

# GOBERNAR EN GOBERNANZA<sup>1</sup>

JAN KOOIMAN

## 1. GOBERNANZA Y DESARROLLOS DE LAS SOCIEDADES

Desde hace unos años, el concepto de gobernanza se ha convertido en un término que se ha popularizado en numerosos ámbitos de las ciencias sociales. Aparentemente, este concepto es necesario, aunque tampoco se puede negar que se ha puesto de moda. En esta ponencia presentamos ideas recogidas en *Modern Governance: Government-Society Interactions* (Kooiman, 1993). En el libro mencionado, la atención se dirigía a los recientes desarrollos de aquellas interacciones con un «co», carácter público-privado, una perspectiva de gobierno de compensación en contra de la de actuar solo. En los años recientes, la literatura sobre «gobernanza» ha «explorado» en múltiples áreas y disciplinas diferentes, y nuestras propias exploraciones en este campo también han continuado<sup>2</sup>. Esta ponencia presenta los principales elementos de algunos aspectos de este esfuerzo continuado: la existencia de diferentes modos y órdenes de gobernanza como posibles modelos de gobernanza social. Mientras que *Modern Governance* tenía aún una fuerte orientación gubernamental, esta ponencia amplía la perspectiva en el sentido de que observa a la gobernanza como un fenómeno social, que cuenta con la participación de gobernantes tanto públicos como privados. Mientras sus roles pueden variar entre niveles sociales y de un sector a otro, la esencia del argumento es que la gobernanza de las sociedades modernas es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno, que en esta ponencia conceptualizamos como modos y órdenes. Estas combinaciones pueden ser vistas como «respuestas» de estas sociedades a las demandas cambiantes de los gobiernos. Aunque este punto de vista está parcialmente en la línea de otras teorías recientes de la gobernanza, también difiere en aspectos importantes (Rhodes, 1997).

---

<sup>1</sup> Título original: «Governing as Governance», ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Gobernanza, Democracia y Bienestar Social*, organizada en Barcelona en noviembre de 2003 por el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Para un tratamiento más extenso, véase Kooiman (2003).

<sup>2</sup> En Kooiman (1999) discutimos diversas aproximaciones y otros aspectos de nuestra propia aproximación. Una versión más completa de nuestras ideas sobre la gobernanza puede verse en Kooiman (2003). Este libro también incluye más referencias bibliográficas. Véanse también Kooiman (2000) y Pierre (2000).

La aproximación seguida aquí puede recogerse en forma de definición de trabajo, cuyos elementos se aclararán a continuación. El gobierno interactivo o sociopolítico será considerado como *los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo. El término gobernanza denota ideas conceptuales o teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno.*

### **1.1. Tendencias sociales y cambios en los modelos de gobierno**

La gobernanza como una propuesta en expansión debe tener su base en el desarrollo social y es particularmente atribuible a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales. La mayoría de los conceptos de gobernanza utilizados destacan este aspecto. Se podría decir que este elemento común se expresa (por sí mismo) bastante bien en la noción de tendencias sociales de largo alcance, tales como la diferenciación y la integración. Estos procesos resultan de ampliar las cadenas de interdependencia o, dicho de una manera más dinámica, de ampliar las cadenas de interacción (Kaufmann, Majone y Ostrom, 1986). Estas cadenas están cada vez más institucionalizadas en muchas dimensiones. La ampliación de las cadenas de interacción provoca y requiere una multiplicación del número de partes que participan en ellas; del mismo modo, el número de interacciones entre estas partes también se multiplica.

Las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses no son tan sólo públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos. Por lo tanto, generalmente es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que de la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes. La remodelación de las actividades del gobierno y una mayor conciencia sobre la necesidad de cooperar con otros actores sociales no convierten a las intervenciones gubernamentales tradicionales en obsoletas. Se produce, simplemente, una creciente concienciación no sólo de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, sino también de las respuestas a los problemas sociales que requieren un mayor número de enfoques e instrumentos. Esto se traduce en unos roles nuevos y en expansión de las ONGs en muchas partes del mundo, en grupos de interés especiales que se van implicando en los asuntos de gobernanza y en la emergencia de iniciativas comunitarias locales en muchas formas y áreas de gobierno. Las empresas privadas también reconocen (o les hacen reconocer) cada vez más sus responsabilidades sociales en áreas como la protección ambiental, la participación de los consumidores y en asuntos como la creación de empleo.

## 1.2. Enfrentándose a la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones de la sociedad

Nuestra conceptualización de las tendencias de las sociedades modernas usa tres características que forman la base de un mayor perfeccionamiento teórico. Nuestra pretensión —y somos conscientes de la ambición subyacente a este intento— es que para entender lo que está sucediendo en la gobernanza social moderna, en particular en la frontera entre lo social y lo político, uno debe afrontar directamente los asuntos en toda su diversidad, complejidad y dinamismo.

Para clarificar lo que entendemos por diversidad, dinamismo y complejidad debemos traer a colación el pensamiento sobre sistemas —el sistema como un conjunto de entidades que muestran más interrelaciones entre ellas que con otras entidades—. La **diversidad**, desde esta perspectiva, es una característica de las entidades que forman el sistema y apunta a la naturaleza y el grado en que ellas difieren. La **complejidad** es un indicador de la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto y entre el sistema y su entorno. El **dinamismo** se aplica a las tensiones en un sistema y entre sistemas. El concepto de diversidad llama la atención sobre los actores en sistemas sociopolíticos, y en los aspectos de las propias entidades, tales como los objetivos, intenciones y poderes. El concepto de complejidad invita al examen de las estructuras, las interdependencias y las interrelaciones en y entre los diferentes niveles. Con la introducción del dinamismo de los sistemas sociopolíticos, sus problemas y oportunidades, prestamos atención a la irregularidad con la que se llevan a cabo los desarrollos en los propios sistemas y a su alrededor; y también nos centramos en cómo tratarlos —principalmente en términos cibernéticos.

Es importante distinguir entre estas tres características, porque cada una, de forma separada, especifica aspectos particulares y especiales del fenómeno social y de la gobernanza sociopolítica. Pero la relación entre ellas también es importante, puesto que pueden enriquecerse en esencia y significado en sus mutuas interrelaciones y porque pueden, separadamente y en conjunto, servir como elementos básicos para un desarrollo teórico<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Los desarrollos recientes en física indican que una realización sistémica del dinamismo, la complejidad y la diversidad de un fenómeno a ser estudiado y de los sujetos a ser manipulados pueden ocasionar discusiones fundamentales como la relativa a la naturaleza de la propia ciencia (Prigogine y Stengers, 1984). Todo en la naturaleza puede estar sujeto a las fuerzas de la conservación y el cambio; en otras palabras, la naturaleza es básicamente dinámica. Incluso las partículas físicas o biológicas más pequeñas están formadas también por elementos más pequeños que se relacionan de muchas maneras, es decir, son complejas. Y todos los fenómenos en la vida biológica y social muestran un inmenso y fundamentalmente incomprensible nivel de diferenciación y variabilidad. En otras palabras, son básicamente diversos. A pesar de que tengamos que ser precavidos al aplicar un conocimiento como éste a los fenómenos sociales, puede ser útil para prestar atención sobre sujetos que de otra forma no recibirían la atención que requieren (véase Mayntz, 1990).

El punto de partida de esta conceptualización de la gobernanza es que los fenómenos sociopolíticos y su gobierno —en términos de interacciones— deben situarse en el contexto de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas. Estas sociedades deben su fortaleza a estas características; en otras palabras, continuamente las presentan con oportunidades. Pero también las presentan con problemas. Estas oportunidades y estos problemas son en sí mismos también complejos, dinámicos y diversos. Después de todo, reflejan los aspectos más fuertes y más débiles de estas sociedades. Esto también se aplica, sin duda, a las condiciones bajo las que las oportunidades son creadas y utilizadas y los problemas formulados y solventados.

