conforme al "derecho" que los agentes tienen en razón de su calidad de seres humanos y ciudadanos. La igualdad constituyente y política de los ciudadanos y la desigualdad factual de las relaciones económicas y sociales son dos lógicas que

coexisten en el sistema social y que son incompatibles en numerosas circunstancias y asuntos. La incompatibilidad se agrava cuando en sociedades existen gobiernos que son permisivos e indolentes ante formas de capitalismo primitivo, abusivo y explotador.

En conexión, se ha difundido recientemente la idea de que la impotencia de los gobiernos democráticos en asuntos vitales para el presente y futuro de la sociedad se origina por causa de poderosos e inasequibles círculos económicos, intelectuales, militares de cobertura internacional, que sobrepasan y determinan las decisiones de los poderes públicos y de los gobiernos democráticos nacionales y locales. Es el “complotismo” de moda, las teorizaciones de “la conspiración” y “el estado profundo”, al que aluden defensivamente partidos políticos, gobiernos y sectores ciudadanos para justificar incompetencias, ineficacias, irresponsabilidades y fracasos ante los problemas, males y desigualdades de la vida asociada.

1.6. El gobierno del estado de excepción.

Han aparecido recientemente otros estudios que destacan el juicio radical de numerosos sectores ciudadanos políticamente inconformes y escépticos de que el gobierno democrático pueda superar sus limitaciones directivas, resolver los problemas sociales y evitar su declinación y colapso. El orden y la estabilidad social, apreciada como la razón de ser y obra del Estado de Derecho democrático, se ha quebrado por la convulsión social que provocan los cambios tecnológicos, económicos y la crisis climática, por la persistencia crónica de la pobreza y la desigualdad y, en buen número de países, por la anormalidad prolongada de los abusos, tráficos y violencia de las organizaciones criminales que se apoderan de territorios del Estado y los gobiernan con sus amenazas, por la amenaza interna de la insurrección o por la amenaza externa de naciones poderosas con intereses arbitrarios.

Estas condiciones sombrías y aciagas, que hacen perder sentido a la vida en común, han motivado que algunas sociedades reconozcan que viven una “estado de excepción” (“Ausnahmezustand”), una situación anormal alarmante, caótica, degenerativa, y que ante la ineffectividad directiva de las democracias liberales se planteen la cuestión acerca de la posibilidad y la validez de instaurar un gobierno fuerte, dotado con poderes extraordinarios, a

fin de evitar el colapso de la sociedad y restaurar la normalidad de la vida en común.

Las situaciones de anomia social, en las que la regla es la excepción de la regla, motivan la idea de que el salvamento de la democracia sea posible por un *“gobierno de excepción”*, obligado a operar por fuera de los valores, principios e instituciones del Estado de Derecho democrático y a hacer excepción de sus leyes a fin de restaurar su valor y efectividad social, acreditar que es una realidad de vida y no únicamente un hermoso proyecto ético, jurídico y político de sociedad humana, pero inoperante. Con evidencias y argumentos crece la exigencia social de un gobierno que suspenda el ordenamiento normativo del Estado de Derecho y del régimen democrático liberal y que, ante su impotencia, los sustituya con sus decretos personales imperativos e instrumentos coactivos. Es el gobierno *de y en* un “estado de excepción” de la sociedad. Los estudios explican además que las situaciones de descomposición social e impotencia directiva de los gobiernos democráticos favorece la reaparición de la importancia los populismos autoritarios y las autocracias totalitarias, que se presentan como la respuesta al cansancio, la angustia o la cólera de los ciudadanos frente a sus gobiernos elegidos, que por años han sido incapaces de controlar las situaciones sociales de transgresión, violencia, crimen, impunidad, empobrecimiento, desigualdad, destrucción de los ecosistemas terrestres y marítimos.

Concluyo con la afirmación de que la gobernanza de la sociedad es la expresión y el efecto terminal de los factores que, según las investigaciones, son las causas de los problemas y deficiencias directivas de los gobiernos democráticos. Por consiguiente, es central enfocarse en las propiedades que la gobernanza de las democracias requiere para prevenir, controlar, disminuir sus problemas e impedir la crisis vaticinada.

