

Gobernar Sociedades Complejas: El Rol del Estado



Tiempo de lectura: 10 min.

[Javier Toro](#)

Mar, 05/11/2019 - 09:55

Una charla con B. Guy Peters

¿Qué es la gobernanza? ¿Por qué es importante?

La gobernanza proviene de una palabra griega que significa dirigir. La noción es que gobernar es esencialmente dirigir la economía y la sociedad hacia algunos

supuestos objetivos colectivos. Lo ideal sería que esos objetivos se establecieran de forma democrática. Sin embargo, independientemente de cómo esos objetivos se establezcan, la cuestión principal en la gobernanza está en tener la capacidad de alcanzar esos objetivos. Esto es importante porque es así cómo nos ocupamos de los problemas colectivos que los individuos y el sistema económico no pueden resolver adecuadamente. La gobernanza, por lo tanto, comprende algún tipo de sistema de gobierno para hacer frente a esos problemas. El sistema de gobierno podría no ser perfecto, pero al menos establece algunos mecanismos para tratar de alcanzar esos objetivos colectivos.

¿Existe un sentido unificado del papel que el Estado debe desempeñar en gobernar?
¿Qué papeles ha desempeñado el Estado en todo el mundo a lo largo de la historia?

Bueno, no hay ningún papel acordado para el Estado. Si nos fijamos en la teoría de la gobernanza, encontraremos a algunas personas que todavía se centran mucho en el Estado. Básicamente argumentan que el Estado debe estar siempre en control y que todo lo demás debería esencialmente trabajar con el Estado o a través del Estado. También encontraremos a otros que argumentan que el Estado y el gobierno no son realmente necesarios, que mucho de lo que consideramos gobernanza se puede hacer a través de la acción voluntaria, las redes sociales, los organismos intermediarios. Por lo tanto, no existe una noción común de cómo la gobernanza debe ser administrada. En general, creo que no se puede pensar en gobernar sin que exista el Estado y sin que el Estado desempeñe un papel razonablemente fuerte. Se necesita de la autoridad, de leyes, de la capacidad de recaudar dinero y movilizar otros recursos. Pero todavía hay teóricos, particularmente en Europa, que hacen mucho hincapié en el papel de los actores sociales en la gestión de la gobernanza.

Ahora, con respecto a la segunda parte de la pregunta, el Estado ha sido históricamente una parte central de gobernar. Probablemente fueron más fuertes antes, históricamente, de lo que son ahora, aunque estos Estados no eran tan fuertes como les hubiera gustado. No obstante, el modelo era el de un Estado centralizado fuerte que trataba de controlar a los individuos y los actores económicos dentro de sus fronteras. El Estado se ha vuelto menos esencial debido a una mayor democratización y al creciente papel en gobernar de los actores sociales, grupos de interés, organizaciones sin fines de lucro, ONGs, etc. Ahora bien, todavía existen gobiernos que son muy centrales y autocráticos. En los gobiernos democráticos de hoy, el Estado puede “dirigir desde la distancia”, como diría la

escuela de gobierno holandesa; es decir, el Estado permite que otros actores se involucren y al mismo tiempo observa con atención lo que ocurre en la sociedad y mantiene el poder de intervenir si las cosas toman un mal camino. El mejor ejemplo de esta forma de gobernar muy suave es la de los Países Bajos, en particular. Además, Dinamarca ha tomado la iniciativa en el uso de las redes sociales para gobernar.

¿Han sido capaces los gobiernos, en general, de hacer frente a los problemas, las demandas y las expectativas de la sociedad? Si no, ¿por qué no?

Creo que la respuesta a esa pregunta depende de a quién le pregunte. Pienso que los críticos del gobierno argumentarían que los Estados no han sido eficaces. Los críticos de la derecha política dirían que las decisiones del gobierno son descuidadas, ineficaces, etc. Y yo diría que los gobiernos no son tan eficaces como les gustaría. Por otro lado, también pienso que se puede argumentar que no hacen un trabajo tan malo, que prestan la mayor parte de los servicios públicos razonablemente bien a la mayoría de la gente. Esto, sin embargo, no es válido para los países menos desarrollados. En algunas partes de África, en particular, y de Oriente Medio hay Estados que han fracasado, donde el Estado ya no tiene la capacidad de prestar esos servicios públicos o de mantener el orden y ha promovido que esa responsabilidad sea asumida por los caudillos, clanes y otros grupos sociales de larga data. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la mayoría de los Estados puede ofrecer un nivel razonable de servicios a las poblaciones. No obstante, los Estados fracasan. ¿Por qué fracasan? Fracasan, en parte, porque los ciudadanos quieren demasiado; esperan quizás demasiado, particularmente dado lo que están dispuestos a pagar en impuestos. En segundo lugar, los ciudadanos también tienen demandas contrapuestas y conflictivas. Los propios gobiernos también tienen conflictos internos; diferentes ministerios, diferentes agencias quieren hacer cosas que están en conflicto entre sí. Para los países en desarrollo, una de las principales limitaciones es simplemente los recursos: el dinero, pero también los recursos humanos —no tener tal vez el número de personal calificado que necesitan para poder prestar los servicios de forma eficaz—. Por lo tanto, los gobiernos fracasan, cuando lo hacen, por una variedad de razones. Hay que ver por qué fracasan casi caso por caso. No existe un modelo general para comprender por qué el fracaso ocurre.

