



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

[cedai@clad.org](mailto:cedai@clad.org)

Centro Latinoamericano de  
Administración para el Desarrollo  
Venezuela

Uvalle Berrones, Ricardo

Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática

Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 50, junio, 2011, pp. 167-190

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533682006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

[redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## **Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática\***

**Ricardo Uvalle Berrones**

### **Introducción**

Sin negar la importancia del carácter político del Estado, que se traduce en la existencia de gobiernos centralizados, burocráticos y unidireccionales, es importante que en la óptica del poder público, que se nutre no sólo de la constitucionalidad y la legalidad, existan formas de regulación de la participación de los ciudadanos en los asuntos comunes. Para ello es necesario que las agencias gubernamentales diseñen reglas institucionales, procesos y programas que estimulen la colaboración de la sociedad para aprovechar la capacidad instalada de esta en favor de la atención y solución de los problemas públicos.

En la medida que el poder público también sea entendido como un poder de los ciudadanos, la gobernanza y las políticas públicas tendrán un valor institucional que se alimentará de valores democráticos, los cuales se condensarán en un gobierno abierto, deliberativo y corresponsable. Se llega, así, a uno de los puntos más sensibles de la vida colectiva relacionado con el tema de la dirección por consenso de la sociedad. Ello implica que el espacio público tiene vigor cuando la acción pública se institucionaliza en formas de cooperación y corresponsabilidad que incentivan las capacidades colectivas integradas por individuos y grupos organizados, y por autoridades que convocan y coordinan las iniciativas y los recursos existentes. La dirección por consenso, entendida como dirección pública, significa que las libertades y la acción pública logran debilitar las prácticas del centralismo que otrora las limitaban, cuando no había contrapesos efectivos a la intervención no justificada del Estado en la sociedad y la economía. Al reivindicarse la categoría de poder público, la focalización en la gobernanza y las políticas públicas tiene mayor relevancia porque significa que el espacio de lo público se desestatiza, con lo cual la organización de los ciudadanos da lugar a formas de cooperación sin tutela estatal, destacando, así, la autonomía y la capacidad de gestión que se originan en las organizaciones de la propia sociedad civil.

El objetivo de este trabajo consiste en señalar que el vínculo funcional entre gobernanza y políticas públicas es una fórmula institucional que favorece el tratamiento de la dirección por consenso, tomando en cuenta el vigor de la sociedad y la regulación que ejercen los gobiernos. Para este fin, es relevante puntualizar que la dirección por consenso de la sociedad se inscribe en la categoría “modo de gobernar”, no en la de “forma de gobierno”. Modo de gobernar alude a las habilidades, pericias y destrezas directivas para incorporar los aportes de la sociedad en la definición e implementación de metas colectivas. En consecuencia, es un asunto de capacidades a construir y criterios a aplicar para operacionalizar las reglas de convivencia que favorezcan la visión del gobierno de lo público.

El documento se ordena de la manera siguiente: 1) declive estadocéntrico; 2) el renacimiento del espacio público en las políticas; 3) hacia la gobernanza democrática; 4) gobernanza funcional; 5) vigor de la acción pública; 6) economía de mercado; 7) arreglos institucionales; 8) gobierno de lo público; y 9) conclusiones.

### **Declive estadocéntrico**

A partir de los años setenta del siglo pasado, los Estados intervencionistas ingresan en una crisis relacionada con el agotamiento de la gestión burocrática, la cual se había convertido en el referente más conspicuo de su desempeño institucional y de la presencia gubernamental en la sociedad a partir de lo que debían hacer, no tanto de lo que podían hacer (Drucker, 1992: 95). Cuando emergen y recrudecen los problemas de insolvencia fiscal que dañan la acción del gobierno -colapso de las políticas intervencionistas en la producción y distribución de los beneficios-, la relación del Estado con la sociedad y la economía ya no es favorable, dado que los excedentes producidos habían sido “mal”

---

\* Recibido: 17-10-2010. Aceptado: 02-06-2011.

administrados, situación que provoca reacciones de inconformidad y protestas por parte de los ciudadanos tanto en el mundo desarrollado como en los países emergentes. Las burocracias públicas (Arellano, 2010: 81) habían obtenido ventajas económicas y políticas debido a su injerencia en la selección, el diseño y la ejecución de las políticas públicas, sin que fueran supervisadas mediante prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

La maximización de los beneficios económicos se hace efectiva mediante la administración de los presupuestos públicos, y los de carácter político, mediante el modo de participar e influir en las decisiones públicas. Esta situación conduce a que el curso de las políticas del Estado se lleve a cabo bajo criterios de relación política fincada en el trato corporativo y en la obtención de ventajas que permiten acendrar su posición de poder en las estructuras institucionales.

La influencia de los cuerpos burocráticos caracteriza en lo fundamental a los Estados intervencionistas, dado que allí están los expertos en las tareas de planeación, programación, control y evaluación, las que desarrollan sobre la base de producir, distribuir y utilizar información fundamental para la toma de las decisiones colectivas, sin valorar que ciertas actividades públicas no debían estar a su cargo (Drucker, 1992: 101).

La ventaja que tienen para producir y recrear asimetrías de la información le confiere a los cuerpos burocráticos ventajas frente a los dirigentes políticos, a quienes influyen con sus propuestas y logros. La intervención amplia del Estado en la sociedad es producto del modo burocrático de administración, el cual se sustenta en el binomio producción-distribución de beneficios a cargo de las agencias administrativas y gubernamentales.