2. La gobernanza pública

En los años 90 del pasado siglo renació en la política y la academia el término y concepto de gobernanza, “gobernanza pública”, antecedido por el de “gobernanza corporativa” de las empresas privadas. Fue obra de investigadores europeos pioneros (Kooiman, Mayntz, Sharpf, Rhodes, Pierre,

Klijn, Koppenjan, entre otros),¹ que analizaron los pros y los peros del modo gubernamental protagónico del Estado Social que se ejerció en “los treinta años gloriosos de la posguerra” (Judt, T. 2005), que en América Latina fueron los años del Desarrollo, y terminó agotado por el quebranto financiero inmanejable de la hacienda pública y fue blanco de agresivos cuestionamientos políticos por no poder responder suficientemente a la demanda social por mayores y mejores bienes y servicios públicos. Analizaron al mismo tiempo los pros y peros del reordenamiento neoliberal del Estado que se inició en los años 80 para mantener el crecimiento económico, el bienestar y la seguridad social de sus ciudadanos y evitar la crisis de las democracias sociales por su ineffectividad directiva e instauró una relación nueva entre la regulación del Estado y las libertades de los mercados y restringió el prolongado intervencionismo innecesario en los asuntos económicos.

El reordenamiento neoliberal de la economía política del Estado tuvo como supuesto y evidencia que el debilitamiento directivo del gobierno democrático puede aminorarse y superarse por las actividades de las corporaciones económicas y las organizaciones de la sociedad civil, que son agencias que poseen los recursos necesarios para relanzar el crecimiento y producir con los menores costos y mejor calidad los bienes y servicios tangibles e intangibles que los ciudadanos requieren y que por años han esperado recibir exclusivamente del gobierno. El nuevo arreglo institucional de la economía política comportó el redimensionamiento del Estado, la des y re-regulación de las actividades económicas (financieras, industriales, comerciales, laborales), la reducción del número de las políticas y las entidades administrativas innecesarias o ineficientes, la apertura económica, la nueva gerencia pública, la creación de organismos públicos independientes para el manejo de asuntos públicos cruciales, que dieron origen y forma a una nueva gobernanza pública que incorpora formas de coordinación, colaboración y asociación con las corporaciones económicas y las organizaciones de la sociedad civil, que se

¹ Es importante en español, la compilación de Cerillo I Martínez, A. (2005) (ed): *La Gobernanza Hoy. Diez Textos de referencia*, INAP, Madrid, que recoge los textos iniciales de autores europeos.

consideraron necesarias para dirigir la estructura y el funcionamiento de la sociedad contemporánea diferenciada, abierta, compleja.²

En un primer momento y en primer lugar, expusieron y criticaron con argumentos y evidencias *las deficiencias* y *las insuficiencias* directivas tanto de la “*governance by government*” como las de la “*governance by markets*” y su supuesto insostenible de que los gobiernos y los mercados son agentes directivos autosuficientes que pueden ellos solos, por ellos mismos, gobernar, conducir, coordinar a la sociedad, puesto que poseen todos los recursos necesarios para hacerlo, los recursos normativos, financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, materiales, humanos y los recursos morales de la respetabilidad, la credibilidad y la confianza. Cuestionaron que la conducción deseable y exigible de la sociedad fuera posible por la *old governance*, sostenida por la amplia autonomía decisional y el protagonismo del gobierno con monopolio de la provisión de numerosos bienes y servicios públicos, o por la *new governance* de un gobierno restringido, destinado exclusivamente a proteger y garantizar las libertades de sus ciudadanos, la seguridad pública y la procuración de justicia y que en el ámbito económico es solo regulador (des y re-regulador) y facilitador de las actividades y transacciones de las corporaciones financieras, las industrias de bienes y servicios, los agrupamientos de los trabajadores y los consumidores. Los investigadores cuestionaron al mismo tiempo las trilladas concepciones antagónicas entre el Estado y el mercado, entre el Estado y las redes de la sociedad, entre los mercados competitivos y los vínculos sociales de cooperación, que suelen concluir erradamente con la afirmación pretensiosa de que uno de ellos tiene la supremacía y el dominio sobre los demás.