Como resultado, formulamos dos presuposiciones. En primer lugar, la suposición empírica/analítica de que la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas son importantes para la descripción, el análisis y la comprensión. En segundo lugar, la suposición más normativa de que al tomarnos en serio el dinamismo, la diversidad y la complejidad social estaremos en una mejor situación para utilizar provechosamente este conocimiento para crear oportunidades o solventar problemas de lo que seríamos capaces si lo viéramos como simple, uniforme y estático. De forma separada, pero especialmente en su interrelación, estos tres aspectos son los fundamentos clave de nuestra teorización de la gobernanza sociopolítica y la gobernabilidad. Sólo si tomamos estas tres características básicas de las sociedades modernas en serio podemos empezar a conceptualizar cómo pueden ser utilizadas para gobernar estas sociedades de una forma «moderna» (*cross-modern*)\*.

## **2. LA GOBERNANZA COMO INTERACCIONES**

### **2.1. Interacciones y gobierno**

Parece que hay un cambio de los modelos más tradicionales, en los que gobernar se consideraba como algo básicamente «unidireccional», de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. Esto es lo que llamamos gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, fundada sobre

---

Las dificultades que tenemos para enfrentarnos a estas cualidades tienen que ver con estas mismas cualidades, con nuestros métodos para enfrentarnos a ellas o con la falta de perspectiva para observarlas. Esto significa que los aspectos fundamentales del mundo físico, natural y social en el que vivimos y del que hacemos uso no sólo son «el ojo del observador», sino también pertenecen a una realidad «allí fuera», cualquiera que sea nuestra capacidad teórica o aplicada para entenderlos o manejarlos.

\* NT: La expresión *cross-modern* del original se ha traducido por moderno, a pesar de que, como el propio autor explica, se refiere al cruce entre lo moderno y lo postmoderno.

interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado.

Además de las variaciones derivadas de los cambios de la esfera pública a la privada en términos de desregulación y privatización, se ha experimentado con otras formas de interacción más sistémica. A estas nuevas formas se las ha denominado gestión, dirección o guía, pero el énfasis está en los aspectos bilaterales, o incluso multilaterales, de la forma de gobierno. Esto significa que no sólo los límites entre el Estado y la sociedad se transforman, sino que los propios límites también se modifican y se convierten en más permeables. Dónde empieza el gobierno y dónde acaba la sociedad es cada vez más difuso. La frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de interacción. Frecuentemente, estas interacciones están en sí mismas basadas en el reconocimiento de las (inter)dependencias. Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios. Ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral. Estos aspectos conciernen, básicamente, a la relación entre gobernanza y gobierno.

Esta ponencia desarrollará los fundamentos conceptuales de estas formas, modelos y modos de interacción mirando hacia la interacción como un fenómeno social general. De este modo, se recalca nuestro argumento que considera a las interacciones de gobierno como un tipo específico de interacciones sociopolíticas, por lo que empezaremos nuestro análisis de la gobernanza desarrollando algunas ideas generales sobre las interacciones como fenómeno social.

Los desarrollos de las sociedades son vistos como procesos continuos de diferenciación y de integración de conocimiento, acciones, organizaciones, etc. La diferenciación y la integración no pueden ser consideradas de forma aislada una respecto a la otra. Esto significa que el concepto de interacción se conceptualiza para aclarar que las acciones se relacionan entre ellas (nivel intencional o de acción) y que bajo esas influencias las estructuras en las que se incrustan dichas acciones también se desarrollan (nivel estructural o contextual). Y debe quedar claro que muchas entidades están implicadas en la influencia mutua de los niveles de acción y estructural de las interacciones. Sólo cuando esta aproximación es aceptada se puede dar el reconocimiento apropiado a los temas relativos al gobierno y la forma de gobernar. Desde esta perspectiva, cada interacción consiste en procesos y estructuras. Esto se puede ver más claro si nos damos cuenta de que las interacciones entre los propios sistemas pueden considerarse como sistemas.

El elemento de **proceso** se refiere al aspecto de acción de las interacciones. Los procesos son el resultado de la capacidad de actuar de los actores sociales. El nivel de interacción intencional o de acción implica interacción social, lo que es bueno para las acciones orientadas a objetivos, así como para todo tipo de actividades no orientadas a objetivos. Los valores, objetivos, intereses y propósitos concretos (individuales, pero también organizacionales o de grupo) se expresan en acción y también necesitan estar incluidos en el nivel de acción de las interacciones.

El aspecto **estructural** de las interacciones muestra los marcos y contextos material, socioestructural y cultural en los que las interacciones suceden. El nivel estructural puede ser considerado como el conjunto de circunstancias que están limitando, ampliando y, al mismo tiempo, condicionando el nivel de acción. Se compone de instituciones, estructuras sociales generales, reglas y normas de conducta, esquemas de comunicación, posibilidades materiales y tecnológicas y limitaciones con capacidad para condicionar. Con la ayuda de los elementos de estructura y proceso, una interacción se puede descomponer en elementos constitutivos, que puedan ser conceptualizados como objetos de gobierno.

Sin embargo, una teoría de gobierno en la que sólo se consideraran las estructuras y procesos, sin tener en cuenta los actores que forman parte del gobierno, entraría en contradicción con nuestro intento de diseñar una teoría democrática de la gobernanza sociopolítica. Gobernar desde una perspectiva de interacción intentará, cuando sea posible, atravesar los (aparentemente) claramente definidos límites entre entidades separadas (como los que existen entre gobernantes y gobernados), centrándose en las interacciones *trans-límite* entre ellos. Estas consideraciones y distinciones contribuyen en sí mismas al poder analítico de las interacciones tal y como las conceptualizamos. Pero, junto a este análisis, las relaciones entre estos elementos también merecen atención; en otras palabras, la interacción es un concepto para la síntesis.

La interacción tal y como nosotros la entendemos nos ayuda a comprender mejor las relaciones dentro y entre los problemas y oportunidades sociopolíticas. Apunta a movimientos de tensión, a la dinámica entre entidades. Muestra que el rumbo y los efectos de las acciones y procesos también dependen de lo que otros están haciendo o de lo que sucede en otros procesos. Con la ayuda del concepto de interacción, la realidad sociopolítica puede ser observada en términos tanto de diferenciación como de integración. Su fuerza analítica también se basa en el hecho de que puede centrarse en las interacciones y, al hacerlo, detectar la multiplicidad de implicados en un problema u oportunidad particular. Finalmente, las interacciones son importantes en el sentido de que pueden ser usadas deliberadamente, iniciar interacciones donde no las había habido antes. En suma, una interacción puede ser considerada como una relación mu-

tuamente influyente entre dos o más entidades. En una interacción distinguimos un nivel de acción (o intencional) y uno estructural. Entre estos niveles y en estos niveles, las fuerzas se destinan a mantener las relaciones existentes o a cambiarlas. En estas tensiones están implicadas las dinámicas de una interacción. En las características de las entidades entre las cuales suceden las interacciones aparece la diversidad de la realidad sociopolítica. En la conexión mutua entre muchas interacciones se puede percibir la complejidad del gobierno.

