

Jalisco
Cómo Vamos
Observatorio Ciudadano



CF
CORPORATIVA
de FUNDACIONES



**PENSAR
DESDE
JALISCO**

MENTE, PALABRA Y CORAZÓN.

**COLOQUIO:
CONSIDERACIONES FINALES**

LUIS F. AGUILAR

5 DE OCTUBRE 2023

Jalisco
Cómo Vamos
Observatorio Ciudadano



CF
CORPORATIVA
de FUNDACIONES

COLOQUIO
PENSAR DESDE JALISCO
MENTE, PALABRA Y CORAZÓN

Liga a las transmisiones del Coloquio Pensar Desde Jalisco en el sitio:
<https://bit.ly/pensar-desde-jalisco>

D.R. © Jalisco Cómo Vamos, A.C.
José Guadalupe Zuno 2118
Colonia Lafayette
44150 Guadalajara, Jalisco, México



CONSIDERACIONES FINALES

LUIS F. AGUILAR

Semblanza:

Luis F. Aguilar

Doctor en Filosofía, con especialidad en filosofía política. Es Investigador Nacional Emérito. Su campo de investigación y docencia es la gobernanza pública, la política pública y la administración pública, temas sobre los que ha escrito artículos, capítulos de libros y libros. Su último libro es: "Acerca del gobierno: propuesta de teoría" (2022). Los más conocidos son sus Antologías y Estudios Introdutorios sobre Política Pública. De 2006 a 2013 fue relator y presidente del Comité de Expertos de Naciones Unidas en Administración Pública (UNCEPA) y actualmente es miembro del Comité Científico del CLAD.

CONSIDERACIONES FINALES

Agradezco la oportunidad de haber sido invitado y haber asistido a este Coloquio. He vivido un par de días importantes, días de aprendizaje y de motivación intelectual y cívica.

Para empezar, diré tres cosas que he apreciado mucho del Coloquio. En primer lugar, aprecié que haya sido un coloquio para PENSAR, para recuperar y certificar la importancia que el pensar tiene en la vida pública. Muchos son los ciudadanos, ilustrados y comunes, que creen que el factor decisivo de la conducción de la sociedad es el poder, el poder político soberano, determinante universal de las conductas sociales, y no se advierte que el poder no puede sin el conocimiento. No puede dirigir a la sociedad, realizar sus funciones y fines públicos sin el conocimiento, sin el conocimiento axiológico ético-jurídico y sin el conocimiento científico-tecnológico. Punto. El gobernante puede hacer cosas que son de su interés, caprichosas, elefantes blancos, represiones, cuenta para ello con su poder irrefutable, pero sin el conocimiento causal científico y tecnológico no puede hacer lo que socialmente importa y urge, producir los bienes y servicios públicos (salud, educación, infraestructura, cuidado ambiental...) a los que tienen derecho los ciudadanos ni realizar las situaciones de vida asociada que son básicas para la seguridad, la estabilidad, el bienestar, el desarrollo sostenible.

En segundo lugar, he apreciado que hayan sido colegas conocedores, expertos, apreciados, respetados e influyentes, aunque no pontífices nacionales, los que han realizado la tarea de pensar las condiciones fundamentales de la vida pública asociada y personal en tres mesas: el gobierno democrático del estado de derecho; la igualdad e inclusión de la convivencia; el desarrollo sustentable. Son tres áreas temáticas cruciales para el futuro de México y son, además, en estos años, los blancos de la crítica mundial a la incapacidad, ineffectividad e irresponsabilidad directiva de los gobiernos democráticos.

En tercer lugar, me ha reanimado la iniciativa de pensar *el estado nacional y el sistema social mexicano* desde Jalisco. Lo repito, pensar el estado nacional y el sistema social mexicano desde Jalisco. He visto en acción un pensar que, desde el mirador de las situaciones de vida del estado federado de Jalisco, de las condiciones y actividades de sus municipios y regiones, ha diagnosticado la situación del Estado nacional, evaluado el desempeño del gobierno nacional y ha propuesto regulaciones y políticas para controlar los males y problemas que ponen en riesgo nuestra unidad, estabilidad, confianza, orgullo, prosperidad, y para crear “las condiciones generativas” del capital humano y social de Jalisco y México, de la sustentabilidad, la productividad, la justicia, la igualdad de derechos y oportunidades de todos los ciudadanos mexicanos, la seguridad pública.

Sin alharaca hemos revertido en este par de días el esquema centro-periferia, la creencia tradicional de que la capital es el centro que concentra la inteligencia social y piensa en su periferia, determina sus necesidades y problemas, los entiende correctamente y sabe cómo resolverlos. No es así. “Pensar desde Jalisco” significa y manda el mensaje de que los estados y municipios de la nación no son la periferia de un centro de decisión e inteligencia superior, sino son las partes y los componentes sustantivos del Estado y del Sistema social nacional y son además realidades que disponen de múltiples centros de inteligencia, cuyos productos son de valía nacional. Las políticas holísticas, indiferenciadas, del gobierno federal en numerosos asuntos públicos, si no son consultadas y acordadas con la inteligencia social de las regiones, estados, municipios, terminan siendo inefectivas y no aportan los beneficios intencionados. A diferencia del viejo pasado, existe inteligencia social en las regiones y localidades y sus datos, análisis, prospecciones y evidencias aportan elementos significativos para entender las causas y la composición de los problemas y los riesgos de la nación. Lo hemos visto en las tres Mesas de este coloquio.