El peso decisonal de las burocracias, en este sentido, es determinante en la estructuración de las políticas gubernamentales a través de las cuales se interviene en la sociedad y la economía. De este modo, lo relacionado con el empleo, el consumo, la seguridad social, las jubilaciones, los retiros del servicio público y las prestaciones económicas se multiplican en escala creciente hasta generar el arquetipo del Estado del bienestar. El prototipo de este Estado es fundamentalmente administrativo y burocrático, lo cual significa que funge como el centro del quehacer institucional y que los mercados, las organizaciones de la sociedad, los ciudadanos y los agentes del mercado no tendrían la oportunidad de incidir activamente en la articulación de las metas colectivas. La capacidad de maniobra de los políticos y las burocracias es mayor a la de la sociedad civil y el mercado y, por tal motivo, tanto la inversión como los presupuestos y el gasto público son las palancas que permiten movilizar a los Estados como agentes protagónicos de la vida colectiva.

Este hecho se reproduce desde 1945 a 1975, tiempo en el cual el Estado de bienestar vive su mejor momento, y con él, el poderío de las burocracias es vigoroso en el diseño e implementación de políticas de corte más intervencionista, no tanto regulador. En los años ochenta, la crisis de la gestión burocrática del Estado de bienestar provoca la necesidad de replantear su actividad y las políticas aplicadas, con el fin de reanimar la sociedad civil y las economías en la perspectiva de los mercados, la competitividad y la productividad. El Estado de bienestar agota su eficacia, y con ello, una forma de intervención que desprestigia a los cuerpos burocráticos como representantes de los intereses públicos y como únicos responsables de la dirección del propio Estado. Con el auge de la globalización, entendida como un sistema de intercambios abiertos, innovación tecnológica, flujo acelerado de capitales, mercancías, servicios, información y personas (Prats, 2005: 23-24), la cohesión -distribución de beneficios y prácticas solidarias- que producen los Estados de bienestar se modifica para dar paso a procesos de devolución, descentralización, gestión y regulación que encaucen la nueva dinámica de la sociedad, la competencia, la ciudadanía, el mercado, el bienestar y la seguridad planetaria, teniendo como referente ineludible, la dinámica creciente y diversificada del espacio público.

### **Renacimiento del espacio público en las políticas**

Una consecuencia del estatismo sin límites definidos es que el declive de su eficacia no sólo se explica por su inoperancia, sino por el reclamo de la sociedad y los ciudadanos, al no tener la oportunidad de

participar en el quehacer público en los espacios de convivencia. El principal cuestionamiento de la sociedad hacia la administración burocrática del Estado de bienestar consiste en que el espacio público no es privativo ni monopolio de una esfera de poder. Es un espacio de comunicación, interacción y expresión (Rabonikof, 2004: 166), fruto del vigor de la diversidad y la pluralidad que caracterizan la sociedad civil contemporánea. El espacio público es un lugar accesible, compartido e incluyente, por lo cual ninguna instancia de decisiones puede apropiarse de él. Con la crisis de los Estados intervencionistas, el espacio público es invocado y reclamado desde la sociedad, el mercado y las organizaciones civiles para luchar por relaciones horizontales del poder y por un lugar que es el hogar de los ciudadanos. El espacio público condensa la intervención de actores gubernamentales y no gubernamentales en la definición de los problemas y soluciones públicas, lo cual obliga a modificar el patrón de la conducción social con el auxilio de las políticas públicas.

En este sentido, las políticas públicas aluden a situaciones que combinan: la oferta y los resultados de gobierno; la acción y la no acción de éste valorando condiciones, actores, tiempos, demandas y presiones públicas; las decisiones y las acciones que se rehacen de manera continua tomando en cuenta el juego de intereses, la opinión pública, los valores en competencia, las demandas y la sinergia de los actores sociales y políticos; la intencionalidad para planificar e implementar estrategias; la combinación de ámbitos, responsables, órdenes, legislación, oficinas, participación, corresponsabilidad, recursos, personal directivo y operativo; y las visiones de corto, mediano y largo plazo para cumplir objetivos y metas que tendrán impacto diferenciado en el espacio público. La aplicación de las políticas públicas incentiva la cooperación entre los actores de la sociedad, desactiva tensiones, regula problemas y define soluciones focalizadas para evitar la alteración violenta de la correlación de fuerzas. Por tanto, la política es una práctica social (Garza, 2009: 56) que se estructura en cursos de acción que responden a la complejidad de la acción colectiva. No menos importante en cuanto a la concepción de las políticas públicas en relación con el espacio público son los discursos que los diversos actores esgrimen para fundamentar su sentido, alcance y necesidad como una forma de respuesta que se ha de construir e institucionalizar. En este sentido, la percepción del problema y las propuestas que se elaboran desde distintos foros en la sociedad, dan paso a procesos de comunicación y argumentación que se utilizan para llegar a etapas de aceptación pública. El modo en que se inserta la política en la deliberación social, con el concurso de actores y valores propios, refleja que el espacio público es la fuente de origen que plantea, con diversas estrategias de persuasión, la importancia de que ciertos problemas sociales ingresen a la agenda gubernamental. Así, necesitan justificación y legitimación a través de planteamientos discursivos que influyen en su definición y en el diseño de las soluciones operativas. Las políticas no son en sí soluciones técnicas ni racionales, sino la suma de argumentos, discursos, deliberación, persuasión y convencimiento que dan vida a procesos y contenidos institucionales.

Por tanto, el espacio público se nutre de la energía individual y colectiva de la sociedad civil, motivo por el cual no es zona infranqueable para los ciudadanos, sino referente fundamental para construir los procesos de gobierno desde la óptica de las políticas públicas. El renacimiento del espacio público se inicia con el reclamo de las libertades políticas y económicas que otrora fueron limitadas por las políticas intervencionistas a cargo de oficinas administrativas y burocráticas. Con un espacio público activo, las políticas se ciñen a plantear el derecho a la participación en los asuntos públicos, así como en la elaboración y el cumplimiento de las políticas públicas por parte de grupos organizados de la sociedad. Es el caso de las políticas económicas liberales que se invocan para la producción de los bienes y servicios, dado que en su contenido también pueden intervenir los agentes del mercado para dar mayor funcionalidad a las actividades comerciales, industriales y de servicios.