² La gobernanza asociada, colaborativa, no es una actividad política inédita, excepcional. En todos los tiempos la sociedad ha sido efecto y producto del concurso del agente gubernamental y de los actores sociales, quienes con diferentes roles y aportes contribuyen a producir los bienes y servicios del bienestar, la estabilidad y el progreso de la sociedad. No obstante, en esos tiempos, la colaboración de los ciudadanos con el gobierno fue subordinada y exclusivamente operativa. La definición de los objetivos, las acciones, los recursos y la distribución de los costos y beneficios de la colaboración fue predeterminada e impuesta por el gobernante supremo sin participación de los ciudadanos, quienes fueron simplemente actores subordinados. Peor aún, en muchos casos, no fue más que una colaboración simulada, manipulada o solo discursiva. Diferente y divergente es el concepto del gobernar en modo de colaboración, denota una actividad que los gobernantes y los actores sociales deciden libremente y una actividad de coautoría en la definición del contenido de la decisión de la gobernanza (de sus objetivos, reglas, estándares, acciones, tiempos, roles de los participantes, aporte de recursos, costos, beneficios, corresponsabilidades) y en su implementación.

En un segundo momento, la exigencia de que el gobierno de la sociedad sea una actividad performativa, productora de resultados, y no solo discursiva de relatos y promesas, llevó a los investigadores a elaborar un concepto alternativo de gobernanza pública democrática, que moviliza e integra todos los recursos existentes en el cuerpo social: el poder regulatorio, coactivo y administrativo del Estado, la racionalidad, productividad e innovación de los mercados, la confianza y la solidaridad de las vinculaciones éticas y afectivas de los agrupamientos de la sociedad civil, los conocimientos de las ciencias y las tecnologías. La gobernanza pública actual, para ser efectiva y representativa, es una actividad que rebasa la actividad del gobierno y de sus organizaciones administrativas e incluye a las corporaciones económicas, las organizaciones de la sociedad civil, los centros de la inteligencia social, las asociaciones de trabajadores, las redes de la solidaridad y cooperación de las familias y los agrupamientos de las comunidades locales. El rol del dirigente gubernamental es convocar y coordinar la acción conjunta de las agencias públicas, privadas y sociales.

La interdependencia y colaboración de los agentes del gobierno y los agentes sociales en la ideación y ejecución de la rectoría de la sociedad, en vez de las decisiones independientes del gobierno y de sumando y control, instauró la gobernanza pública como la actividad de un “sistema de gobierno” multiactor y multinivel más que la de un “centro de gobierno” dominante y omnicomprensivo (PNUD), en el entendido de que la multiplicidad de los agentes participantes en la dirección de la sociedad respetan el ordenamiento normativo del Estado, el imperio de la ley, como el factor fundamental de la estabilidad y progreso de las sociedades.

Mi definición recapituladora del nuevo modo postgubernamental de gobernar es: *una gobernanza en modo de interlocución, intercambio, coordinación, cooperación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre los gobiernos y entre los gobiernos y las organizaciones económicas y civiles de la sociedad, que asume formas concretas de redes, asociaciones, partenariados, consorcios, consejos, alianzas.*³

³ La definición de la Real Academia Española (RAE) es correcta tanto en su denotación tradicional como en su denotación contemporánea. La denotación fundamental es “la acción y el efecto de gobernar o gobernarse”, aplicable a una persona, una organización o a la sociedad toda. En 2001, la RAE, amplió la denotación como

El auge político y académico del término y concepto de una nueva gobernanza pública ha producido estudios sólidos y convincentes, pero ha también ocasionado la aparición de estudios parciales y erróneos, que equiparan la gobernanza pública a la administración o la gestión pública y no consideran o no lo hacen apropiadamente que es asimismo una acción institucional y política y no única o principalmente acción administrativa y técnica.

A diferencia de las concepciones administrativistas reduccionistas, se debe afirmar que la gobernanza pública es una *actividad dual, bidimensional*, compuesta por dos actividades directivas que se correlacionan y requieren recíprocamente, aunque tienen diferentes lógicas y ámbitos de acción. Una actividad es la gobernanza de la sociedad, la actividad directiva sustancial y determinante, y la segunda es la gobernanza (“la alta dirección”) de las agencias de la administración pública, la actividad funcional, instrumental, mediante las cuales el gobierno gobierna a la sociedad. Por una parte, es la dirección de la sociedad, que define su orientación, ruta, objetivos, prioridades, relaciones y actividades fundamentales y que el gobernante define de acuerdo con los principios y las normas institucionales del Estado y con los resultados de la interacción política con la ciudadanía y sus organizaciones. Por otra parte, es la dirección de las agencias administrativas, cuyos dirigentes, gerentes y personal experto idean, analizan, eligen y ejecutan las operaciones que se consideran causalmente idóneas para realizar lo mejor posible los objetivos del proyecto de sociedad intencionado.