Muy probablemente, la situación del Estado nacional y del sistema social sería diferente y mucho mejor si existiera una dialéctica de intercambios entre la inteligencia de Jalisco, la inteligencia de los otros estados de la República y la inteligencia de los funcionarios, consultores y profesionistas del gobierno federal nacional.

Conviene empero dejar en claro que Pensar desde Jalisco, fuera del centro político del gobierno nacional, no es una reivindicación autonomista polémica y opositora, posición que pertenece más bien a la lógica del poder político. Es la autonomía metodológica constitutiva de la producción del conocimiento racional, lógico o empírico, cuya referencia central de investigación no es el poder político sino el paradigma teórico aún no cuestionado, “falseado”. Los datos, los conceptos, las conjeturas causales y los cálculos de los efectos y los costos de las decisiones del gobernante nacional pueden ser cuestionados por la inteligencia social de los estados y municipios, todas las veces que sean contradictorios con las evidencias de sus datos, explicaciones, evaluaciones.

Una consideración adicional. Las comparaciones internacionales que se hicieron en las Mesas y las referencias a las historias de éxito ambientales, sanitarios, educativos, de equidad de género, de igualdad jurídica y de oportunidades, que han tenido lugar en varios países de la región y de otras regiones invitan y motivan a que “Pensar desde Jalisco” mire más allá del Estado y del sistema social nacional, entre otras razones porque la solución de problemas, la eliminación de riesgos, la expansión y el aprovechamiento de oportunidades ya no es viable solo con un enfoque territorial estatal o nacional. Los principales problemas, riesgos y oportunidades tienen un componente transterritorial, muchas de sus causas se encuentran fuera de la circunscripción territorial de los

municipios, los estados y el estado nacional y su solución posible rebasa los recursos que poseen los gobiernos y las sociedades territoriales. Es lógico y estratégico tomar en consideración el entorno internacional, el regional y el global, a fin de conocer y controlar las causas de muchos de nuestros problemas, riesgos y peligros y para seleccionar y atraer los recursos externos que aportan soluciones a nuestros problemas y potencian nuestras capacidades.

Nuestro prometedor coloquio debe ampliar su mirada, comprarse un aparato mental telescópico para mirar apropiadamente el contexto internacional de numerosos de nuestros asuntos nacionales y locales. Los asuntos que son riesgos y peligros (migración desordenada, tráfico de todo tipo, devastación de sistemas medioambientales, redes criminales...) y los asuntos positivos (potencialidades de negocios, ampliación del capital intelectual, desarrollo tecnológico, acceso a información, armonización de leyes y estándares sanitarios, etc.).

El poder no puede sin el conocimiento, pero se puede afirmar también lo contrario. El conocimiento accionable, el que se produce en función de acciones prácticas, no puede sin el poder. Sus datos, sus análisis, propuestas, proyecciones no producen hechos reales ni son automáticamente hechos reales. Para su incidencia práctica se requieren agentes que las asuman como componentes de sus decisiones y operaciones y transformen los marcos conceptuales en bienes, servicios, condiciones, situaciones vida asociada y personal. Esta obvia consideración nos recuerda que la vida social es el efecto de la interdependencia entre el pensar y el poder que tiene diversas modalidades y resultados. En la gestión de ciertos asuntos y problemas hay decisiones políticas que se sustentan en el “wishful thinking” o en conocimientos no validados o equivocados para la gestión de ciertos asuntos y problemas. También sabemos que existen conocimientos que influyen correctamente en las decisiones de políticas acertadas y facilitan resultados positivos, y que hay otras decisiones de gobiernos rústicos o que se creen omnipotentes, que rechazaron irracionalmente conocimientos comprobados en su objetividad y causalidad.

Perdonen mi larga introducción y entro en tema.

No diré nada del otro mundo, expondré sucintamente cosas que Uds. saben bien. En un primer momento presentaré a su consideración un panorama de la situación de entreacto político que se vive en estos años no solo en México y cuyo desenlace es crucial para el futuro de la democracia. En un segundo momento retomaré las posiciones de académicos y políticos que argumentan que es necesario un modo alternativo de gobernar democrático, indispensable para reactivar su efectividad directiva y la confianza

social: la cogobernanza o gobernanza colaborativa.