La invocación de las libertades civiles y políticas en el marco de la democracia contemporánea, refleja que la amplia y diversificada intervención del Estado en la economía inhibe las oportunidades para que la sociedad y sus agentes intervengan en la producción y distribución de los servicios. El espacio público, en este sentido, se convierte en centro de presión para iniciar la desestatización de la

sociedad. Para ello, en un reacomodo de los vínculos de la sociedad y el Estado, lo público de la sociedad se empieza a depurar de lo administrativo improductivo con la adopción de las políticas de apertura, desregulación, liberalización y privatización que, como tipo de cambio institucional, contribuyen a redefinir la relación entre la sociedad, el Estado y el mercado. Estas políticas son el medio para disminuir la presencia del Estado en la sociedad y la economía, y dan paso a un conjunto de cambios institucionales que se orientan a reivindicar lo público de la sociedad, sobre lo burocrático del Estado.

Lo público, de esta forma, aparece como centro de referencia para todos y como un espacio activo de participación e intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de las agendas que se relacionan con los problemas colectivos. Se empieza a asumir, así, que a los Estados les corresponde la producción de bienes públicos como la justicia, la seguridad nacional, la defensa de la sociedad, el orden jurídico, así como la administración de las externalidades positivas y las negativas, que es fundamental para que los daños provocados por los mercados no desfavorezcan las ventajas públicas.

Con ello se dibuja el perfil de un Estado más regulador, que es consecuente con las nuevas dinámicas del espacio público. Éste es ahora más decidido para luchar por la atención y solución de los problemas públicos, lo cual indica que el propio Estado es más público en la medida que la sociedad organizada se asocia con él en términos de una mayor corresponsabilidad para generar resultados sumando capacidades, recursos, información y tecnología. Se acerca, de este modo, el fin de la gobernanza con un Estado protagonista y emerge la gobernanza democrática, en la cual la correlación de fuerzas y los nuevos equilibrios de poder reclaman espacios en la gestión de las políticas públicas. En la lógica del Estado regulador, el perfil del gobierno es más coordinador, emprendedor y facilitador, y estimula a los agentes de la sociedad para desenvolverse más con base en un desempeño de autoorganización y cooperación que de imposición y verticalidad (Bourgon, 2010: 18).

### **Hacia la gobernanza democrática**

Una lección de la crisis del intervencionismo estatal es que la vida moderna no progresa cuando la capacidad instalada de la sociedad y el Estado es aprovechada sólo con pragmatismo y eficacia, dejando de lado los valores y las formas de cooperación sustentados en lo social y lo público. Los Estados son sistemas de organización, gestión y ejecución que deben aprovecharse con inteligencia para que los recursos escasos sean utilizados con sentido estratégico.

El Estado es y continuará siendo la organización más importante de la vida comunitaria porque es el responsable del interés colectivo (Bourgon, 2010: 19) y en él descansan los poderes compulsivos, preventivos y correctivos que permiten asegurar la regularidad que la sociedad necesita para su progreso y desarrollo. Para este perfil de tareas es fundamental que el Estado garantice las libertades y la autonomía de las personas, reduzca los costos de transacción, asegure la vigencia de las normas domésticas, regule los intercambios y establezca reglas claras para vigilar las relaciones en el ámbito internacional (Villoria, 2005: 93), cuidando que las políticas de seguridad sean entendidas como un bien colectivo (Bodemer, 2005: 219) con el fin de evitar que el miedo de las personas a las amenazas y riesgos afecten la vida productiva. Por eso, no debe entenderse en el cúmulo de compromisos que debe cumplir, sino en aquellos que realmente puede asumir con eficacia y responsabilidad.

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 públicas (Cunill, 2004: 66). La nueva gobernanza, entendida como un conjunto de arreglos institucionales (Longo, 2010: 78), 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 consistiría 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.

En la perspectiva de la nueva gobernanza, el Estado no hace todo (Longo, 2010: 81), sino que se ocupa de los asuntos estratégicos -atención a los pobres, derechos de propiedad, educación, incentivos a la cooperación social, libertades, orden, justicia, medio ambiente, regulación financiera, seguridad, salud- a fin de potenciar el desempeño de la economía y la vida social. En la nueva gobernanza, el punto cardinal es que lo público de la sociedad y lo público del Estado convergen en la definición activa de las metas colectivas del gobierno, en la articulación de los intereses, en la implementación de las políticas por grupos de la sociedad con una eficaz regulación gubernamental, y en el respeto por los ámbitos de la gestión funcional. No caben políticas tutelares ni verticales que respondan a la cultura de los Estados depredadores y los liderazgos caudillistas, sino que se opta por la coordinación y la cooperación de los agentes de la sociedad y las agencias del Estado para cumplir con los objetivos y metas de las políticas públicas.

Se plantea, así, un esquema de cooperación pública que se finca más en la deliberación y en los arreglos institucionales. Se instaure con ello un gobierno de incentivos y coordinación que responda 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.

### **Gobernanza funcional**

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 renovada, entendida como gobernanza democrática, define el papel que le corresponde a las instituciones de gobierno en la estructuración y el 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 asegurar la producción de bienes y servicios, tanto para fines del intercambio económico como para la satisfacción de los usuarios que los demandan.