## **2.2. Diversidad, complejidad y dinamismo en la estructura de interacciones**

Ya que la teoría de la gobernanza enfatiza las interacciones y, particularmente, el gobierno como interacción, es esencial no perder de vista a los actores. De hecho, no se pueden separar de las interacciones entre ellos. Los actores y las interacciones se determinan entre ellos. Solemos considerar a los individuos y las organizaciones como independientes de las interacciones en las que participan. Interactúan y, aparentemente, pueden dejar de hacerlo cuando quieran. Pero básicamente los actores están continuamente integrados por (y en) las interacciones en las que se relacionan con otros. Constituyen intersecciones en procesos de interacción. Concretando un poco más, se puede decir que los actores se componen de interacciones y los límites de los que obtienen sus identidades son relativos y frecuentemente confusos. Esto se aplica a sistemas sociales, pero también a organizaciones, grupos e individuos. Sólo se puede conseguir una nueva percepción de la diversidad de participantes en las interacciones sociopolíticas implicándolos en los procesos de gobierno, dándoles la oportunidad de representar sus identidades.

En el desarrollo del concepto de interacción en el gobierno, la tensión entre los niveles de acción y estructural de cada interacción se puede considerar como el origen del dinamismo. Esta tensión es decisiva para la naturaleza y dirección de las interacciones implicadas, de las tensiones dentro de las interacciones y dentro del nivel estructural. La propuesta mantiene que la elección entre cambio o conservación es el elemento central que caracteriza a las interacciones sociopolíticas. En el nivel de acción (o intencional) de las interacciones, la tensión entre cambio y conservación conforma las aspiraciones centrales de los actores para servir a intereses especiales o comunes, así como para satisfacer las necesidades internas y externas de los sistemas.

Cuanto mayor es el espacio que crea una interacción, mayor es la libertad de los actores para seleccionar los valores, objetivos e intereses que querrán procurarse posteriormente. Una interacción que crea espacios se caracteriza por una gran amplitud de acción y un alto grado de flexibilidad.

A la inversa, cuanto más controlada sea la interacción, mayor va a ser su influencia contraria a las aspiraciones de los actores. En interacciones fuertemente controladas, los valores, objetivos e intereses de los actores y el nivel al que pueden aspirar están influidos más por componentes estructurales de las interacciones que por los actores que ejercen influencia en estas interacciones. A mayor espacio, más abierta es la estructura de la interacción. Una estructura abierta es menos sensible a la entropía que una cerrada. Se pueden introducir nuevos impulsos y compensar la tendencia a la entropía.

La complejidad de los sistemas sociopolíticos está principalmente expresada en el hecho de que una multitud de interacciones ocurren en muchas formas e intensidades. Estas interacciones sólo pueden ser influenciadas si estos aspectos complejos se comprenden bien. Gobernar problemas y oportunidades sociopolíticos requiere claridad sobre la naturaleza de las interacciones implicadas en la resolución de un problema o en la creación de una oportunidad, sobre la manera cómo estas interacciones se sostienen y sobre sus modelos característicos. La relación básica entre complejidad e interacciones reside en que tales interacciones son una indicación de la complejidad del mundo sociopolítico. Las interacciones deben ser consideradas como los elementos relacionales de los sistemas, como los elementos relacionales entre las partes de un sistema y entre sistemas como conjuntos.

### 3. MODOS DE GOBERNANZA

Para manejar la complejidad de las interacciones de gobierno (desde la perspectiva del diseño de la teoría sociopolítica del gobierno y la gobernanza) debemos agrupar a las interacciones de gobierno en tres tipos diferentes de gobierno: autogobierno (*self-governing*), cogobierno (*co-governing*) y gobierno jerárquico (*hierarchical governing*).

El tipo de interacciones sociopolíticas más «caóticas» y fluidas tienen claramente un carácter de **autogobierno**. En las sociedades modernas, efectivamente, los sectores se gobiernan hasta cierto punto —no podría ser de otro modo—. Un debate interesante en este ámbito se refiere al carácter autopoiético de los sectores en las sociedades. Un aspecto clave de este debate, especialmente en las ciencias sociales en Alemania, es si y hasta qué punto este carácter «*autopoiético*» o autoorganizado de los sistemas les impide ser gobernados o influenciados desde fuera. Ejemplos de este debate son «el Derecho como sistema» y la economía como sistema (Teubner, 1993).

Las formas de «**co**»gobernanza se centran en las formas horizontales de gobierno. Hay un cierto grado de igualdad en la estructura en la que las enti-

dades participantes se relacionan. La autonomía de estas entidades es una característica importante. La renuncia a la autonomía es siempre parcial y contiene acuerdos mutuos, derechos y obligaciones. Los modos **jerárquicos** de gobernanza son las interacciones de gobierno más formalizadas, pero aun así son interacciones. Los derechos y las obligaciones se organizan de acuerdo a unas responsabilidades y unas tareas supraordenadas y subordinadas. En particular, las sanciones positivas y negativas sujetas a las intervenciones tienen un carácter altamente formalizado y están sujetas a garantías políticas y jurídicas.

Con la intención de entender mejor los modos de gobierno, podemos preguntarnos algunas cuestiones analíticas en las siguientes líneas: ¿qué pueden hacer las interacciones autogobernadas **como sistemas**? ¿Qué efectos se pueden esperar y qué problemas podrán surgir en qué situaciones? Las mismas preguntas se pueden aplicar para los modos de gobierno co y jerárquico. Puede también haber consideraciones sociopolíticas en términos de ciertas preferencias «ideológicas» o «metodológicas»

A finales de los ochenta y a principios de los noventa, el autogobierno llegó a ser «ideológicamente popular», mientras que el gobierno interactivo fue popular desde un punto de vista metodológico. A mediados de los noventa, parece que hay un retorno a las formas jerárquicas en vista de que se percibía una necesidad de «gobierno fuerte».

Desde la perspectiva de la gobernanza, las características especiales de los tres modos como sistemas o sus combinaciones son el objeto principal de análisis. En los próximos tres apartados se ofrece un estudio preliminar de las características de estos tres modos. Estos apartados tienen un carácter algo diferente y deben ser considerados como los primeros intentos de discutir el autogobierno, el «co»gobierno y el gobierno jerárquico de forma más sistemática.

### 3.1. Autogobierno

Desde un punto de vista teórico, el pensamiento sobre las necesidades y las capacidades de autogobierno de los sistemas sociales y sociopolíticos de forma prácticamente natural empieza en la *autopoiesis*<sup>4</sup>. Este concepto, originario de la biología, es controvertido, aunque ofrece varias acepciones a las formas en que los sistemas sociales y sociopolíticos se gobiernan. Hay cada vez más literatura que aplica conceptos *autopoiéticos* tales como autorreferencia, autoorganización y autodirección (*Selbststeuerung*) a áreas como el Derecho, la economía, la tecnología, la política e incluso el descanso dominical. El modelo original tiene las siguientes caracterís-

<sup>4</sup> Véanse, para estudios recientes, Dunsire (1996) y Brans y Rossbach (1997).

ticas: caracteriza el porqué un sistema está «vivo»; su organización en términos de un todo de partes —es la esencia—. «Vivo» se refiere a la reproducción de la organización; es autónomo, en el sentido de que los componentes interactivos repetidamente generan la misma red de procesos; tal sistema es operacionalmente cerrado, sin ninguna entrada o salida aparente. La característica «original» más controvertida es el cierre operacional u organizacional. Esto se debe a que este cierre es un argumento central para explicar el fallo del gobierno externo de sistemas como el del Derecho o la economía.

El carácter *autopoiético* de los sistemas sociales es interesante en el contexto de gobierno. Los sistemas sólo «ven» lo que pueden interpretar desde su punto de vista, incluyendo a las comunicaciones desde fuera. Esto también se aplica a las interacciones con otros sistemas e intervenciones de sistemas. Las cualidades «objetivas» de los actos de gobierno no son de vital importancia; su único efecto puede ser el «significado» que los propios sistemas sociales le atribuyan. Si este significado encaja con lo que es el gobierno, puede producir efectos. De lo contrario, tanto puede ser ignorado como limitado o exagerado. Los sistemas *autopoiéticos* sólo pueden ser gobernados por sus modelos internos y autorreferenciados de organización y operación.