1. La situación actual de los gobiernos democráticos y el entreacto político.

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

Dos son los blancos de las críticas al gobierno democrático. El primer blanco es la ilegitimidad y la ineffectividad de sus decisiones directivas. Son evidentes sus transgresiones legales (corrupción, arbitrariedad, discriminación) y también sus defectos informativos, analíticos, gerenciales y operativos, con la consecuencia de resultados nulos, pobres o extemporáneos. Es un blanco conocido de la crítica y debe extenderse a abarcar la calidad de los poderes legislativo y judicial, el diseño institucional del régimen democrático, la calidad de las regulaciones y la cultura política de la sociedad. La crítica más grave a los gobiernos democráticos es la que se enfoca en los gobiernos fallidos de aquellas sociedades, como la nuestra, que naufragan en el mar del crimen, la violencia, el delito impune, cada vez más extenso, con el mensaje alarmante de que el poder criminal es superior al poder soberano de las leyes y las políticas del gobernante democrático del Estado de Derecho.

El segundo blanco es el desconcierto de los gobiernos democráticos actuales ante los múltiples cambios multidimensionales que sacuden todos los ámbitos de la acción y de la vida de sus sociedades y generan multicrisis. Son los cambios cognoscitivos, tecnológicos, económicos, morales; es el cambio ambiental, sociodemográfico (descenso de la natalidad, envejecimiento, migración); es el cambio geopolítico, que observamos y nos preocupa por los efectos que tendría en los proyectos y actividades del país. Son cambios que se acompañan además con acontecimientos amenazantes y desastrosos (pandemia, incendios forestales, inundaciones, sequías, hambrunas, altas temperaturas...) cada vez más frecuentes y regulares.

Los cambios tienen efectos perturbadores para numerosos ciudadanos, mayores y jóvenes, que perciben que sus conocimientos, capacidades y experiencias laborales han perdido valor y que las seguridades de sus vidas y sus oportunidades de bienestar y progreso se han reducido y se han vuelto más costosas e inciertas, mientras otros experimentan que sus situaciones ya precarias de vida se han agravado y se sienten abandonados a su suerte, por lo que les es natural pensar en otros tipos de gobiernos democráticos o, más disruptivamente, en gobiernos postdemocráticos y postliberales, que les parecen más confiables porque más decididos a entender y atender sus

problemas y males.

En contraste, han aparecido nuevos sujetos sociales, nuevas subjetividades, que aprecian e impulsan los cambios en curso y no los consideran riesgos funestos. Son las referencias de sus vidas, aprovechan sus oportunidades (utilidades corporativas, mejores ingresos, mayor información y comunicación, dispositivos técnicos de cálculo y gestión más rápidos y seguros, satisfacciones personales...), se comportan y comunican mediante nuevos dispositivos, códigos y sistemas informativos, plantean nuevas causas (ambientales, igualitarias, geopolíticas), les fastidian los hechos gubernamentales de corrupción, turismo discursivo y desperdicio de recursos, y manifiestan otro concepto y otra expectativa de la actividad política y gubernamental.

Los cambios multidimensionales inquietantes y los acontecimientos imprevistos desastrosos, cada vez más frecuentes, han popularizado mundialmente la expresión de “los entornos turbulentos” y “los tiempos inciertos” que viven las sociedades de los estados de derecho y gobierno democrático y han suscitado la pregunta crucial de futuro: ¿Pueden los gobiernos democráticos gobernar los entornos turbulentos y los tiempos inciertos de la sociedad contemporánea y cómo pueden hacerlo? Circula la pregunta si la sociedad “posmoderna” sea gobernable por la democracia moderna, por su patrón de conducción de la sociedad y por la reproducción de políticos demasiado vistos con sus discursos reiterativos y sus conductas de siempre.

Estas veloces observaciones quieren señalar que nos encontramos generacionalmente en un entreacto político. Nacional, regional y mundialmente nos encontramos en un entreacto político, inestable y confrontativo, “polarizado” según la expresión actual.

Nuestras posiciones oscilan entre dos ordenamientos políticos y económicos, cuyo desenlace no es previsible ni nacional ni regional ni internacionalmente. Oscilamos entre la opción de la defensa y preservación de la democracia liberal de un Estado Social de derecho con mercados libres regulados o la opción de un orden social, instituido por la decisión de un gobierno fuerte, autoritario, que para poner fin al desorden, establece el “estado de excepción”, suspende los principios, leyes y agencias del Estado de Derecho, gobierna por decretos, alinea los poderes públicos y privados a su plan de gobierno y usa todos los medios para someter a los causantes de los vicios públicos y cerrar la brecha de las desigualdades. Por un lado, es la opción de la defensa y reforma del gobierno democrático del Estado de Derecho y, por otro lado, es la opción de gobiernos autoritarios eficaces y contundentes, que van desde los populismos elegidos democráticamente pero que gobiernan en modo no democrático e iliberal, hasta las dictaduras autócratas.

Los mayores, como yo, vivimos hace cuarenta-cincuenta años otro entreacto semejante, tensos y jaloneados entre la opción de seguir viviendo en el planeta del estatismo y del dirigismo gubernamental, que determinaba nuestras vidas y encuadraba nuestras aspiraciones, o cambiar, optar por una nueva relación entre el Estado y el mercado, entre el estado y las libertades intelectuales, económicas, conductuales de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil: por un nuevo ordenamiento del Estado (de la sociedad existente en forma de Estado), que hemos llamado descriptiva o críticamente neoliberalismo, Estado neoliberal.