En este caso, políticas como la privatización, la concesión y la subcontratación son medios que se enlazan con un nuevo impulso a la actividad productiva, lo cual implica el tránsito de una economía de Estado a una economía pública. En ésta, los derechos de propiedad se protegen con normas escritas, procedimientos efectivos, legislación imparcial, autoridades responsables y seguridad jurídica, aspectos que se consideran básicos para fortalecer la gobernanza como un sistema de garantías públicas (Longo, 2010: 86). La intervención y la colaboración de organismos de la sociedad en tareas de mercado, abre la oportunidad para que los agentes productivos tengan margen de maniobra para producir los bienes colectivos que necesitan las personas, las familias y las organizaciones de la sociedad.

No menos importante es que en la atención de los asuntos no mercantiles, relacionados con las tareas solidarias, comunitarias y cívicas, se reconozca que la corresponsabilidad es la nueva faceta de la vida pública. La producción de valor público es ahora más intensa y evidente dado que el comportamiento horizontal de la sociedad civil refleja una diversidad de actores y organismos que tienen interés en intervenir en la producción y ejecución de las políticas públicas (Hintze, 2008: 135). Temas relacionados con la calidad de vida, la cultura emprendedora, la iniciativa individual con responsabilidad social, y las capacidades de la sociedad con fines públicos, indican la transformación de las condiciones de vida que está desarrollando la sociedad contemporánea con el apoyo de sistemas institucionales productivos (Hintze, 2008: 139).

Por tanto, el rol del gobierno en la producción de bienes y servicios disminuye para centrarse cada vez más en asuntos estratégicos que se relacionan con las condiciones de seguridad y

productividad que debe fomentar mediante estímulos fiscales, la reglamentación, la creación de bienes públicos, la coordinación de políticas y el otorgamiento de becas. El rol del gobierno coordinador responde a los imperativos de una sociedad que, sobre la base de lo asociado, los mercados, las redes y la corresponsabilidad, genera formas de valor público que potencian su capacidad de operación.

El valor público tiene elementos tangibles y no tangibles. Lo tangible es la cuantía de bienes y servicios que se produce con los agentes productivos y el mercado, lo que involucra costos, capital, producción y distribución. Los no tangibles se refieren a la legalidad, la corresponsabilidad, la colaboración y la cooperación que hacen posible entender al gobierno en un papel de bisagra. Estos valores que se acreditan en lo público no se miden en términos del sistema de precios o el valor monetario de los bienes y las mercancías, sino que forman parte de los activos que, en la modalidad de capital institucional, aumentan la capacidad de respuesta pública.

La preocupación de las sociedades también comprende la agenda de temas sensibles como la desnutrición, la exclusión, la explotación infantil, la provisión de servicios públicos, los derechos de las minorías, el cuidado del medio ambiente, la deforestación, con lo cual multiplica su radio de colaboración con la autoridad constituida, sin perder su identidad e iniciativas.

Por tanto, la gobernanza contemporánea se caracteriza por: 1) la articulación de relaciones de interdependencia, autonomía, asociación y corresponsabilidad; 2) la variedad de relaciones inter organizacionales; 3) la existencia de redes cívicas, mercantiles y solidarias con fines de agenda pública; 4) la participación de ciudadanos organizados en las responsabilidades públicas, interactuando con las instituciones gubernamentales; y 5) la construcción de una dirección social y pública en la cual no hay un papel predominante del gobierno con fines de control y verticalidad, sino de centralidad funcional, es decir, de centro coordinador de los esfuerzos públicos.

### **Vigor de la acción pública**

Con la funcionalidad de la gobernanza democrática la sociedad civil se convierte en un centro fundamental para entender la gobernanza. La distribución del poder se ha realizado teniendo como proclama no más Estado en sí, sino mejor Estado a partir de procesos de calidad reguladora, certidumbre institucional y responsabilidad, atendiendo los valores de la constitucionalidad, la legalidad y la reglamentación, que orientan la elección de las políticas públicas. La distribución del poder con el enfoque contemporáneo de la gobernanza, indica que los cambios en la vida de los Estados se caracterizan no sólo a partir de definir su rol en las actividades públicas, sino en mejorar su operación de gobierno, con el fin de no incurrir en desequilibrios que alteren la coexistencia de lo privado, lo público y lo social.

En este sentido, la categoría acción pública es una forma de aludir a los nuevos comportamientos organizados de la sociedad civil valorada en términos factuales, es decir, a partir de la organización, la participación y la colaboración efectiva de los ciudadanos en el modo de concebir, definir e intervenir en las políticas públicas (Thoenig, 1997: 28). La acción pública responde al esquema de la gobernanza democrática, dado que su comportamiento se enlaza con las capacidades estructuradas que se forman en la sociedad y que es factible institucionalizar con fines de agenda de gobierno.

La importancia de la acción pública consiste en que destaca cómo la sociedad civil contemporánea se integra por diversos centros de acción organizada, que contribuyen de manera diversa y plural a identificar los comportamientos públicos desde la esfera del poder. La visión de la masa, el anonimato y la homogeneidad social y política, que es propia del historicismo, es superada con la caracterización de lo individual, lo asociado y lo integrado a partir de tipos de organización que aportan recursos e información para mejorar el desempeño en la vida pública. La acción pública se alimenta de lo individual, lo asociado, lo comunitario y lo organizado en tipos de instituciones que tienen perfil propio, identidad valorativa, capacidades acreditadas e intencionalidad, para que a través de las relaciones volitivas, intervengan en la atención directa de los problemas comunes.

La aportación de la acción pública a la gobernanza democrática consiste en que alude al comportamiento de personas y organizaciones con interés en participar y colaborar en la definición de la agenda de los gobiernos. Si lo público caracteriza a la sociedad por su composición y variedad, la acción pública es el modo en que lo diverso se articula para incursionar en lo público, pero con el fin de asumir una responsabilidad activa que permita evitar áreas de colapso, suministrar apoyos, aportar recursos, revertir carencias y restituir la regularidad de la vida en común. La acción también alude a que el gobierno no actúa sólo en la vida asociada, sino que se desenvuelve en medio de interlocutores, presiones, organizaciones y demandas en competencia (Thoenig, 1997: 28).