Ahora, ¿cómo puedes saber qué tan buena es la gobernanza? Existen varios indicadores, pero son imperfectos. Por ejemplo, el Banco Mundial tiene una serie de

indicadores de gobernanza, la mayoría de las cuales tienen que ver con el Estado de derecho, la lucha contra la corrupción y ese tipo de cuestiones. Los indicadores existentes usados para medir la prestación efectiva de servicios no son tan buenos. Algunos de los mejores indicadores se obtienen a través de encuestas en las que a los ciudadanos se les pregunta si están obteniendo lo que esperan. El Barómetro Latinoamericano, por ejemplo, cada año hace preguntas a los ciudadanos de los países latinoamericanos sobre lo que obtienen del gobierno, si están satisfechos, etc. Y sondeos de opinión pública similares se llevan a cabo en todas las otras partes del mundo.

Entre las formas existentes de gobernanza, ¿existe una superior? Si es así, ¿en qué sentido es superior?

De nuevo, lamento ser vago aquí, pero creo que eso depende de a quién le pregunte. En primer lugar, pienso que hay que cotejar la forma de gobernanza con la naturaleza de la sociedad y la población que usted intenta gobernar. Algunas sociedades no aceptarían un gobierno autoritario, que bien pudiera ser aceptable en otros escenarios. Bajo el supuesto de que todo lo demás se mantiene igual, pienso que lo mejor sería tener un gobierno donde las decisiones se tomen a través de algún tipo de proceso democrático, y con eso me refiero a un proceso que brinde no solo oportunidades para votar sino también un medio para participar de manera continua y variada, en cierta medida, como ocurre en los modelos de red de los que he hablado antes. Yo diría que una forma de gobernanza superior es aquella que puede aceptar ideas, deseos y demandas de la sociedad y tiene la capacidad de satisfacerlos. También pienso que es importante tener un buen sistema administrativo, una buena burocracia, en el sentido de que sea eficiente y también eficaz en el trato directo con los ciudadanos, a nivel de la calle.

Consideremos el caso de Singapur. Ellos no son totalmente antidemocráticos. Ellos se han estado democratizando lentamente y ahora existe una democracia limitada. Además, son extremadamente eficaces en la prestación de servicios: son limpios, seguros, tienen una muy buena educación, etcétera, etcétera. Ahora, si usted le pregunta al singapurense promedio, mi impresión es que la mayoría de ellos diría que están contentos con su gobierno. Sin duda, hay muchos que desearían que fuese más democrático, pero al mismo tiempo, están muy satisfechos con el nivel de los servicios públicos. Eso significa que usted tiene que encontrar alguna manera de unir el proceso democrático con el proceso de prestación de servicios. Ambas cosas se pueden tener —dé una mirada a Escandinavia, por ejemplo—, pero es algo difícil

de conseguir. Todos, al menos la mayoría de las personas, quieren llegar a ese lugar feliz donde se es a la vez democrático y bien servido, pero para llegar a ese lugar se necesitan recursos y una población que esté dispuesta a moderar y negociar sus demandas. Además, ayuda ser rico.

¿Puede haber gobernanza sin gobierno? ¿Puede una forma de gobernanza no jerárquica ser superior?

Anteriormente comenté algo sobre esto. Para mí, la noción de gobernanza sin gobierno es una especie de disparate. Se necesita alguna forma de aparato de gobierno para ejercer la gobernanza. Este puede ser muy informal y a menudo en cualquier sistema formal puede complementarse en gran medida con medios informales de gobernanza, pero debe haber alguna forma de gobierno. Según Fritz Scharpf, un distinguido politólogo alemán, las organizaciones no gubernamentales o las personas que tienen autoridad delegada siempre gobiernan en la “sombra de la jerarquía”. Es decir, el Estado y el gobierno siempre pueden retirar la autoridad delegada si sus agentes no están haciendo el trabajo correctamente. Por lo tanto, de nuevo, los gobiernos pueden gobernar desde la distancia, pero siempre tienen la autoridad para restaurar un control más directo. Gobernar con una mano muy suave, mantenerse a la distancia y depender de los actores sociales, las organizaciones sin fines de lucro, etc., para proporcionar servicios puede ser beneficioso: los impuestos pueden ser más bajos y la prestación de servicios puede ser menos burocrática —en el sentido negativo del término— y más apreciada por la población. Pero, en última instancia, se necesita de una cierta fuente de autoridad.