Convencidos o forzados por las repetidas crisis económicas de esos años y las crisis políticas asociadas, los gobiernos y los ciudadanos transitamos hacia una nueva idea y ordenamiento de la sociedad estatal, hacia una nueva economía política, la cual implicó (como sabido) el Ajuste, el redimensionamiento del Estado, la desregulación económica y re-regulación, la reactivación de los mercados, la reinención del gobierno, la nueva gestión pública, la resurrección de la sociedad civil y también, por otras razones y caminos, la transición democrática.

La nueva economía política neoliberal tuvo su auge desde los años 80 del pasado siglo, se mundializó, fue el origen de la globalización económica y cultural, y se proyectó como el nuevo orden internacional. Sin embargo, su funcionamiento ha mostrado fisuras, reveses y daños a lo largo de los años, que han motivado su evaluación y su crítica.

Ha sido objeto de los cuestionamientos ambientalistas que imputan la destrucción de los ecosistemas terrestres y marinos y la crisis climática mundial a la inacción de los gobiernos, a sus defectos regulatorios y negligencias de ordenamiento territorial y cuidado de los recursos naturales, a sus políticas reactivas atrasadas o erróneas y a su tolerancia o complicidad con agentes transgresores y devastadores. Ha sido también el blanco de los cuestionamientos sociales que lo reprueban por haber generado una cultura utilitarista, materialista e individualista, haber agravado la desigualdad entre las naciones, entre las regiones y los sectores de las naciones y entre las personas, aun si se reconoce que en muchos países mejoró la productividad, se extendió el bienestar, se amplió la clase media y disminuyó la pobreza. El acaecimiento de la crisis financiera global del 2008 con sus daños económicos se imputó a las desregulaciones económicas del Estado neoliberal, a la débil vigilancia gubernamental de las transacciones financieras internacionales o a su negligencia y acaso condescendencia con las firmas bursátiles, bancarias y fondos de inversión.

En sentido contrario, el sacudimiento mundial de la pandemia Covid de estos años, a pesar de su ruinoso impacto sanitario y económico, restauró la importancia del gobierno para la dirección de la sociedad. Se entendió que el gobierno es

el agente que gracias a sus poderes y recursos puede organizar y movilizar a la sociedad y detener la amenaza a su supervivencia y bienestar, cuidar a los ciudadanos perjudicados en su salud, empleo y negocios, contribuir a normalizar la vida económica (control de la inflación, incentivos a la inversión, subsidios a los afectados...) y a reemprender el crecimiento. Todo esto a pesar de la crítica social a las tardanzas, desorganización, desinformación.

Ante los cambios productivos y destructivos de estos años ha sido lógico preguntarse si el modelo neoliberal de Estado y sociedad en el que hemos vivido debe continuar, hechas las correcciones e innovaciones obligadas, o si es obligado un cambio, un reordenamiento del Estado y la instauración de otra modalidad de gobernar más efectiva en el manejo de los males, problemas y riesgos económicos, sociales y ambientales que nos agobian. Nacional e internacionalmente estamos apresados por un inquietante dilema institucional, intelectual, político, económico, geopolítico de desenlace imprevisible, que se traduce en polarizaciones políticas prácticamente en todos los países.

Percibimos que se estremece el orden geopolítico mundial que se instauró después del final de la Guerra Fría y del colapso del comunismo soviético y dio origen a la globalización económica, cultural y política. Percibimos también que parece terminar el ciclo institucional-político-gubernamental del Estado Social en formato neoliberal. Nos encontramos de nuevo en el escenario de un cambio social, unos atemorizados por la probable regresión de las libertades y el deterioro de las condiciones de seguridad e igualdad de la convivencia; otros, en cambio, con buen ánimo, porque consideran factible y deseable otro tipo de régimen y gobierno que pondría fin a los problemas críticos ambientales y sociales y realizaría finalmente su proyecto soñado de sociedad.

2. La renovación de la gobernanza democrática

No tengo duda que somos muchos los ciudadanos que en este entreacto político hemos elegido la opción de preservar los valores y principios del gobierno democrático, pero sin cerrar los ojos a sus fallas y defectos, como se enunciaron en estos días en las Mesas y exigimos reformas legales, institucionales, fiscales, políticas, administrativas, que restablezcan la confianza social en el Estado de derecho, que reconoce, garantiza y regula universalmente derechos y libertades, que asegura universalmente la justicia imparcial y la confianza social en gobiernos democráticos elegidos libremente, representativos, igualitarios e incluyentes.

Mis últimos comentarios recogen algunas contribuciones que académicos y políticos han elaborado en estos años y que señalan las propiedades que se consideran básicas para

innovar el desempeño directivo de la gobernanza democrática actual y para descartar los conceptos, las normas y las prácticas normalizadas por años, que han hecho que el democrático sea considerado un gobierno débil.