### **Economía de mercado**

Un aspecto básico en el desarrollo de la sociedad civil contemporánea se relaciona con el papel que juega en su conjunto la economía de mercado. Ésta es entendida como una de las modalidades de la acción pública, ya que en ella interactúan actores gubernamentales y organizaciones de la propia sociedad para potenciar la formación de capacidades que permitan multiplicar el capital, mejorar la calidad de los bienes y servicios, así como aumentar el desempeño de los agentes productivos mediante la regulación de la autoridad pública. Por tanto, si el Estado es la organización política de la sociedad, la economía de mercado es el ámbito en el cual se organizan, producen y distribuyen los bienes y servicios que se necesitan para satisfacer las necesidades de las personas, los ciudadanos y las organizaciones. La libertad de comercio, la libertad de industria y la libertad de trabajo garantizan que el intercambio mercantil se efectúe con base en la certidumbre, la cual se acredita con la vigencia del Estado de derecho (Hayek, 1993: 103-120).

En un esquema de gobernanza democrática, la economía de mercado es un eje multifuncional y un activo de instituciones que estimulan la generación del capital, la riqueza, el trabajo y la distribución de los beneficios que contribuyen a la mejor satisfacción de las necesidades materiales y sociales. Ello lo hace con el concurso de reglas institucionales que moldean la conducta de los agentes productivos, promueven la generación de incentivos, la regulación de las interacciones y el procesamiento de los problemas complejos con actores, sistemas, procedimientos, agendas, recursos, decisiones y acciones que favorecen la certidumbre social, política y económica (North, 1993: 41). De igual forma, los agentes productivos tienen la ventaja de intervenir en la agenda económica de la sociedad al asumir tareas que no pierden su carácter público porque son reguladas y vigiladas por la autoridad en nombre del interés colectivo, como la privatización, la concesión de los servicios públicos, las franquicias y el *outsourcing*. Se estimula, con ello, el funcionamiento de los servicios bancarios, comerciales, financieros, industriales y tecnológicos que, en escala importante, se localizan en la base económica de la sociedad civil. Estos servicios son el punto de apoyo para formar el capital y asegurar su distribución en los diferentes procesos del intercambio económico. Lo relevante en este aspecto, es que en la sociedad hay organizaciones, grupos y asociaciones interesadas en asumir tareas públicas que se relacionan con la producción y distribución de bienes y servicios.

La importancia de la economía de mercado es que se desarrolla con base en la funcionalidad de las instituciones -reglas del juego- (North, 1993: 15), que garantizan la vigencia de las libertades civiles, la competencia y la innovación, lo cual aumenta su capacidad para que los agentes productivos tengan mejores elementos de respuesta en favor de la vida comunitaria. El esquema de la co-asociación, la co-inversión y la intervención directa en el intercambio mercantil, caracteriza el movimiento actual de los sistemas económicos que, inspirados en la libre competencia, la libre empresa y la actividad emprendedora, fortalecen los valores, prácticas y procesos de la propia economía de mercado. Para los Estados, el auge productivo de la sociedad se valora con la economía de mercado. Por ello la estimulan, protegen e incentivan para distribuir los recursos fiscales en actividades que demandan visión temporal de corto, mediano y largo plazo para aprovecharlos en condiciones en que la incertidumbre es factible reducirla (North, 1993: 14) y disciplinarla con medios institucionales que garantizan la interacción y el intercambio entre las personas, los grupos y las organizaciones.



Los puntos que el Estado fortalece y protege para que prospere la economía de mercado son: los derechos de propiedad, la seguridad jurídica, la disminución de los costos de transacción, los tribunales imparciales, la mejora reguladora, la transparencia, la rendición de cuentas, la disminución de la información asimétrica y las prácticas de la nueva gestión pública. Así, la economía de mercado debe entenderse en el marco de los valores democráticos y trascender los planteamientos que la ciñen a un área de procesos técnicos y neutrales regidos por la “mano invisible”. Nada más inexacto que este planteamiento, porque en el enfoque de la gobernanza contemporánea, la economía de mercado es también una institución influida por valores y prácticas que se forman en los diferentes ejes de la convivencia asociada. Las reglas de gobierno existen para definir los objetivos, alcances, incentivos y penalidades del sistema de poder que, mediante arreglos institucionales, influyen en la organización y el funcionamiento de la economía de mercado.

De este modo, la utilización de las políticas públicas en la lógica de las reglas de gobierno, permite la interacción, la colaboración, la coordinación y los incentivos que dan juego a la economía de mercado.

### **Arreglos institucionales de la gobernanza**

Un aspecto crucial de la gobernanza democrática son los arreglos institucionales que permiten la funcionalidad y la efectividad de las metas colectivas. Los arreglos institucionales se tejen con la intervención de actores sociales, económicos y políticos, quienes tienen interés en definir el sentido y alcance de las reglas del juego. Si los arreglos institucionales tienen una óptica democrática, sirven de apoyo a la deliberación de los actores al estimular la formulación de propuestas y acuerdos, reconociendo que hay formas distintas de opinión, lo cual obliga a que en un marco de tolerancia se diriman las posturas de manera pacífica.