Las dos actividades de la gobernanza pública tienen dos propiedades esenciales, *la legitimidad y la efectividad*. Son ambas actividades normadas y actividades ejecutivas, performativas. No puede existir gobernanza sin legitimidad, sin obediencia a los valores, principios y normas del Estado, y sin

“arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. La nueva definición resume bien los resultados de la investigación de esos años sobre “la nueva gobernanza pública” que se ha ido afirmando en las sociedades contemporáneas en numerosos asuntos públicos y expone que el desarrollo integral, económico, social e institucional de una sociedad ya no es ni puede ser obra exclusiva del gobierno, sino que incorpora los conocimientos, los recursos y las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y de las empresas de mercado.

efectividad, sin subordinación a los conocimientos y tecnologías accionables del sistema social.

La afirmación de que la norma jurídica es un componente constitutivo del concepto de gobernanza pública es incontrovertible, en tanto no se gobierna una sociedad cualquiera, sino una que existe y funciona en forma de Estado de Derecho, estructurada por las normas jurídicas que formalizan y estabilizan las creencias y regulaciones éticas, que se han producido a lo largo de la historia sobre la vida humana, personal y mancomunada, se han socializado y son cultura. Sin embargo, la legitimidad de la acción es una propiedad insuficiente, incompleta, puesto que no incluye la actividad ejecutiva del gobierno, que tiene otras reglas, propiedades y requisitos, distintos a las normas jurídicas del Estado y a las éticas de la sociedad. La gobernanza pública está sujeta a normas, estructurada por normas, pero gobernar a la sociedad, conducirla, coordinarla, hacerla segura, llevadera, acaso grata, implica decidir y ejecutar las acciones que hacen posible que los valores y las normas del ordenamiento regulador del Estado sean efectivamente respetados y acatados por los sujetos sociales (principalmente mediante las agencias de la policía y del poder público judicial) y se provean los bienes y servicios a los que tienen derecho los ciudadanos (principalmente mediante las agencias de la administración pública).

El componente normativo es esencial, indiscutible, pero la acción de gobernar implica adicionalmente datos y conocimientos sobre el origen y la naturaleza de los asuntos que los ciudadanos demandan al gobierno atender, requiere conocimiento causal y económico para estimar los efectos y los costos de las opciones de acción que se examinan y para seleccionar la que realiza los objetivos y las funciones públicas con una aceptable relación entre los beneficios y los costos y requiere asimismo programación financiera, ingeniería de procesos, gerencia y sistemas tecnológicos. Esta consideración significa reconocer que la gobernanza pública normada, acorde con la legislación, es también una actividad ejecutiva, que incluye la gestión pública, sus conocimientos, técnicas, gerencias y procesos, pero es más que gestión pública.

La gobernanza pública comprende e integra sus dos actividades esenciales, la normativa política y la ejecutiva gerencial. Por un lado, es una actividad política en la que el gobierno y la pluralidad de los sujetos políticos (partidos, medios de opinión, organizaciones sociales, intelectuales) discuten los asuntos que son de interés y valía social según las circunstancias por las que la sociedad atraviesa y definen los fines y objetivos de la acción de gobierno y las directrices para realizarlos. Por otro lado, es una actividad analítica, técnica, gerencial en la que los funcionarios públicos y los expertos discuten sobre las causas y la composición de los asuntos de interés social y las opciones de acción idóneas de su efectuación.