¿Qué es la gobernanza democrática? ¿Cómo se puede distinguir la gobernanza democrática de la no democrática sea cual sea su forma?

La democracia es una de esas palabras para las cuales cada quien tiene su propia definición. Pero, básicamente, de lo que creo que estamos hablando es de elecciones libres y justas, de un cierto respeto por los derechos de las minorías, del Estado de derecho y de una gobernanza razonablemente abierta, responsable y transparente. Así que, si se tiene esas cuatro características, pienso que se tiene un gobierno democrático. ¿Cómo podemos distinguir a este tipo de gobierno de un régimen que no es democrático? Bueno, solo hay que examinar esas cuatro características. ¿Son las elecciones libres y justas? ¿Existen otros medios de participación? ¿El gobierno del día se hace responsable ante el pueblo o un órgano legislativo? ¿Los tribunales son libres? ¿La gente puede acceder a los tribunales de

manera libre? Si es así, entonces esencialmente se tiene un sistema democrático, y en particular, pienso, un sistema democrático liberal, en el sentido de que protege los derechos de las minorías. La dificultad no está en distinguir la gobernanza democrática de la no democrática en los casos extremos. No es tan difícil ver el contraste entre Suecia, en un extremo, tal vez, y una dictadura, en el otro extremo. El problema se encuentra en el medio, como en el caso de Singapur. ¿Qué tan democrático es Singapur? Perú, donde el gobierno parece estar en un caos debido a las peleas entre el Congreso y el presidente, ¿qué tan democrático es? Casi todos los gobiernos, sin importar cuánto control tenga un partido o una persona, tienen un parlamento, una legislatura de algún tipo. Eso hace que un gobierno parezca democrático. Ahora, ¿fueron libres las elecciones que produjeron ese parlamento? ¿El parlamento siempre está, al cien por ciento, a favor del presidente? La respuesta a esas preguntas le dirá si el gobierno es realmente democrático.

¿Qué son las instituciones formales de gobierno? ¿Son ellas importantes para la gobernanza democrática?

Hay tres ramas en la forma estándar de pensar sobre las instituciones formales de gobierno: la Legislativa, la Ejecutiva (presidentes y primeros ministros) y la Judicial (los tribunales). Y luego a eso hay que añadir la burocracia, que técnicamente forma parte del ejecutivo, pero no del ejecutivo político. Estas cuatro instituciones formales constituyen la parte más importante del gobierno y de la gobernanza. Si se identifica cómo funciona la legislatura, cómo funciona el ejecutivo político, cómo funcionan los tribunales y cómo funciona la burocracia, entonces se puede entender cómo funciona la gobernanza hasta cierto punto. Para comprender plenamente cómo funciona la gobernanza, también hay que tomar en cuenta la forma en que participan las partes informales; es decir, la forma en que los actores sociales, los grupos de interés y los grupos sociales de otro tipo interactúan con las instituciones formales para ejercer la gobernanza. Las instituciones formales son realmente cruciales para la gobernanza democrática, ya que proporcionan controles y equilibrios. Las legislaturas y los tribunales deben controlar a los presidentes y a los primeros ministros. Del mismo modo, los presidentes y los primeros ministros necesitan, en cierta medida, poder controlar las legislaturas. Estos controles institucionales son importantes para mantener un sistema democrático, pero también lo son los controles provenientes de otras fuentes, como los medios de comunicación y el público en general. Una parte importante de la gobernanza democrática, que es cada vez más importante, es la capacidad de hacer cumplir la

obligación de rendir cuentas. Los gobiernos, debido a su tamaño y poder, pueden hacer muchas cosas, por lo que tenemos que ser capaces de responsabilizarlos de lo que hacen y de destituirlos si exceden su autoridad. Los medios de comunicación de todo tipo (los impresos, la radio y la televisión, las redes sociales) son actores cruciales para la rendición de cuentas. No puedes pedirle cuentas a alguien si no sabes lo que esa persona está haciendo. Eso es cierto hoy en día, y ha sido cierto en el pasado. Thomas Jefferson dijo una vez que preferiría vivir en un país sin partidos políticos que en un país sin periódicos.

Foro

noviembre-diciembre, 2019

VOL. 3, NÚM. 6, PÁGS. 1-8

<https://www.revistaforo.com/2019/0306-01>

[ver PDF](#)

[Copied to clipboard](#)