La *autopoiesis*, especialmente en el sentido amplio de autorreferencialidad y conceptos relacionados, puede ser vista como un punto de inicio para la teorización del autogobierno en las sociedades modernas. Hay tres aspectos importantes al respecto:

- Los principios de autogobierno en sociedades modernas: ¿cuáles son los puntos fuertes y débiles de los principios de autogobierno existentes?
- ¿Cuáles son las consecuencias de la continua diferenciación social para las tendencias de «cierre» a las influencias externas que se conectan con ello?
- La búsqueda de modos de gobierno alternativos a la luz de las (aparentes) limitaciones de los sistemas tradicionales de «orden y control» y la manera en que el autogobierno puede ser parte de estos modos de combinaciones de gobernanza.

### **3.2. Cogobernanza**

La cogobernanza conlleva la utilización de formas organizadas de interacción para los propósitos de los gobiernos. En el gobierno, en el ámbito sociopolítico, son formas clave de gobierno «horizontal»: los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante. Estas formas de gobierno son especialmente las que en nuestro

estudio aparecen más detalladas que otros modos de gobierno en situaciones diversas, dinámicas y complejas.

Para conceptualizar «cogobernanza» como un modo de gobierno se puede intentar, en primer lugar, con conceptos tales como coordinación, cooperación, colaboración. Hay abundante literatura que utiliza estos conceptos en diferentes niveles de organización social, y que varía desde colaboración interindividual a coordinación al nivel de mercados, redes y jerarquías como mecanismos sociales generales. Para el propósito de nuestra discusión, es decir, para mirar a las formas «co» de interacción social como modo de gobierno, es importante establecer un puente de unión teórico entre formas de «co» como las identificadas en la literatura y nuestra conceptualización de tipos y cualidades de interacciones y la forma en la que la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las situaciones de gobierno pueden ser expresados en dichos términos.

Una forma simple de aproximarnos a este puente de unión es, en primer lugar, identificar modos «co» en diferentes niveles de la organización social: un nivel social micro, uno meso y uno macro. Para formas de «co» micro adoptaremos —de forma análoga a la literatura más relevante— el concepto de *colaboración*, que es una interacción que se desarrolla entre actores, y donde los actores en el nivel intencional son individuales y en el nivel estructural (en general) pueden ser considerados como un tipo de acuerdo organizativo formal, como un grupo de trabajo o proyecto. Reservamos la palabra coordinación para el nivel meso de interacción social, en el que los actores son organizaciones: el nivel intencional de «hacer las cosas juntos» se expresa en acuerdos bi o múltiple, intra e interorganizacional, y el nivel estructural de esas interacciones ocurre en sectores o subsectores de la diferenciación social. Un tercer nivel de interacciones sociales «co» puede ser indentificado en términos de mecanismos o acuerdos macro donde hay una cuestión de coordinación en y entre «el» Estado, «el» mercado, las jerarquías, las redes, etc. Aquí el nivel intencional de las interacciones en instituciones sociales es un nivel más amplio donde los actores del mercado (como las industrias) negocian con los gobiernos (tales como los departamentos gubernamentales o las direcciones generales de la UE); el nivel estructural de estas interacciones abarca no sólo los contextos nacionales, sino en particular los contextos supra o internacional tales como los tratados, los acuerdos globales y los procesos en los que son metidos, como la globalización o la competencia internacional.

Estas distinciones no son más que el inicio de la conceptualización de los modos «co» de gobernanza, pero ayudan a ordenar la literatura relevante en lo que se refiere a su contribución potencial a una teorización más profunda de los modos «co» de gobernanza. A través de la literatura de la *colaboración* público-privado, por ejemplo, podemos conocer mejor la razón y el contexto de esta colaboración, los obstáculos de esta colaboración y

las ideas sobre cómo vencerlos y las intervenciones y papeles facilitadores de tal colaboración (Huxham, 2000a, 2000b). Bastante influyentes en la conceptualización de la cooperación son los esfuerzos de la teoría de juegos al desarrollar teorías de cooperación en situaciones de dilema del prisionero. Un clásico es el libro de Axelrod *The Evolution of Cooperation*, en el que se analiza el éxito y el fracaso de la cooperación bajo la condición de perseguir el propio interés al cooperar los actores.

En tercer lugar, la literatura en las formas más macro de «co» señala algo sobre los aspectos de las interacciones público-privado que se refiere a los impactos sociales más amplios como la buena disposición, las habilidades y las capacidades de las sociedades para «guiar», «controlar» y «evaluar» los procesos de diferenciación e integración contra el fondo de las crecientes interdependencias entre las partes pública y privada de estas sociedades (Axelrod, 1994).

Para nuestro propósito, estas distinciones son un primer paso para conectar estos niveles de «co» con el análisis de la interdependencia entre estos niveles como «liberar» o «controlar» límites para las interacciones de gobierno en estos niveles. Algunos acuerdos «co» tales como las formas de colaboración o coordinación entre público y privado se ven estimulados o dificultados por ciertas variedades de acuerdos «co» en el nivel macro. Sólo una visión integrada de las cualidades de estos acuerdos en sus mutuas influencias puede ayudar a comprender mejor las diferentes formas de «co» entre público y privado.

En este párrafo se han esbozado los contornos de cogobernanza como uno de los tres modos de gobernanza. Hemos hablado de «hacer las cosas juntos» como elemento presente en la realidad de la gobernanza, algunas veces referido a colaboración, otras a cooperación. No es tanto la información sobre ellos lo que hace que merezca la pena su tratamiento, sino la manera en que los diferentes académicos o escuelas de pensamiento subrayan aspectos de «co», mientras dejan a otros fuera. Al respecto, las dos aproximaciones mencionadas merecen atención, al representar diferentes maneras de observar más o menos el mismo objeto, y es muy interesante ver qué distintas son las percepciones derivadas de los distintos métodos usados. Aunque nos consideramos más cercanos a la investigación sobre la acción que a la versión político-económica de «co», ambas, por supuesto, han supuesto una contribución al estudio de «co» en la gobernanza moderna: una más desde el ángulo inductivo, la otra desde el deductivo. La combinación de ambas en un marco global para avanzar en el estudio de «co» continúa siendo un pensamiento esperanzador, cosa que ciertamente está lejos del objetivo de esta ponencia.

Cualquiera que sea la contribución y ambigüedades sobre las formas de «co» como las apuntadas, la relevancia de la cogobernanza como un

modo distinto de gobernanza crecerá a medida que más interdependencias sean consideradas en las sociedades modernas como de importancia práctica y teórica. O, como formulamos en el capítulo de conclusiones de *Modern Governance*, en nuevas oportunidades de gobernanza, incluyendo el modo «co»: «las estructuras existentes o tradicionales de autoridad, los métodos y los instrumentos, han fallado o han mermado.

- Existen nuevos campos de actividades sociopolíticas en los que las formas organizativas y modelos de mediación de intereses todavía no están fuertemente establecidos.
- Existen temas que son de gran interés para los actores (públicos y privados) implicados.
- Debe haber suficiente convergencia de objetivos e intereses para hacer posible alcanzar un esfuerzo sinérgico o una situación *win-win*».