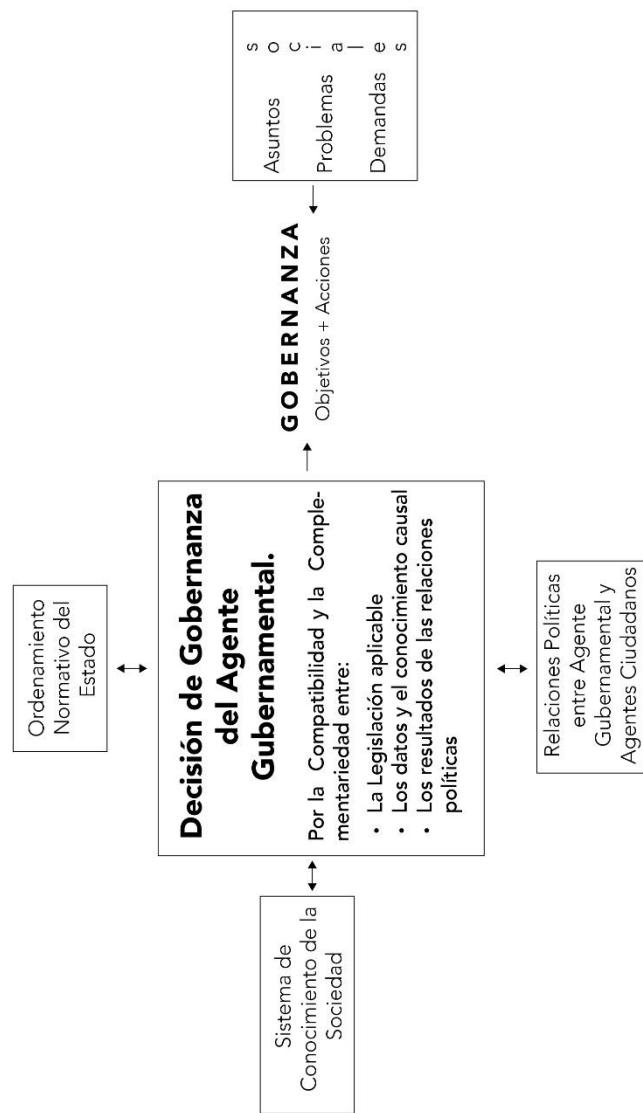
A contrapunto de los investigadores que circunscriben la gobernanza pública a la gestión pública y la hacen equivalentes, hay que afirmar y reafirmar que la gobernanza es una actividad institucional y política antes de ser una actividad de administración pública y que es la actividad que determina los objetivos y las directrices de las acciones administrativas. Parece válido el argumento de que las actividades que idean, diseñan, deciden y ejecutan los dirigentes y el personal de las entidades de la administración pública son las que hacen que la gobernanza sea acción, acción directiva real, y que los objetivos sociales intencionados no sean solo buenas intenciones y promesas esperanzadoras sino hechos sociales, bienes, servicios, situaciones concretas de vida.

Sin embargo, la gobernanza pública no es equivalente a la gestión pública, aun si la necesita e incorpora. Los fines y las normas de la gobernanza institucional y política de la sociedad enmarcan y especifican las decisiones y acciones operativas de sus agencias administrativas, que se han instituido con la función de realizar los objetivos del proyecto de sociedad que el gobierno decide en interlocución con la ciudadanía y sus agentes políticos. Una cosa es gobernar a la sociedad, definir y decidir los objetivos centrales de la sociedad y otra cosa es gobernar a las entidades de la administración pública, que son los brazos operativos del gobierno y cuyos dirigentes y personal experto diseñan, seleccionan y ejecutan las acciones que conforme a las ciencias, las tecnologías y las gerencias son idóneas y efectivas para realizar los objetivos del proyecto de sociedad.

Los conocimientos y las experiencias profesionales del personal experto de las entidades administrativas son indispensables, determinan el proceso de los objetivos sociales, institucionalmente prescritos o aplicables y políticamente compatibles. No obstante, las decisiones de los administradores públicos no son independientes, incondicionadas, que se adoptan por cuenta propia y sin consideración de los fines y directrices de la gobernanza pública de la sociedad. Las razones institucionales y políticas que motivaron la decisión directiva de la gobernanza de la sociedad definen la intencionalidad de las decisiones de los administradores públicos y sus principios de acción, las validan y las autorizan, determinan su validez y valía social. La gestión pública es indispensable porque el gobierno de la sociedad es una acción ejecutiva, performativa y no únicamente normativa o discursiva, pero es parcial, incompleta, porque toda gestión, sea privada o pública, es una actividad *relacional*, referida a los fines y objetivos que la organización privada o pública valora y orientada a su realización. Es una acción intencional y causal. Se estructura por su intencionalidad, por la valía de sus fines y objetivos, y por su causalidad que hace que los objetivos intencionados se efectúen, sean hechos y realidades. En la gobernanza pública los objetivos intencionados que definen el sentido de dirección de la sociedad y que el gobernante decide por su validez pública real o atribuida, son las referencias obligadas de las agencias administrativas, que se han instituido y actúan en función de su realización. Sin referencia intencional y causal a los fines y normas constitutivas del Estado y a los fines políticos del gobierno democrático, la gestión pública no tiene motivos para existir y carece de sentido y validez.