En primer lugar, las propuestas de reforma comparten el supuesto realista de una democracia terrenal, la improbabilidad de un gobierno democrático perfecto que resuelve todos los problemas en todas las circunstancias para todos los ciudadanos. Es improbable la efectividad directiva total y constante de cualquier gobierno, pero especialmente del gobierno democrático, que es el gobierno de una sociedad que no es uniforme ni sumisa, sino el gobierno difícil de un sistema de sociedad diferenciada, compuesta por sujetos libres en la elección de sus preferencias, objetivos, proyectos, actividades, por lo cual es irreal creer y esperar que el gobierno democrático pueda compatibilizar la variedad de las preferencias, integrarlas y decidir políticas totalizadoras. Este es un punto crucial para tener presente ante los discursos encantadores de gobernantes que se presentan como los que pueden resolver todo en todo momento.

Son muchas las explicaciones de la efectividad e ineffectividad relativa del gobierno, pero la explicación robusta es la que demuestra que tanto la efectividad gubernamental como su ineffectividad es resultado de la valoración subjetiva que hacen los ciudadanos de sus resultados reales objetivos, y que la hacen a partir de su sistema de valores que determina sus preferencias de vida y decisiones. La efectividad tiene una dimensión subjetiva y no solo objetiva. Por una parte, efectividad significa resultados objetivos, empíricamente observables y vividos y, por otra parte, es la valoración subjetiva de los resultados por los sujetos sociales. A mayor diferencia y hasta discordancia de posiciones, preferencias y expectativas de los ciudadanos, mayor la improbabilidad de que en todos los asuntos y en todas las circunstancias exista socialmente una valoración unánime positiva sobre la capacidad y efectividad directiva de los gobiernos democráticos. Ni siquiera en los gobiernos autocráticos de sociedades subalternas es probable la homogeneidad de la valoración del desempeño gubernamental.

El segundo punto es la aceptación realista de los defectos y fallas de la legitimidad y la efectividad de la gobernanza del gobierno democrático en los asuntos públicos que son de importancia vital para los ciudadanos. No hay que refugiarse en las bellas teorías de la democracia liberal. Hay que reconocer la realidad concreta de su inestable calidad institucional por las transgresiones del gobierno y de los ciudadanos y de su ineffectiva calidad ejecutiva-técnica, debido a que las más de las veces no dispone de datos y de conocimientos causales ciertos para seleccionar las acciones que pueden realizar los objetivos intencionados (Recordemos la “racionalidad limitada” de los decisores). Pero los defectos y fallas de la gobernanza democrática con pobre o irregulares resultados

no son causados únicamente por las conductas de los gobernantes y de sus funcionarios administrativos, sino tienen su causa raíz en la debilidad del Estado de Derecho de algunas sociedades, en los defectos del diseño constitucional de los poderes públicos y de los gobiernos del Estado (federalismo), en el diseño inapropiado y hasta obsoleto del régimen democrático y en los defectos regulatorios de las leyes que regulan las prácticas de sus agentes políticos y sus entidades administrativas, en la pobre comprensión de lo que hay que entender por ciudadanía y en la ausencia crónica de una pobre cultura de la legalidad.

Sin resolver este conjunto de problemas estructurales y no solo directivos y administrativos es probable la crisis de la democracia, la cual va a suceder no solo ni principalmente por ingobernabilidad, como pronosticada en el pasado por “La Crisis de la Democracia” (1975), sino por los defectos del ordenamiento normativo del Estado y del régimen democrático, reforzados por la baja ciudadanía de muchos sujetos sociales y la baja legalidad de sus conductas...

El tercer punto es la concepción alternativa de la gobernanza democrática. En los últimos años tanto entre los políticos como entre los académicos se cuestionó la idea y propuesta tradicional de “la gobernanza por el gobierno”, que caracterizó el régimen estatista del siglo XX, y también la idea y propuesta de “la gobernanza por los mercados”, que caracterizó en gran medida el régimen neoliberal de las últimas décadas.

El concepto de la nueva gobernanza pública ha cuestionado con evidencias la insuficiencia de recursos del gobierno y de las corporaciones económicas para dirigir razonablemente bien la complejidad, la transterritorialidad de los estados y sociedades nacionales y locales, las turbulencias del cambio social en curso y los riesgos amenazadores de la crisis climática y la desigualdad injusta entre los ciudadanos de un mismo Estado con los mismos derechos.

La alternativa, sostenida por muchos colegas, entre los que me cuento, ha sido la consideración de que tanto el Estado con sus poderes públicos, incluidos los coactivos, como los Mercados con sus corporaciones competitivas e innovadoras son indudablemente agencias necesarias e importantes para acordar el rumbo de la sociedad y realizar los objetivos sociales de mejores condiciones de vida, pero cada uno de ellos, por sí solo o desunidos, disociados o enfrentados son insuficientes para la labor directiva de la sociedad. La debilidad del estado, los mercados, las organizaciones civiles es la insuficiencia de sus recursos para dirigir por ellos solos la complejidad del sistema social contemporáneo, que incluye la transterritorialidad de sus relaciones, por lo que ha sido lógico la interdependencia. Cada uno depende de los recursos de las demás agencias sociales para poder realizar sus planes y objetivos particulares. Complejidad social =>

Insuficiencia => Interdependencia de recursos => Cogobernanza.