### 3.3. La gobernanza jerárquica

Los sistemas de intervención son el modo de interacción entre el Estado y los ciudadanos individuales, grupos u organizaciones de gobierno más clásico y característico. Los instrumentos más comunes y ampliamente utilizados son tanto el Derecho como las políticas. No hay apenas ningún área de la actividad social que no sea gobernada, al menos parcialmente, por una o más normas o una o más políticas. Para prácticamente todas las materias en cada nivel de la intervención pública en los asuntos sociales, la política es la práctica estándar. Frecuentemente, esta intervención está enlazada con una o más formas de regulación legal o administrativa. En situaciones especiales, en particular en el gobierno de los sectores socioeconómicos, hay también un uso de esquemas organizacionales, conocidos como acuerdos (neo)corporativistas. Debido a sus cualidades interaccionales específicas entre público y privado, merecen una atención especial.

Estas formas jerárquicas de gobierno tienen raíces históricas de larga data, fuertemente influenciadas por Max Weber y, especialmente, por sus estudios sobre la burocracia, que establecieron el escenario para prácticamente todas las teorías sobre las formas jerárquicas/burocráticas de «coordinación de la vida social» (Thompson *et al.*, 1991). La mayoría de las teorizaciones sobre los modos jerárquicos de gobernanza se centran en las organizaciones internamente. Para unas ideas sistemáticas sobre la jerarquía como forma importante de «acción social racional» debemos volver al clásico de Dahl y Lindblom, *Politics, Economic and Welfare* (1962), o a estudios más recientes como Kaufmann *et al.* (1986). Para Dahl y Lindblom, la jerarquía es, junto a la poliarquía, el sistema de precios y la negociación, uno de los cuatro mayores «procesos del cálculo y control que implica líde-

res y no-líderes». «La jerarquía es el proceso en el que los líderes controlan a los no-líderes». La jerarquía no es vista como un control puramente unilateral y se considera como un *continuum*, y su modo burocrático extensivamente conceptualizado en términos de su contribución a la acción social racional y sus costes. Y también su papel en la distribución de demandas, su contribución a la estabilidad y los procesos de búsqueda de resultados y desarrollo son discutidos a fondo (Dahl y Lindblom, 1963, pp. 227-230). En una línea parecida, Kaufmann *et al.* distinguen entre «mecanismos de coordinación y acuerdos institucionales como la solidaridad, la jerarquía y el intercambio del mercado». Aquí la jerarquía está especialmente posicionada en términos de mecanismos institucionales de redistribución. La jerarquía se conceptualiza en términos de transacciones redistributivas (transferencias en una dirección), desequilibrios a corto plazo legalizados de beneficios y obligaciones, asimetría social de «distribuidores» y receptores, y la exposición de un conjunto común de normas definidas y de obligaciones. Se considera que las jerarquías funcionan bien mientras puedan acomodar una variedad limitada de necesidades y medios de satisfacción de necesidades. Los fallos en la jerarquía pueden ser compensados institucionalizando un mínimo de solidaridad u otros mecanismos de coordinación (Hegner, 1986).

Es importante construir sobre la base de las anteriores conceptualizaciones en aras de permitir una teorización sobre la gobernanza jerárquica para desarrollar enfoques coherentes sobre las cualidades y las limitaciones de este modo de gobernanza en la solución de diferentes problemas sociales y ajustes para la creación de oportunidades.

### **3.4. Modo de gobernanza mixto**

La solución de problemas sociopolíticos (colectivos) y la creación de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas son desafíos públicos y también privados, gubernamentales pero también del mercado. Unas veces, un grupo toma la iniciativa; otras, la iniciativa la toma otro. Un número creciente de desafíos sociopolíticos suscitan responsabilidades compartidas y «coacuerdos». La penetración en la diversidad, dinamismo y complejidad de las cuestiones sociopolíticas y de las condiciones en las que estas cuestiones surgen es indispensable para solventar problemas sociopolíticos y crear oportunidades sociopolíticas (preferentemente) una acción meticulosa y combinada público-privado. Para decirlo claro, es la parte privada (mercado) del sector la que normalmente tiene la responsabilidad de gobernar las interacciones primarias que se llevan a cabo. Es tarea de las partes privadas ajenas al mercado responsabilizarse del gobierno de las interacciones más organizadas que acompañan estos procesos primarios. Y es la tarea/responsabilidad de las organizaciones públicas cuidarse de que los problemas y oportunidades en y alrededor de los procesos y estructuras primarios y secundarios de estos actores se lleven a

cabo de acuerdo a principios y reglas que reflejan sistemas/intereses sociales comunes y amplios conectados con estos procesos.

Todo ello se manifiesta en diferentes combinaciones de interacciones entre público, público-privado y privado organizadas en tres modos. Poco se sabe sobre sus cualidades. En el contexto de esta ponencia, sólo podemos decir que sobre la base de los análisis poco se ha explorado la combinación de auto y cogobierno; la combinación de co y jerarquía, algo más, y lo mismo se puede decir de la combinación entre autogobierno y jerarquía. Sin embargo, un estudio analítico sobre la combinación de los tres modos está aún en un estadio exploratorio.

#### **4. ÓRDENES DE GOBERNANZA**

Enlazaremos diferentes niveles de agregación con diferentes niveles de análisis según los niveles de gobierno de interacciones acción-estructura, distinguiendo entre gobernanza de primer y segundo orden. El primer orden de gobierno persigue solventar problemas directamente a un nivel particular. El segundo nivel de gobierno trata de influir en las condiciones bajo las que el primer orden de solución de problemas o creación de oportunidades ocurren; el segundo orden de gobierno se aplica a las condiciones estructurales del primer orden de gobierno. A estos dos órdenes se añade un tercer orden: **meta**. Básicamente, «meta» pregunta quién o qué —en última instancia— gobierna a los gobernantes. En sí, ésta es una cuestión sencilla, pero en la práctica la respuesta a esta pregunta está lejos de ser sencilla. Miraremos a esta cuestión y sus soluciones con mayor detalle posteriormente, pero aquí son apropiadas algunas palabras para hacer más accesibles las ideas relativas a estos tres niveles u órdenes de gobierno.

##### **4.1. La solución de problemas y la creación de oportunidades: el primer nivel de gobernanza**

A continuación, nuestra intención es desarrollar una teoría sobre los problemas y las oportunidades en la práctica, un marco analítico para describir y abordar la diversidad, complejidad y dinamismo de las cuestiones y retos sociopolíticos. Una teoría de problemas y oportunidades es necesaria como un instrumento para hacer accesible y visible la diversidad, el dinamismo y la complejidad de los temas sociopolíticos. Hablamos de la teoría de los problemas y oportunidades, porque los grandes retos en las sociedades modernas no son sólo encontrar soluciones a los problemas colectivos, sino también crear oportunidades sociales. Creemos que la clásica distinción de dirigirse al gobierno para solventar los problemas y al sector privado para crear las oportunidades es un punto de vista inapropiado e inefi-

caz en las sociedades modernas. La solución de problemas colectivos y la creación de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas es un reto tanto público como privado. Unas veces una parte toma la delantera, otras veces es otra, y parece ser que hay un número creciente de retos sociopolíticos que necesitan ser abordados por coarreglos y responsabilidades compartidas.

Para solventar problemas sociopolíticos y crear oportunidades sociopolíticas es indispensable una nueva percepción público-privado de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las cuestiones sociopolíticas y de las condiciones en las que estas cuestiones surgen. No es la pretensión de esta ponencia desarrollar una teoría exhaustiva de la solución de problemas y la creación de oportunidades, pero sí mostrar simplemente que los procesos de solución de problemas y de creación de oportunidades son diferentes y tienen diferentes necesidades de gobernanza.