En resumen y conclusión, la gobernanza pública se constituye a condición de que el agente gubernamental y los agentes ciudadanos sean capaces de asociar e integrar en su decisión y acciones *el ordenamiento normativo del Estado, el sistema social de conocimiento y los equilibrios de las relaciones políticas*, que le otorgan respectivamente legitimidad, efectividad y aceptabilidad social. Y pueden hacerlo a condición de que las decisiones directivas del gobierno o del gabinete en unión con la ciudadanía compatibilicen, complementen y conjunten sus tres propiedades esenciales y no privilegien una de las tres

propiedades con exclusión de las otras, lo cual produciría acciones legítimas pero inefectivas o políticamente inviables o acciones efectivas pero ilegítimas y políticamente cuestionables o acciones políticamente aplaudidas pero ilegales e inefectivas con costos superiores a los eventuales beneficios sociales. En efecto, la gobernanza genuina y efectiva vincula, complementa e integra las tres propiedades esenciales de su actividad directiva.



3. Las propiedades esenciales de la nueva gobernanza pública.

Si se acepta que la legitimidad, efectividad y aceptación social son las propiedades esenciales de la gobernanza, procede entonces definir las reglas que los participantes en las decisiones públicas deben observar a fin de asegurar que las propiedades sean respetadas. Es necesario hacerlo porque, aun si se considera que es necesaria y exigible una gobernanza de múltiples actores, públicos, privados y sociales, es previsible que la interlocución y el debate entre ellos tope con obstáculos que bloquen el ponerse de acuerdo sobre los objetivos, los recursos, las acciones y los tiempos de la gobernanza o que sus acuerdos sean cuestionados por tergiversaciones legales, errores de análisis y cálculo o por la exclusión de sectores de ciudadanos.

Sobran las evidencias de gobiernos abiertos a la participación ciudadana que han tomado decisiones cuestionables porque los participantes en la decisión directiva no se distinguen por trayectorias sociales y cívicas respetables, sus intereses no son de naturaleza pública y los acuerdos que cierran las conversaciones y negociaciones incluyen hechos de corrupción o una distribución inequitativa de los beneficios, que se concentran en algunas empresas o sectores particulares, mientras los costos se extienden al conjunto de la población. Son notorios a lo largo de décadas las desigualdades de los efectos y los costos en las políticas urbanas, ambientales, sanitarias, educativas, de infraestructura.

La interlocución y deliberación de los múltiples actores que participan en los asuntos públicos no es armónica y fácil. Regularmente es tensa y polémica, dado que los actores participantes tienen intereses diferentes y divergentes en determinados asuntos que les importan y son frecuentemente relaciones de poder con pulsos de fuerza entre ellos. Por consiguiente, es probable que la conclusión de la gobernanza coproducida sea impropia por causa de las estrategias discursivas de interlocutores poderosos con una agenda doble (manifiesta y oculta), la intolerancia de algunos cuando sus datos, análisis y

propuestas son cuestionados en el debate, las actitudes de superioridad y discriminación de ciertos individuos o grupos coaligados hacia determinados participantes, o por mentiras, chantaje, cooptación de rivales, imposición de conclusiones.⁴

Para evitar estas situaciones y conductas contrarias a la nueva gobernanza colegiada es necesario que los múltiples actores elaboren, acuerden y acepten *un marco de principios, normas y criterios* que guíen la interlocución, el intercambio, la discusión y los acuerdos. Sin un marco regulatorio aceptado, sea formal o informal, la cogobernanza, la gobernanza por cogobierno, no podrá construirse, instituirse, acreditar legitimidad y efectividad y reconstruir la confianza social en el dirigente gubernamental.

El marco regulador de la interlocución y deliberación comprende dos dimensiones o planos relacionados, interdependientes: la dimensión *subjetiva* de la conversación de los interlocutores y la dimensión *objetiva* de sus posiciones cognoscitivas y prácticas. Las dos dimensiones se derivan de los principios de “la ética discursiva” en el ámbito público.⁵