Ninguna de nuestras tres agencias fundamentales (estado, mercado, sociedad civil) pueden ellos solos, por sí mismos, ser los dirigentes supremos de la sociedad y asegurar el orden, la justicia, la prosperidad y la seguridad por tiempos largos. Aun si los gobiernos y mercados poseen recursos ingentes y poderosos, no poseen todos los recursos que se necesitan para conducir y coordinar a la sociedad. El orden, la justicia, la seguridad, el bienestar, la prosperidad no es posible y sustentable solo con la lógica del poder político o solo con la lógica de los negocios o solo con la lógica de las causas de las organizaciones no gubernamentales o con la lógica del conocimiento experto. La solución de los problemas sociales requiere su conjunción, su integración. La dirección de la sociedad no puede ser más que una obra social conjunta en la que participan, colaboran y se involucran los poderes públicos, las entidades de la administración pública, las corporaciones económicas, las organizaciones de la sociedad civil, los centros de la inteligencia social, las asociaciones de trabajadores, las redes de la solidaridad y cooperación de las familias y de los agrupamientos de las comunidades locales.

La Nueva Gobernanza pública es la gobernanza de la sociedad en modo de interlocución, intercambio, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre los gobiernos y entre el gobierno y las organizaciones económicas y civiles de la ciudadanía, que asume las formas concretas de redes, asociaciones, partenariados, consorcios, alianzas, consejos.

Es un concepto que remodela e innova el gobierno democrático establecido en modo postgubernamental (no antigubernamental) y postburocrático.

En numerosos países y asuntos la nueva gobernanza pública en coautoría y colaboración ES YA ACCIÓN Y NO SOLO AGENDA. Su formación y afirmación ha sido el resultado de iniciativas deliberadas de gobernantes y ciudadanos y/o el resultado de contextos y circunstancias sociales que han obligado a los gobiernos a gobernar en modo colaborativo intergubernamental, gubernamental-ciudadano, internacional, para no terminar en ingobernabilidad y desgobierno.

Es resultado de las iniciativas de colaboración y coordinación que deciden los gobiernos, políticos y ciudadanos para poder encauzar los cambios, gestionar los problemas y acotar-mitigar sus daños entre los ciudadanos. Pero más determinante ha sido el resultado de hechos y realidades sociales que se imponen, como son los acontecimientos nocivos imprevistos cada vez más frecuentes, los cambios multidimensionales que angustian las vidas personales de amplios sectores sociales o las tensiones que provoca la libre pluralidad de preferencias

y actividades del sistema social actual o el desborde de los terribles hechos de transgresión legal y criminalidad con sus daños injustos, despreciables, e impunes. No hay salida, no hay una respuesta razonable, suficientemente satisfactoria, solo mediante los recursos y las acciones gubernamentales. Los recursos legales, financieros, administrativos y coactivos que el gobierno posee son importantes, pero no bastan. Se requieren los recursos de las otras agencias de la sociedad.

Para avanzar en la construcción de este nuevo modo de gobernar democrático que ha acreditado capacidad directiva en numerosos asuntos públicos y circunstancias sociales, hay múltiples propuestas, pero hay un consenso básico sobre los pasos que hay que dar para llegar a la meta.

Listo los principales sin entrar en detalles.

1. Reconocer de entrada que la gobernanza por cogobierno, la cogobernanza, no es una panacea omnifuncional, omnipotente y costo-efectiva. Hay asuntos y situaciones, en las que es necesaria la gobernanza por el gobierno, jerárquica, imperativa, implementada por las entidades coactivas del Estado y por las entidades administrativas del gobierno. En muchas naciones es imprescindible la gobernanza por el gobierno y la movilización inteligente e imparcial de sus recursos legales, coactivos y judiciales ante el vendaval del crimen y la ilegalidad, aunque existen formas de colaboración social que pueden respaldar la acción gubernamental.

2. Reconocer la pluralidad de las preferencias de los ciudadanos en sus vidas personales y la pluralidad de sus preferencias políticas que no son uniformes ni unánimes, lo cual plantea un serio problema directivo para la efectividad del gobierno democrático que se justifica por ser representativo de las demandas y expectativas de los sectores ciudadanos. En una sociedad diferenciada y abierta, es improbable que la representatividad pueda ser resultado de la acción unilateral del gobernante, por más poderoso e inteligente o magnánimo que sea o se crea. La representatividad se construye mediante la interlocución del gobierno con los ciudadanos. Este es un punto para no olvidar. Los gobernantes y legisladores no son representantes solo por el hecho de haber sido elegidos. Son realmente representantes porque conocen las aspiraciones y demandas de los sectores ciudadanos y no pueden conocerlas (aunque lo crean y supongan) a menos que conversen, debatan, escuchen a los ciudadanos. La representatividad democrática comprende la interlocución, que implica la inclusión de los sectores, particularmente de los que no tienen voz o su voz es silenciada. La interlocución no es siempre pacífica y convergente, implica debate, afirmaciones y objeciones, propuestas y críticas, divergencias y desacuerdos, concertaciones y acuerdos, que jamás serán totales, permanentes y duraderos.