La solución de problemas se divide en cuatro estadios diferentes: reconocer la diversidad de intereses y apariencias, decidir sobre la complejidad de la relación entre las diferentes partes del problema «como sistema», localizar las fuentes de las tensiones (dinamismo) y volver adonde pueden ser localizadas. Según la situación, estos estadios se pueden repetir en más de una ocasión; el proceso es cíclico. En el proceso de la formación de imagen, el ciclo va desde la identificación de aquellos que experimentan problemas hasta la localización de puntos de tensión en las interacciones que pueden ser identificados como fuentes de problemas después de la última fase, a través del inventario de las interacciones que ocurren en referencia a problemas parciales o de aspecto. Si es necesario, se puede hacer un nuevo inventario de estos problemas, se pueden definir nuevos problemas parciales y localizar nuevos problemas después de la última fase. Este proceso finaliza, en principio, sólo cuando ya no se llevan a cabo más descubrimientos. Entonces el espacio de solución puede ser definido (esta parte del proceso puede también empezar antes e ir en paralelo al aspecto del problema), y también el sistema problema-solución puede ser definido.

El proceso de creación de oportunidades va en el sentido inverso. No existen experiencias a aportar o identificadas. Aquí es el propio gobernante quien tiene la experiencia de una oportunidad. Las oportunidades no parten de la diversidad de aquellos que participan en una situación, sino más bien del dinamismo en una determinada situación. Se puede decir que una oportunidad es una tensión experimentada «positivamente» evaluada desde una perspectiva orientada al futuro, mientras que un problema es más una tensión experimentada «negativamente» en una perspectiva orientada al pasado.

El gobernante intenta analizar sistemáticamente cómo es esta oportunidad potencial: ¿cuáles son las tensiones relevantes que aporta la experiencia

de oportunidad? A partir de entonces, tratará de localizar el área potencial afectada por la oportunidad: ¿qué tipos de interacciones están potencialmente implicadas en la oportunidad? Entonces son definidas las entidades participantes en estas interacciones. Desde esta expectativa más profunda puede ser desarrollada la perspectiva de las estrategias de creación y de explotación de oportunidades. En este proceso es importante hacer un inventario de las percepciones y opiniones que las entidades identificadas tienen en sus estrategias. Si se hace este inventario, el gobernante puede empezar el ciclo de nuevo, tal y como se hizo en la identificación de problemas. Si se satisface la formación de la imagen y el espacio de estrategia definido, se puede definir el sistema de estrategia de oportunidad y dibujar sus límites. El proceso de definición como tal acaba y es el momento para las fases instrumentales y de acción. Como hemos dicho antes, estas fases pueden también empezar antes y avanzar (parcialmente) en paralelo al proceso de formación de imagen de la oportunidad como tal.

#### **4.2. La construcción de instituciones: el segundo orden de gobernanza**

La solución de problemas y la creación de soluciones en el ámbito sociopolítico (primer orden de gobierno) no se desarrollan en la nada: no sólo teóricamente sino también en la práctica, ambos están insertados en escenarios institucionales que pueden ser vistos como marcos que tienen que afrontar la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas (o partes de ellas) —segundo orden de gobierno—. Podemos decir que, en términos conceptuales, donde más se trataba estas características en la solución de problemas y la creación de oportunidades era en los aspectos procesales de gobierno; en el segundo orden de gobierno la atención se fija más en los aspectos estructurales de las interacciones de gobierno. Ésta no es sólo una cuestión de distinción y atención analítica; nosotros nos inclinamos a pensar que prestar atención a estos escenarios institucionales para el primer orden de gobierno es un orden de gobierno por sí mismo, con carácter propio.

Afortunadamente, el interés académico reciente sobre el papel de las instituciones que influyen en la conducta de actores (y por lo tanto en su buena disposición o capacidad de entrar en interacciones) en diferentes disciplinas —bajo el título de «nuevo institucionalismo»— ha hecho comprender muchos factores de importancia en este contexto<sup>5</sup>. Estas nuevas aportaciones pueden servir como un primer paso a una teorización más coherente del segundo orden de gobierno en nuestros propios términos y conceptos.

---

<sup>5</sup> Revisiones interesantes al respecto pueden encontrarse en Hall y Taylor (1996) y Lowndes (1996).

Primero, está claro que no se pueden identificar influencias institucionales «calculando» la conducta de los actores. Los actores de gobierno que intentan maximizar la consecución de ciertos objetivos pueden ser influidos por instituciones que pueden tanto ayudarles como perjudicarles. La información juega un papel crucial aquí, así como en los mecanismos de aplicación de los acuerdos y las sanciones para la deserción. En términos de interacción, una línea del pensamiento neoinstitucionalista (la más político-económica) ayuda a entender la manera en que interacciones basadas en los principios de conducta racional pueden ser institucionalizadas y cómo estos acuerdos institucionales constriñen, controlan o posibilitan objetivos maximizando a los actores para interactuar. Si se quiere una institución «eficaz», se tienden a subrayar los acuerdos institucionales formales como contratos, jerarquías administrativas, procedimientos legislativo y administrativo, mecanismos presupuestarios y las pautas de las oficinas públicas. Se puede pensar en institucionalización de la interacción básicamente entre entidades «autogobernadas» o actores, que siguen estas interacciones en los límites de las normas formalizadas, porque, aparte de la sustancia de la interacción, las partes querrán el máximo de resultados posible.

Un segundo tipo normativo de instituciones ha estado presente en la literatura reciente. En opinión de los que enfatizan estos aspectos normativos, las instituciones son particularmente importantes porque se centran en los derechos y obligaciones, olvidados en la mayoría de la literatura behaviorista. Desde una perspectiva de gobierno es importante que se centra la atención en las dimensiones prescriptiva, evaluativa y obligatoria de las instituciones en la forma de valores, que son indicadores amplios de lo que es preferido o inaceptable, y normas que especifican cómo se deben hacer las cosas. Estas «lógicas de lo apropiado» también estructuran las instituciones. Los aspectos normativos de las instituciones de gobierno son sumamente importantes en la «frontera» entre lo social y lo político y entre lo público y lo privado en cualquier capacidad. La contribución al desarrollo de esta teorización de la gobernanza se podría resumir de la siguiente manera<sup>6</sup>:

- Los actores interactúan en contextos que están colectivamente limitados.
- Algunas de las restricciones de las interacciones adoptan la forma de instituciones (modelos organizados de normas y roles construidos socialmente)
- Las instituciones dan forma a los intereses de aquellos que interactúan y son, a su vez, influenciados por ellos.

---

<sup>6</sup> Adaptación de Goodin (1996).

Este tipo de distinciones y observaciones sobre el segundo orden de gobierno son importantes porque muestran que, en un segundo orden de gobierno, nos enfrentamos con fenómenos de otro «orden» y con otras dimensiones de gobierno que demandan otros tipos de actividades de gobierno. De forma análoga a la solución de problemas sociopolíticos y a la creación de oportunidades como primer orden de acciones de gobierno, nos ocupamos del «mantenimiento» y el «diseño» y la «renovación» de las instituciones sociopolíticas como segundo orden de actividades de gobierno. Y es, ciertamente, posible desarrollar unas ideas sistemáticas sobre este «mantenimiento» o «renovación» de la institucionalización del gobierno sociopolítico, tal y como hacen las instituciones «eficaces» o «apropiadas» al controlar o facilitar la solución de problemas o la creación de oportunidades en las sociedades modernas.