⁴ La crítica a las formas de cogobernanza público-privada se han enfocado en las leyes y reglamentos que regulan el proceso de contratación de las empresas privadas para la provisión de específicos bienes y servicios públicos. Los defectos regulatorios y la gestión omisa de gobernantes y funcionarios han dado pie a licitaciones politizadas, que favorecen a los socios actuales o potenciales de los políticos, y no les han exigido rendición de cuentas sobre actividades, resultados, programa de inversiones, calidad y cobertura de servicios, control de precios. Hay evidencias de asociaciones público-privadas exitosas de beneficio público, pero también evidencias de complicidades, resultados insatisfactorios, deterioro empresarial y encarecimiento del precio de los servicios. Otras críticas se han enfocado en el desempeño de los Organismos Constitucionales Autónomos de muchos países de la región latinoamericana y del Caribe (*Executive Independent Agencies*), formadas por ciudadanos expertos y respetables, seleccionados con la aprobación de legisladores y del poder ejecutivo, que tienen la responsabilidad de decidir de manera independiente e imparcial en asuntos públicos que son vitales para el bienestar y el desarrollo de la sociedad en lugar de decisiones improductivas y costosas por intereses políticos de los gobiernos partidistas. Hay, sin embargo, que considerar que muchas de las críticas a la cogobernanza son ideológicamente motivadas y buscan desacreditarlas como instituciones e instrumentos del “neoliberalismo” y no se plantean nunca la cuestión si el “neoestatismo” populista o autocrático pueda ser viable y producir bienestar, seguridad social y progreso sin el aporte de las libertades económicas de los mercados y de las libertades políticas e intelectuales de los ciudadanos y pretender controlarlas y disminuirlas.

⁵ Autores fundamentales de la ética del discurso son Jürgen Habermas (1983): “*Moral Bewusstsein and Kommunikatives Handeln*”, Suhrkamp eds. (trad.esp. “Conciencia moral y acción comunicativa”, ed. Península, 1985) y Karl-Otto Apel (1987): “*Diskursethik and Verantwortungsethik*”, Suhrkamp, eds (trad.esp “Teoría de la verdad y Ética del discurso”, ed. Paidós, 1991). Existen además contribuciones extraordinarias de filósofos y politólogos hispanoamericanos sobre el tema.

La dimensión *subjetiva* del marco regulatorio formal o informal de la interlocución concierne a las conductas de los interlocutores. Es una dimensión valorativa, *axiológica*, que reconoce y defiende el valor de los seres humanos, la igualdad de sus libertades y derechos privados y públicos, su autonomía, su capacidad de entendimiento, reflexión y comunicación. Exige el respeto a todos los sujetos interlocutores, aun si en sus exposiciones manifiestan defectos informativos, cognoscitivos y expresivo, que han de señalarse. Las conductas que obstruyen los entendimientos y acuerdos y deben prohibirse son las falsedades, la intolerancia, la discriminación o la exclusión de sujetos que tienen el derecho a participar, la desigualdad de ocasiones y tiempos de intervención entre los participantes, el lenguaje ofensivo, el chantaje, la intimidación, la imposición de conclusiones por personalidades o grupos poderosos e influyentes, etc.

La dimensión *objetiva* de la interlocución es *cognitiva*, comprende las propiedades lógicas y las propiedades cognoscitivas de las afirmaciones, argumentaciones, objeciones, críticas, cálculos, propuestas de los sujetos dialogantes. Los datos comprobables, las definiciones y argumentaciones correctas, las explicaciones y cálculos empíricamente controlables favorecen y facilitan los entendimientos y los acuerdos; por el contrario, los obstruyen todas las veces que sus intervenciones carecen de datos comprobables, son incorrectas sus definiciones de las realidades en cuestión, ilógicos sus razonamientos y sus propuestas de acción son más bien anhelos inviables o costosos.

En el ámbito subjetivo la gobernanza multiactor, gubernamental-social, público-privada, es impracticable si las conductas de los sujetos dialogantes transgreden los principios éticos y jurídicos que regulan la relación interpersonal de los ciudadanos en su interlocución. Y, en al ámbito objetivo, es irrelevante por causa de los errores lógicos del razonamiento jurídico y ético en el terreno de los valores públicos y por sus explicaciones y cálculos técnicos equivocados y costosos en el terreno de los hechos, que con frecuencia han sido motivados por intereses inconfesados de los agentes privados y públicos. Si esto ocurre en los dos planos, la cogobernanza puede ser un *wishful thinking*

defendible, justificado, pero irrelevante, irresponsable e inviable. Se exige entonces la “gobernanza por el gobierno”, la intervención del gobierno con sus facultades y poderes para poner orden en la participación ciudadana en los asuntos públicos, neutralizar a los sujetos irracionales, intolerantes, convenencieros, prepotentes y determinar los lineamientos y objetivos de la decisión e implementación de la gobernanza, aun si su decisión directiva será una decisión de riesgo.