Si los arreglos institucionales son las reglas del juego que han de generar certidumbre para el mejor desarrollo de la gobernanza, se deben satisfacer los siguientes aspectos: 1) asociar legalidad y legitimidad de origen para acrecentar el reconocimiento a las autoridades electas; 2) definir reglas de compromiso y actuación entre los políticos y los cuadros administrativos para asegurar la profesionalización del servicio público; 3) definir y aplicar indicadores de gestión respecto a los recursos públicos asignados a obras y servicios públicos; 4) que los procesos de simplificación administrativa y mejora reguladora acerquen la sociedad a las oficinas del gobierno; 5) redefinir las actividades del Estado para institucionalizar la coproducción de la sociedad en los asuntos públicos; 6) convocar a los actores políticos y económicos para afinar la integración de las metas colectivas; 7) vigorizar la eficacia de la transparencia y la rendición de cuentas para evitar que el patrimonialismo y la ineficiencia dañen la economía pública; 8) fortalecer la consulta ciudadana, así como el referéndum y el plebiscito como formas de incorporar las preferencias y las decisiones de los ciudadanos en la agenda de los asuntos colectivos; 9) que la implementación de las políticas públicas permita aumentar el dinamismo de los grupos de la sociedad para asumir compromisos y responsabilidades públicas; y 10) incentivar la participación de organismos solidarios para que apoyen a grupos vulnerables, a fin de que se incorporen a la vida productiva.

Cuando los arreglos institucionales que son producto de la deliberación, los acuerdos y las negociaciones tienen éxito, aumenta no sólo la prosperidad colectiva, sino el grado de adhesión al orden establecido y, de ese modo, la distribución de los beneficios tiene mejores condiciones para favorecer a numerosos actores y grupos de la comunidad. Este punto es central en la construcción y el desarrollo de la gobernanza democrática, a fin de crear un ambiente de reconocimiento en favor de los valores y las prácticas de la democracia, entendida como un sistema de vida que tiene como objetivo el desarrollo de lo individual, sin dejar de lado la necesidad de ampliar la prosperidad colectiva.

La gobernanza democrática se finca en la eficacia de los arreglos institucionales, los cuales formalizan el nuevo patrón de gobierno que se necesita para que la sociedad civil tenga mejores condiciones para su desarrollo, productividad y calidad de vida. Ese patrón de gobierno implica que la

autonomía, la autogestión y la autoorganización de la sociedad son los referentes más relevantes para definir las modalidades de intervención gubernamental en los procesos sociales y públicos. No más un gobierno redentor ni magnificado, sino un gobierno con capacidad de coordinación, regulación y administración de incentivos para estimular los procesos de políticas públicas como medio de conectar a los grupos de la sociedad con las decisiones y acciones colectivas.

De igual manera, se han de diseñar reglas institucionales que estimulen la inclusión social, política y económica, para contrarrestar la reproducción de males públicos como la inseguridad, la violencia, la marginación, la prostitución infantil, las epidemias, las pandemias, la desnutrición, la disolución de los hogares, la pobreza, la insalubridad, el desempleo, el subempleo y el sida entre, otros.

La gobernanza democrática es, al mismo tiempo, una forma de enlazar y aprovechar las capacidades de la sociedad y el Estado, destacando que el patrón de gobierno más efectivo para reproducirla con mayor amplitud, es aquel que asume tareas de regulación y promoción, convocando a los demás actores para que intervengan en los arreglos que necesita la vida colectiva. Como nuevo modo de gobernar, la gobernanza destaca la naturaleza de la colaboración de los actores de la sociedad para encaminar mejor la atención de los problemas públicos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del espacio de lo público (Aguilar, 2006: 119).

### **El fortalecimiento de la dirección por consenso: un imperativo del gobierno de lo público**

La complejidad de la sociedad contemporánea es la característica de un sistema de vida que se interconecta de modo activo para hacer posible la gestión económica y social sobre la base de actores y organizaciones cada vez más autónomos. En un ambiente de ciudadanos organizados, instituciones activas y diversas formas de colaboración pública, la conducción de la sociedad no se lleva a cabo bajo un patrón de centralismo y verticalidad. Con la distribución del poder, los gobiernos son ahora menos estadocéntricos al asumir como tarea principal, la de servir de eje articulador de los esfuerzos públicos.

En una perspectiva de sociedades activas, informadas y reactivas, la dirección pública, en el arquetipo de la gobernanza de la sociedad, se construye mediante procesos de consenso, arreglo y compromiso (Aguilar, 2006: 90 y 92). La dirección pública es ahora el atributo más conspicuo de una forma de vida que tiende hacia la autonomía y la autogestión, lo cual implica que los arreglos institucionales no son cupulares ni restringidos, sino abiertos y por consenso. En un ambiente de exigencia de libertades, la reivindicación del derecho de las minorías en favor de la igualdad y la universalidad de sus demandas, el reclamo para no monopolizar los bienes y servicios públicos, la apertura de los espacios públicos, así como la tendencia hacia la distribución del poder, indican que hay condiciones para que la dirección de la sociedad no sea un ejercicio de gabinete. Ante el aumento de la pluralidad y la diversidad, la sociedad civil defiende los espacios de su realización y, en ese sentido, influye para que la construcción de las decisiones públicas sea amplia.

En contextos de mayor participación y representación por parte de la sociedad, la dirección común de ésta tiene en las políticas públicas un medio para que se gobierne la complejidad de lo público. En este sentido, las políticas públicas son un método para gobernar, lo cual implica que la interacción y la comunicación entre las autoridades constituidas es el binomio que acredita que la acción pública tiene arreglos para la atención y la solución de los problemas colectivos específicos (Lahera, 2004: 31). Como método de gobierno, las políticas públicas incorporan las preferencias, los valores y las propuestas de los ciudadanos organizados al ámbito de la agenda institucional y a los niveles de decisión que se encaminan a organizar las acciones públicas.