### **4.3. Meta: el tercer orden de gobernanza**

Hemos presentado ya diversos fundamentos para el concepto de gobernanza, pero el edificio no está construido aún. Ahora será necesario un mortero para mantener estos cimientos unidos, en la forma de un modelo orientado a la norma, lo que llamaremos «meta». En todas partes, las preconcepciones normativas han sido analizadas explícitamente, pero seguramente también implícitamente. Este hecho no puede ser obviado al tratar un tema como la gobernanza, que está impregnado de valores de arriba abajo. De hecho, la gobernanza «sociopolítica» o «interactiva» es mucho más que un concepto analítico. Es un concepto con una carga normativa importante y su completo desarrollo puede ser considerado como un ejercicio normativo. En otras palabras, que la gobernanza se exprese explícitamente como «sociopolítica» o «interactiva» es aconsejable y prudente en los tiempos «modernos» (*cross-modern*) hasta donde nos concierne. Hemos identificado dos órdenes de gobierno y gobernanza, el primer orden de gobierno dirigido a la solución de los problemas del día a día y a la creación de oportunidades, y un segundo orden de gobierno relacionado con las condiciones de la gobernanza institucional. De todos modos, esto no es todo. También hemos hablado de un tercer orden de gobernanza, conceptualmente, el lugar dedicado a los aspectos de gobernanza normativa. «Meta» o el tercer orden de gobernanza se apoya en la teoría y la práctica del gobierno y la gobernanza como tales. Meta-gobierno es como un gobernante imaginario, teletransportado a un punto «externo» y que posee toda la experiencia de gobernanza enfrentada con una perspectiva normativa.

Está aceptado que el uso de meta-x es algo que está por encima y que trasciende x. Meta-pensamiento se refiere por ello al pensamiento, un meta-sistema es un sistema de sistemas, meta-gobernanza es el gobierno del gobierno. Una meta-teoría eficaz es aquella que conlleva un alto gra-

do de coherencia entre la epistemología y los objetos de conocimiento (Sklair, 1988). En un meta-nivel hay cuestiones básicas que deben abordarse si se quiere ser consistente a la hora de conceptualizar. Las ideas limitadas que podemos formular sobre los meta-aspectos (teóricos) de la gobernanza son únicamente el punto de partida hacia una meta-teoría eficaz.

Lo que hemos intentado en los epígrafes anteriores ha sido analizar desde diferentes ángulos lo que consideramos una perspectiva de la gobernanza. En dicho camino hemos revisado diferentes tipos de imágenes parciales, la gobernanza como actividad, como modos de interacciones, como solución de problemas y creación de oportunidades, como instituciones. Todas estas visiones parciales contribuyen a cambiar la percepción de la gobernanza, siendo el foco de interés el meta-gobernador imaginario que genera un conjunto de normas o criterios con los que juzgar la gobernanza. Asumiendo este meta-foco e invocando normas y criterios, meta está asociado principalmente con la evaluación de cómo (*how to*). Parece plausible: «cómo» implica juicios de un nivel superior basados en normas o criterios de un orden superior basados en ideales, ideales para conservar y mejorar. Los sistemas humanos son, en última instancia, autodiseñados. Continuamente cambiamos y diseñamos implícita o explícitamente el mundo social y de gobierno en el que vivimos y participamos. Gobernar y (re)diseñar estos procesos desde un punto de vista normativo es la esencia de la meta-gobernanza. Desde nuestra perspectiva, estas actividades de meta-gobierno se centran en particular en la continua (re)construcción dinámica de los elementos sociales (diversidad) en sus interrelaciones (complejidad). De algún modo, los sistemas sociopolíticos se autocontienen —resuelven sus propias contradicciones internas— en el contexto de las siempre cambiantes relaciones con su entorno. En última instancia, las entidades sociopolíticas (normativamente) se autogobiernan, tanto activa como creativamente. Mantienen su propia voluntad e identidad, reaccionan a las influencias internas y externas y continuamente crean nuevos estados de asuntos. En la meta-gobernanza, las normas y los criterios avanzan según las prácticas existentes se evalúan, nuevas direcciones se sugieren, se examinan los objetivos existentes y se formulan y persiguen otros nuevos.

La meta-gobernanza también «obliga» en otro sentido. En realidad, los elementos y niveles de gobierno, los modos y órdenes de gobernanza están raramente separados y la acción de gobierno en una dirección tiene repercusiones en otra o en más. Lo que para un elemento, modo u orden de gobierno pueda parecer prudente, puede ser bastante imprudente para otro. Siguiendo a Hofstadter, estas interrelaciones son conocidas como circuitos o enlaces extraños. De hecho, muchos circuitos son incorporados a la sociedad. Desde la perspectiva de la gobernanza, el circuito central que más nos interesa es el democrático: ¿quién (o qué) está por encima del gobernante, a quién o qué gobierna el gobernante? En una sociedad gobernada democráticamente, el gobernado es gobernado por sus gobernan-

tes, pero estos gobernantes son también gobernados. Una cuestión central de la meta-gobernanza, entonces, debe ser: ¿cómo están organizados estos enlaces extraños entre gobernantes y gobernados?, y ¿cuál es la calidad de estos arreglos? Éste es un proceso de circuito extraño con entradas y salidas a la vez. Porque meta en sí mismo es un orden de gobierno con una interacción en dos direcciones, no es necesariamente paradójico o contradictorio definir la meta-gobernanza a la vez en términos de proceso y de resultados de este proceso.

Para conceptualizar una meta-perspectiva de gobernanza, se puede encontrar una base al aplicar los meta-principios normativos a los aspectos fundamentales de gobierno. Estas normas tiene un doble propósito. Por un lado, guían la conducta de los actores implicados en las interacciones de gobierno, directamente en sus actividades. De esta manera, forman el marco meta-normativo que dirige y establece límites para el actual gobierno en el primer y segundo orden de gobernanza. Es el mundo del gobierno-como-práctica, en el que las meta-normas son seguidas o ignoradas, probadas o cambiadas en una tensión constante entre el nivel intencional y el estructural de las interacciones de gobierno. Por otro lado, estas normas, tanto desde la práctica como desde la distancia, deberían ser sujeto de debate de la gobernanza. Llamamos a este uso de meta la perspectiva del helicóptero, examinando estas normas por su adecuación, su relevancia, su actualidad y su exactitud. Esta revisión crítica del nivel de meta-gobernanza se refiere a las normas individuales, pero también las mira en sus relaciones mutuas. Esto concierne tanto a los gobernantes como a los gobernados y pertenece a su saber «tener responsabilidad por» su papel en el gobierno. Incluso se puede decir que, debido al carácter de extraño enlace de meta, los papeles se cambian completamente: en meta-gobierno es el gobernado en particular quien toma el papel principal como meta-gobernante y los gobernantes los que son gobernados.

Meta generalmente se entiende como tomar una posición en la que pronunciar en términos normativos ¿cómo? (*how to*), con el fácil ejemplo de «aprender a cómo aprender». En la gobernanza traducimos este meta-concepto en «gobernar cómo gobernar». Meta-gobierno es una parte esencial de la gobernanza sociopolítica o interactiva, porque es el foro donde los principios normativos del gobierno se forman y se prueban. Meta también incluye ideas sobre la manera en la que el proceso sobre cómo llegar a estos criterios o normas se hace explícito y cómo este proceso en sí mismo debería ser gobernado. Este programa de meta-gobernanza es —hay que reconocer— ambicioso y en este epígrafe sólo hemos podido esbozar algunas líneas de «cómo hacerlo».

## 5. CONCLUSIÓN

Esta ponencia ha explorado la utilidad del concepto de gobernanza como instrumento para conceptualizar los problemas y las oportunidades y contextos en la frontera entre lo social y lo político —en la terminología actual: la frontera entre el Estado, el mercado y la sociedad civil—. Estos aspectos no pueden ser tratados por cada uno de estos campos de forma aislada. Su carácter y naturaleza son tales que «traspasan» los límites tradicionales que les separan. Esto significa que gobernarlos requiere imágenes, instrumentos y potencial de acción de los tres para tratar de solventarlos (si es que pueden llegar a ser solventados) o, al menos, no dejarles perder el control teniendo en cuenta sus propias complejidades, diversidades y dinamismos.