La gobernanza colaborativa, el gobierno abierto, la democracia deliberativa han promovido el derecho de los ciudadanos a definir la agenda pública y a participar en el análisis y la decisión de las políticas públicas. No obstante, en los hechos de la política real, la interlocución de los políticos, los funcionarios y los ciudadanos se efectúa frecuentemente sin reglas o con reglas limitadas y cambiantes, lo cual bloquea o distorsiona los entendimientos y las resoluciones. En la práctica real, la dimensión subjetiva de la interlocución está más presente e interiorizada en las sociedades de Estado de derecho y gobierno democrático con una cultura política opuesta a la imposición y la pasividad ciudadana. En cambio, la dimensión objetiva es el área débil por operar sin reglas. En las exposiciones y discusiones de los interlocutores se levantan demandas, se critican posiciones y se hacen definiciones y propuestas sin datos, explicaciones, evaluaciones y cálculos comprobables, que son las condiciones que hacen posible la racionalidad, la efectividad y el aprendizaje de la gobernanza pública.

La cogobernanza pública puede aparecer, practicarse y consolidarse por causa de situaciones factuales que hacen entender a los sujetos políticos y sociales la necesidad e importancia de asociarse y trabajar en conjunto para poder encontrar respuesta a problemas crónicos inaceptables y abrir la ruta hacia un futuro de mejores situaciones de vida en común. Tiene causas y motivaciones factuales. Pero la cogobernanza no podrá aparecer, practicarse y consolidarse sin un marco normativo, ético y jurídico, que arraiga en valores y principios rationalmente fundados y nos interpelan incondicionalmente.

A manera de conclusión. Los puntos críticos de las democracias tienen diversas causas y dimensiones, que se plasman y evidencian en el modo como gobiernan los gobiernos democráticamente elegidos. Sin cerrar los ojos a las fallas institucionales que golpean su legitimidad, los problemas de las democracias se manifiestan en su capacidad y efectividad directiva para resolver problemas, atender necesidades, encauzar los cambios y cerrar la brecha entre lo que valorativamente los gobiernos democráticos proclaman y lo que factualmente es la vida asociada.

No es de extrañar que, en el ámbito del gobierno democrático, como en el de la vida personal y en el desempeño de las organizaciones, exista siempre una brecha entre los fines intencionados y los efectos concretos de la acción. La brecha en la vida personal y en el desempeño de las corporaciones se explica por varios factores, pero en los asuntos públicos se explica, aunque no se justifica, porque el gobierno ejecutivo en interacción con los poderes públicos y la ciudadanía decide políticas que en mayor o menor medida son discordantes con los valores y principios del Estado y con las causalidades de las ciencias y las tecnologías. La sociedad existente en forma de Estado no es una visión especulativa ni un ensueño atractivo, es una realidad exigible que se constituyó para cerrar la brecha entre los hechos de la vida asociada, brutales con frecuencia, y los valores humanos que la inteligencia social ha construido y arraigado por siglos.

La concepción y valoración del Estado de Derecho y de la democracia, llamada “occidental” por los autócratas y teócratas, nos lleva lógicamente a imputar en última instancia al Estado y a su forma democrática de gobierno la brecha que existe entre nuestros sueños, aspiraciones y proyectos y nuestras situaciones reales de vida, sacudida por problemas, necesidades, limitaciones y transgresiones. Las familias, las comunidades locales, las organizaciones sociales, las corporaciones económicas, las iglesias, los medios de comunicación y las redes sociales son causas, pero no son las causas determinantes de la brecha que deprime la calidad de la vida personal y asociada de los sujetos. Son los agentes del Estado las causas de fondo, porque son los que tienen la última palabra en los asuntos de la estabilidad, la

seguridad, el bienestar de la sociedad y disponen del poder para hacerla efectiva y real. No hay más opción que reformar el ordenamiento normativo estatal e innovar su gobernanza a fin de estrechar las brechas injustas y multiformes de la desigualdad. Esta es nuestra responsabilidad personal, corporativa y cívica, convencidos de que los estados totalitarios y los gobiernos autocráticos y teocráticos hacen más sombría, amplia y vejatoria la brecha.