Punto a considerar y debatir. La representatividad se legitima por el proceso mancomunado gubernamental-ciudadano de diálogo, deliberación, diseño e implementación de la decisión directiva más que por el contenido de la decisión. Se puede argumentar con razones sólidas que el proceso de elaboración de la decisión directiva ha sido suficientemente representativo, porque fue abierto, legal y racional. No se cerraron las puertas a los interesados en participar, no hubo discriminación y exclusión de los interesados ni tampoco se descalificaron arbitrariamente las posiciones de los participantes, a menos que fueran incompatibles con la ley o fueran opiniones que no se sustentan en datos y conocimientos confirmados. En cambio, es improbable que el contenido de la decisión, resultado de la interlocución, pueda representar satisfactoriamente todo el universo de las posiciones y las expectativas de los ciudadanos. No hay representatividad total, aunque los gobiernos autoritarios, populistas o no, crean ser gobernantes representativos de todo el conjunto social, del “pueblo” que se distingue por sus honestas intenciones públicas y “es bueno y sabio”. El mal social, sus defectos, retrasos, inseguridades, no son solo efecto de los gobiernos malos. Son también efecto de los buenos e inocentes ciudadanos. Hay que revisar esta creencia. El Estado existe y el gobierno coactivo y administrativo se requiere porque la sociedad no es virtuosa y nosotros, sus sujetos, somos efectivamente la causa de males, necesidades, abusos, mentiras.

3. Las propiedades esenciales que debe tener la interlocución para que las decisiones directivas producidas en coautoría y colaboración gubernamental-social puedan acreditar ser democráticas por su representatividad y puedan acreditar que son comparativamente más eficaces que los modos y los patrones de gobierno establecidos, son:

- La interlocución tiene reglas. La participación de los ciudadanos en la vida pública, en la definición de la agenda y de las acciones de gobierno y en su implementación, es un derecho político incontrovertible. En los últimos años ha crecido el consenso social y político sobre la necesidad y la importancia de la participación ciudadana con diversos argumentos, algunos muy entusiastas y hasta cándidos, pues no toman en consideración los requisitos fundamentales que ha de tener la participación mediante interlocución a fin de que no sea simplemente un ejercicio de presentación de posiciones y refutaciones de posiciones de personas y asociaciones que carecen de calidad institucional y calidad cognoscitiva. Hay un anecdotario sinfín de participaciones que no han acreditado idoneidad ejecutiva ni viabilidad legal, aunque hayan contribuido a bajar la presión política y a bloquear conflictos con amenazas y chantajes de ciertos grupos. Para que la participación ciudadana tenga sentido público, responda a las expectativas de los participantes y a las del conjunto de la sociedad social y sus resultados sean entonces respetados y apreciados, es necesario

idear, acordar y establecer reglas de diálogo entre los participantes. Las participaciones desordenadas suelen agravar los problemas sociales y perjudicar las relaciones entre el gobernante, los funcionarios y los ciudadanos interesados. Las reglas contribuyen a evitar atropellos entre los participantes, a evitar la imposición de interlocutores fuertes o astutos y a evitar errores cognoscitivos que dan al traste con las decisiones coproducidas.

- La inclusión de los ciudadanos interesados en participar en la interlocución con el gobierno a fin de encontrar las medidas apropiadas para atender los asuntos y problemas que se consideran de interés social general o público. La inclusión implica asegurar el derecho de todos los ciudadanos a participar en la vida pública y, por ende, el compromiso gubernamental y ciudadano a facilitar el acceso de los ciudadanos sin voz y también de los opositores a la interlocución sobre los asuntos y decisiones públicas. Implica asimismo evitar que organizaciones o personalidades socialmente cuestionadas tengan la exclusividad de la representación y de la voz y sean los que determinen el proceso y desenlace de la interlocución.
- La calidad institucional de la interlocución exige que las posiciones que se presentan y debaten sean compatibles con las prescripciones de la ley y las acaten, aunque se señalan defectos regulatorios de las leyes vigentes. No tienen cabida propuestas ilegales o manipuladoras de la aplicación de la ley, aunque sí propuestas de reformas legales para abrir el camino a decisiones públicas más idóneas y efectivas. Exige asimismo que se respete el derecho de los participantes a un trato paritario durante la interlocución y a exponer sin restricciones sus ideas y propuestas en el diálogo y debate. Por consiguiente, se establecen reglas y estándares que desautorizan las conductas ofensivas hacia las personas participantes y desautorizan las posiciones que se quieran imponer con violencia sobre los demás. Aunque todos tienen el derecho a participar en la elaboración de las decisiones directivas, se ha tomado conciencia que tienen más probabilidad de ser aceptadas las decisiones en las que los gobernantes y los ciudadanos participantes, por su historia social conocida, son sujetos respetables, confiables, representativos. Se reconstruye un sentido ético y no solo jurídicamente formal en la vida pública. Es improbable que los ciudadanos acepten como válida una decisión directiva de la que se sospeche que es el resultado de la influencia o del poder de personajes socialmente cuestionados, que simulaban dialogar, pero que terminaron por imponer las posiciones que favorecen sus intereses privados.
- La calidad institucional de la interlocución exige transparencia de los momentos y pasos relevantes de la elaboración de la decisión de gobierno. Debe informarse al público interesado y al público en general los temas y los participantes en la interlocución, los datos y argumentos expuestos, los acuerdos resolutivos y los avances

y resultados en la implementación de la decisión acordada. Los participantes en la interlocución deberán acordar los tiempos en los que se deben informar a la sociedad, los contenidos de los mensajes informativos, los canales y los destinatarios.