La aproximación de la gobernanza, entonces, se centra en las interacciones que ocurren en los sistemas sociales. Empezando por los procesos continuos de interacciones cuyas acciones humanas les dan su carácter irreversible e imprevisible, se intenta comprender mejor la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones de gobierno sociopolítico. Al hacerlo, también hay oportunidades para influir en estas características de nuestras sociedades que están en algún lugar en los cruces entre lo «moderno» y lo «postmoderno». Debemos llamarlo «moderno» (*cross-modern*). Al respecto, encontramos un espíritu parecido en Toulmin, quien ha identificado dos tradiciones filosóficas que contribuyeron a la modernidad: una basada en el principio de la racionalidad, la otra basada en los principios del humanismo. Una combinación de los elementos extraídos de estas dos tradiciones la podemos llamar moderna (*cross-modern*). Basando nuestra teoría en los elementos de ambas tradiciones, entonces, ello debe conducirnos hacia la gobernabilidad mejorada de las democracias (occidentales) modernas (*cross-modern*). Es necesario, en este contexto, que los gobiernos y sus socios sociales señalen sus mutuas responsabilidades, conjunta y continuamente. Esto implica un conocimiento y aceptación creciente de diferentes modos de gobierno, incluyendo capacidades de «autogobierno» de los sistemas sociales, acuerdos de «cogobierno» y de gobierno jerárquico de arriba abajo, cada uno contribuyendo en modos individualizados y en modos combinados a cuestiones de gobernabilidad en un sentido más amplio.

Los meta-principios pragmáticos tales como la apertura a la diferencia, la buena disposición a comunicar y la buena disposición a aprender son criterios importantes para enfrentarse a la diversidad, el dinamismo y la complejidad. Pero no son suficientes para provocar la necesaria integración de sistemas sociales. También necesitamos criterios sustantivos sobre la base de los cuales estos sistemas desean y pueden interactuar entre ellos y aceptar los límites de los otros. Debido a la falta de un ideal sociopolítico global y total, la única otra manera de establecer estos criterios es aceptar el carác-

ter moderno (*cross-modern*) de las democracias occidentales. Es decir, no sólo aceptar las raíces «racionales» y «humanísticas» de nuestras sociedades, sino desarrollar nuevos criterios sustantivos sobre la base de la yuxtaposición y combinación de ambos. Ésta es la riqueza inherente sobre la que son construidas nuestras sociedades democráticas, una fuente que todavía no se ha agotado.

Perseguir esfuerzos científicos es poner un pie en el pasado y otro en el futuro. Esto es lo que hace nuestra teoría de la gobernanza. Es como dejar un terreno familiar, pero sin estar seguros de cómo se debería llamar la nueva tierra a explorar. Por lo tanto, usamos términos con los que estamos familiarizados (cibernética, problemas) y algunos que no conocemos tan bien pero parecen prometedores (emergencia, oportunidades). En situaciones modernas (*cross-modern*) parece preferible aplicar conceptos útiles de más de una tradición. Muchas cosas en la vida son «esto o lo otro», «esto y lo otro». La estandarización global puede ser útil y necesaria, pero lo mismo se aplica a la variedad y autonomía local.

Aceptar que las percepciones y las verdades son siempre intersubjetivas no es negar que —intersubjetivamente— algunas percepciones son más útiles que otras, y algunas verdades parecen mejor que otras. Sustituir la afirmación «esto es verdadero» por «esto podría ser más verdadero que aquello» hace de la diversidad de opinión el alma de la ciencia sociopolítica y de la gobernanza sociopolítica. Si la percepción y la verdad están en el ojo del observador, entonces lo que necesitamos son procesos (y estructuras) de gobierno sociopolítico que se tomen seriamente tanto a las interacciones como a los actores. Las interacciones dan forma a los actores y los actores también dan forma a las interacciones. Son «iguales» como unidades básicas de análisis y desarrollo de teoría en términos de «esto y lo otro», y no de «esto o lo otro».

Al considerar la diversidad, el dinamismo y la complejidad en sus mutuas relaciones modernas (*cross-modern*) como punto de partida, un modelo de gobernanza emerge en el que los sistemas sociales y las entidades que les dan forma pueden estar consciente, explícita y expresamente interrelacionados. La teoría de la gobernanza empieza en la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades a ser gobernadas —y gobernándolas—. Estas sociedades necesitan orden, pero nada puede cambiar sin dinamismo. Requieren semejanzas para permitir comunicación, pero diversidad para obtener nuevas percepciones. Necesitan estándares para reducir la incertidumbre y el riesgo, pero complejidad para solventar problemas y crear oportunidades. Por lo cual aspiramos a que nuestra teorización sobre la gobernanza sea diversa pero coherente, compleja pero elegante y dinámica pero ordenada. El «esto y lo otro», y no el «esto o lo otro», es una característica clave de esta exploración y esperamos que sea estimulante.

## BIBLIOGRAFÍA

- AXELROD, R. (1994): *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books.
- BRANS, M., y ROSSBACH, S. (1997): «The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy», *Public Administration*.
- DAHL, R. A., y LINDBLOM, C. E. (1963): *Politics, Economics and Welfare*, New York: Harper Torchbooks.
- DUNSIRE, A. (1996): «Tipping the balance: autopoiesis and governance», *Administration and Society*.
- Goodin, R. E. (ed.) (1996): *The theory of institutional design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HALL, P. A., y TAYLOR, R. C. R. (1996): «Political science and the three new institutionalisms», *Political Studies*.
- HEGNER, F. (1986): «Solidarity and Hierarchy: Institutional Arrangements for the Coordination of Actions», en X. F. Kaufmann, G. Majone y V. Ostrom (eds.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, Berlín: De Gruyter.
- HUXHAM, C. (2000a): «Ambiguity, Complexity and Dynamics in Membership of Collaboration», *Human Relations*, n.º 53, 6.
- (2000b): «The Challenge of Collaborative Governance», *Public Management Review*, n.º 2.
- KAUFMANN, X. F.; MAJONE, G., y OSTROM, V. (eds.) (1986): *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, Berlín: De Gruyter.
- KOOIMAN, J. (ed.) (1993): *Modern Governance: Government-Society Interactions*, London: Sage.
- (1999): «Social-Political Governance: Overview, Reflections and Design», *Public Management Review*, n.º 1.
- (2000): «Working with Governance», *Public Management Review*, n.º 2, 3.
- (2003): *Governing as Governance*, London: Sage.
- LOWNDES, V. (1996): «Varieties of New Institutionalism: a Critical Appraisal», *Public Administration*.
- MAYNTZ, R. (1990): *The Influence of Natural Science Theories on Contemporary Social Science*, MPIFG Discussion Paper 90/7, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- PIERRE, J. (ed.) (2000): *Debating governance. Authority, steering, and democracy*, Oxford: Oxford University Press.

PRIGOGINE, I., y STENGERS, I. (1984): *Order out of Chaos*, New York: Bantam.

RHODES, R. A. W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.

SKLAIR, L. (1988): «Transcending the Impasse: Metatheory, Theory and Empirical Research in the Sociology of Development and Underdevelopment», *World Development*, n.º 16.

TEUBNER, G. (1993): *Law as an Autopoietic System*, Oxford: Blackwell.

THOMPSON, G., *et al.* (eds.) (1991): *Markets, hierarchies & networks*, London: Sage.