Como método de gobierno, las políticas públicas son un camino que destaca, a la vez, cómo la sociedad es capaz de atender y solucionar problemas colectivos bajo el principio de participación, cooperación y corresponsabilidad, lo cual favorece un ambiente de mayor cooperación y coordinación entre los actores sociales, políticos y económicos. La parte medular de las políticas públicas implican la existencia de amplios procesos de deliberación y persuasión hasta alcanzar formas de entendimiento que potencien la sinergia de lo público con base en el enfoque de la gobernanza. La efectividad de las

políticas públicas para dar vida a la gobernanza se acredita a través de ministerios, secretarías, leyes, planes, programas, prácticas administrativas, presupuestos y acciones coordinadas con actores no gubernamentales (Lahera, 2004: 34).

Así, las políticas públicas reflejan el que las autoridades legales y legítimas, no la totalidad de la sociedad, son el medio indispensable para estructurar, con la intervención de los actores de la sociedad, las preferencias e iniciativas que, al conjugarse en el espacio de lo público, dan lugar a cursos de acción que inciden de modo diferenciado en la vida colectiva. Se viven ahora relaciones constructivas y complejas que llevan a que la implementación de algunas políticas esté a cargo de actores y organismos de la sociedad. Ello no implica que el gobierno renuncie a las tareas de regulación, administración de incentivos y penalización, sino que se ingresa a una etapa en la cual las políticas públicas son otra forma de comprender y categorizar, en la perspectiva de gobernar, las contribuciones de la sociedad en materia de asuntos públicos.

Se constituye, así, una nueva forma de identidad entre las autoridades y los ciudadanos organizados sobre la base de estructuras normativas y reguladoras que son el cimiento para definir nuevas reglas del juego con base en la gobernanza (March y Olsen, 1997: 61). En el esquema de la gobernanza contemporánea, las autoridades no necesariamente realizan toda la fase operacional de las políticas públicas -implementación de políticas-, sino que ésta puede estar en manos de organizaciones de la sociedad. De igual manera, en la definición de nuevas reglas del juego, la formulación y el diseño de las políticas no se ciñe al ámbito de lo institucional-gubernamental, sino que se abre hacia lo institucional organizado en la sociedad, con lo cual la gobernanza destaca que la gestión de las políticas públicas es otra manera de aludir al gobierno de lo público. Éste tiene fundamento liberal, republicano y democrático, lo cual implica que su comportamiento institucional estimula la cooperación de identidades diferentes que tienen un lugar en la definición de las metas colectivas, la articulación de preferencias y la institucionalización de los intereses colectivos. El gobierno de lo público es un gobierno por políticas públicas; con ello se da paso a la gobernanza democrática para fortalecer el estilo abierto y cooperativo en condiciones en que el poder se democratiza.

Tanto en la visión del gobierno de lo público como en la visión del gobierno por políticas públicas, la gobernanza tiene como parte medular la pluralidad, la calidad y la eficacia de las interacciones, con el concurso de un sistema de instituciones que se encargan de crear y ejecutar las reglas que aminoran los conflictos, estimulando la formación de los compromisos (March y Olsen, 1997: 44), que son la base de la cooperación social, económica, política y pública. Las interacciones alimentan la gobernanza en el gobierno de lo público y son el medio para potenciar la colaboración entre los poderes constituidos y los agentes productivos en un esquema de economía de mercado. Con ello se abona en favor de un bienestar no anónimo, sino sustentado en el reconocimiento de las individualidades con base en estímulos e incentivos para limitar la otrora intervención centralista e improductiva de los gobiernos en la vida pública.

El gobierno de lo público relaciona individuos, ciudadanos, mercados y organismos de la sociedad, y diseña desde su ámbito reglas que facilitan la colaboración de las esferas gubernamentales con los espacios públicos de la sociedad. Se consolida, así, el hecho de que las políticas públicas sean comprendidas como un método de gobierno. De esa manera, la dirección de la sociedad combina la eficacia de las relaciones verticales que caracterizan al gobierno, con el diseño de espacios institucionales para que las relaciones horizontales -actores y redes de la sociedad civil- participen en la atención de los problemas de la agenda institucional. En este sentido, las políticas públicas no son herramientas apolíticas o neutrales, sino que se definen a partir de valores (Merino, 2010: 31) y, en esa medida, se identifican con los problemas y las soluciones que inciden en la concepción y práctica de la gobernanza democrática.

## Conclusiones

La utilidad de las políticas públicas en la vida contemporánea se inscribe en contextos plurales y de alta intensidad ciudadana que, por su complejidad, necesitan regularse e incentivarse con intervenciones por parte de la autoridad, a fin de desenvolver la vida comunitaria de modo estable, productivo y regular, teniendo como punto cardinal la dirección por consenso de la sociedad. Su naturaleza se relaciona con los deseos y las preferencias de los ciudadanos y, en ese sentido, aluden a modos de coordinación que desde la sociedad, el mercado, la vida productiva y la iniciativa social pueden aprovecharse para mejorar el desempeño de la economía de mercado. Ésta se finca en la importancia de las capacidades individuales orientadas hacia el intercambio de los bienes y servicios, en la vigencia de las libertades civiles y políticas, así como en la búsqueda del bienestar social a partir del desarrollo de las personas y las organizaciones. En la economía de mercado, las políticas públicas contribuyen a relacionar el gobierno con los agentes productivos y sociales para establecer la agenda de los compromisos institucionales que se han de cumplir a través de planes y programas públicos. De ahí la utilidad de las políticas públicas como un conjunto de procedimientos que se encargan de armonizar el aporte de la sociedad y de los gobiernos en favor de los problemas colectivos.

En el tránsito de la gobernabilidad hacia la gobernanza, las políticas públicas aluden a un patrón de interacción, colaboración y coordinación. En este patrón, los asuntos públicos no tienen atención exclusiva de algún sector, sino diversa y plural, y las agencias y los organismos de la sociedad civil intervienen para desarrollar tareas públicas bajo la regulación y la vigilancia de las autoridades. Esto significa que sin los ciudadanos como actores principales del quehacer colectivo, los gobiernos se ven limitados en su eficacia. Al tomar en cuenta a los ciudadanos activos y organizados se multiplica su capacidad instalada, y con la suma de recursos de la sociedad es factible incentivar formas de cooperación económica y solidaria para hacer frente con mejores herramientas de gestión a la complejidad de la vida asociada.

El vínculo entre la gobernanza y las políticas públicas, en términos de la dirección por consenso de la sociedad, es ahora más nítido porque los reclamos de la colaboración social y pública tienden a ser más intensos para dar vida a las decisiones y las acciones públicas. Por tanto, la inclusión y la colaboración son atributos de la gobernanza contemporánea, lo cual implica que el proceso de las políticas es abierto e interactivo. Esta situación favorece el planteamiento de que las políticas públicas como método de cooperación, tienen la ventaja de articular lo gubernamental, lo privado, lo público y lo social en tipos de arreglos institucionales que favorecen un sistema de colaboración que da vida a la dirección por consenso. Como método de cooperación, las políticas públicas son la clave para que la dirección de la sociedad sea producto de arreglos, interacciones, intercambios y acciones que nutren la acción pública.

Así, la atención y la solución de los problemas es más integral a partir de intensificar el diálogo entre los actores para que las prácticas de colaboración sean más efectivas. Las políticas públicas son una herramienta funcional para que la gobernanza favorezca de manera eficaz el tratamiento público de los problemas colectivos. Desde esta perspectiva, la visión estadocéntrica, en la cual el gobierno es intervencionista sin más límites que sus recursos y capacidades, es reemplazada por una fórmula que reconoce la importancia de que la sociedad con el mercado, el asociacionismo, las redes de vecinos, la estructura de barrios, las colonias y las organizaciones civiles, intervengan en la agenda de los problemas públicos y, al mismo tiempo, propongan soluciones. Esta sería la palanca movilizadora de las capacidades públicas de la sociedad y las capacidades públicas del gobierno a favor de los problemas comunes.

En la perspectiva de la gobernanza, las políticas públicas generan resultados específicos que contribuyen a que la vida ordinaria de la sociedad sea abordada con capacidades diferentes y no sólo con las que corresponden a los gobiernos omnipresentes. Se transita, de este modo, desde la dirección unicentrada a la dirección por consenso y, con ello, lo público de la sociedad interviene con mejores incentivos en lo público del gobierno.

Cuando se asocian gobernanza y políticas públicas se alude a cómo las respuestas y los procesos que corresponden a la esfera pública descansan en múltiples actores para dar paso a la intervención gubernamental sobre la base no sólo de atribuciones formalizadas, sino de límites que evitan el desbordamiento de las burocracias en los asuntos comunes.

La solución de los problemas públicos es ahora más abierta y participativa, motivo por el cual las sociedades contemporáneas aportan soluciones que se institucionalizan con base en los arreglos y la cooperación entre los actores más activos de la vida comunitaria. Las operaciones de los gobiernos, combinadas y coordinadas con actores y organizaciones de la sociedad, dan como resultado una mejor coordinación que es importante estimular para que la práctica de la gobernanza tenga en las políticas públicas un método para mejorar las respuestas a las demandas y asuntos públicos.

De este modo, se reconoce que hay diversas modalidades de intervención del gobierno en los asuntos colectivos, así como variadas formas de aportación de la sociedad que es necesario aprovechar, refrendando así que tanto las políticas públicas como la gobernanza dan vida al gobierno de lo público, entendido como el gobierno de la vida pública.

## **Bibliografía**

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Obras de Administración Pública).
- Arellano Gault, David (2010), “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas: entendiendo las organizaciones gubernamentales”, en *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Bodemer, Klaus (2005), “Democracia y seguridad en un mundo globalizado y de riesgos: algunas anotaciones”, en *Gobernanza: diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno*, José María Vidal Beltrán y Joan Prats i Catalá (coords.), Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas (Colección: Estudio Goberna).
- Bourgon, Jocelyne (2010), “Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 46, Caracas, pp. 5-40.
- Cunill Grau, Nuria (2004) “La democratización de la administración pública: los mitos a vencer”, en *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- Drucker, Peter (1992), *Las nuevas realidades*, Barcelona, Editorial Hermes.
- Garza Cantú, Vidal (2009), “La política pública en democracia: retos y oportunidades”, en *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública; Miguel Ángel Porrúa.
- Hayek, Friedrich A. (1993), *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.
- Hintze, Jorge (2008), “La desorganización óptima”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 42, Caracas, pp. 131-172.
- Lahera P., Eugenio (2004), *Introducción a las políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Breviarios; N° 538).
- Longo, Francisco (2010), “Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos: un marco de análisis en clave latinoamericana”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 46, Caracas, pp. 73-102.
- March G., James y Olsen, Johan P. (1997), “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 6 N° 1, México, pp. 41-73.
- Merino, Mauricio (2010), “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps.), México, Fondo de Cultura Económica (Colección: Estudio Goberna).

- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Prats i Catalá, Joan (2005), “La construcción social de la gobernanza”, en *Gobernanza: diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno*, José María Vidal Beltrán y Joan Prats i Catalá (coords.), Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas (Colección: Estudio Goberna).
- Rabonikof, Nora (2000), “Heurística y espacio público”, en *El concepto de heurística en las ciencias y las humanidades*, Ambrosio Velasco Gómez (coord.), México, Siglo XXI Editores; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Thoenig, Jean-Claude (1997), “Política pública y acción pública”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 6 N° 1, México, pp. 19-37.
- Villoria Medieta, Manuel (2005), “Gobernanza económica y cohesión social tras el Consenso de Washington: institucionalidad, agenda, estrategias”, en *Gobernanza: diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno*, José María Vidal Beltrán y Joan Prats i Catalá (coords.), Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas (Colección: Estudio Goberna).