- La calidad cognoscitiva de la interlocución, fundamental para la efectividad de las decisiones, exige que las posiciones y las objeciones, las propuestas y las críticas que se presentan en la interlocución y debate, se basen en datos objetivos, conceptos consistentes, conocimientos probados y cálculos correctos. Es imposible la efectividad de cualquier decisión, sea gubernamentalmente autónoma o colegiada, sin datos objetivos y actualizados y sin conocimiento causal (“si X, entonces Y”), que es imprescindible para calcular los efectos y los costos de las opciones de acción y seleccionar la idónea. Por tanto, se debe evitar dar curso en el debate a posiciones y propuestas, animadas por las mejores intenciones, pero que son opiniones infundadas, no ofrecen datos y explicaciones verificables, o se basan en datos dudosos o controvertidos y en supuestos erróneos, reproducen rumores injustificados y falsos, son propaganda de posiciones externas de personajes con intereses particulares inadmisibles.
- La calidad institucional y cognoscitiva de la interlocución facilita la desautorización de las posiciones falsas y las artificiales con doble agenda (la manifiesta y la escondida) y, sobre todo, facilita la conciliación de las posiciones opuestas y encontrar elementos para el acuerdo. La construcción de acuerdos es fundamental en la gobernanza colaborativa que no se ejerce mediante mando. Un razonable acuerdo es posible si se ha construido un equilibrio entre los costos y los beneficios que asumirán los participantes y un equilibrio entre los costos presentes y los beneficios futuros. Toda asimetría injustificada entre los costos y los beneficios de los participantes bloquea el acuerdo y desmotiva la colaboración. “Costos de transacción” desproporcionados o impuestos levantan dudas y críticas a las actividades de colaboración, ocasionan deserción y aumentan el escepticismo sobre la seriedad y efectividad de los gobiernos. La formación de acuerdos es crucial para cualquier forma de gobierno (“pacto social” en el lenguaje heredado) y particularmente para la cogobernanza.
- La gradualidad de los acuerdos. El factor decisivo para la gobernanza colaborativa es el acuerdo, que es posible a condición de que exista confianza entre los participantes en la elaboración de la decisión mediante coautoría y colaboración. Sin confianza y respeto entre el gobernante, los funcionarios, los ciudadanos participantes, es impracticable producir los acuerdos que hacen posible el hecho y la validez de la decisión directiva colegiada y coproducida. Los estudios muestran que la confianza es una actitud que se construye. Su construcción se logra partiendo de lo simple hacia lo complejo, de lo particular hacia lo general, de lo inmediato y coyuntural hacia lo

estructural y lo de medio / largo plazo.

La confianza entre los agentes crece y produce acuerdos si se enfocan primeramente en asuntos, problemas o actividades sencillas, fáciles, de improbables oposiciones, pero que resuelven problemas de la convivencia cotidiana y la hacen grata (recolección de basura, calles limpias e iluminadas, parques cuidados y seguros, centros deportivos, movilidad bien organizada y accesible, etc.). Las realizaciones exitosas satisfactorias generan confianza para avanzar hacia asuntos más complejos y así sucesivamente. Gradualmente, a través de iniciativas conjuntas y resultados de beneficio social, los gobernantes confían en los ciudadanos y en sus organizaciones y éstos en el gobierno y muestran que la colaboración es factible y es razonablemente efectiva. Se derriban prejuicios, sospechas, antipatías, conflictos y oportunismos si se desarrolla progresivamente una historia gradual de éxitos.

- En el campo de la calidad cognoscitiva hay que reconocer la disparidad de inteligencia social que existe entre las comunidades y entre las personas. La disparidad es usual cuando los asuntos, problemas, contextos que se tratan son complejos en su composición, origen, extensión y evolución (multidimensionales, multifactoriales, transterritoriales). Algunas comunidades cuentan con personajes y organizaciones que tienen buen conocimiento de esos asuntos, problemas y contextos, mientras en otras comunidades los conocimientos son precarios, dispersos o encontrados. Por tanto, se debe cerrar la brecha mediante medidas de creación de capacidades y apoyo sistemático a las comunidades con rezago cognoscitivo.
- Se debe aceptar asimismo la distinción entre “conocimiento tácito” y “conocimiento explícito” (Polanyi), una distinción crucial. La mayor parte de los ciudadanos interesados en específicos asuntos, problemas y contextos de su vida social suelen tener conocimiento tácito, saben los componentes, las causas y los efectos sociales nocivos o positivos de esos asuntos y problemas, pero con frecuencia no saben decirlos o exponerlos con orden y claridad y sustentarlos conforme a los requisitos formales que esperan las burocracias gubernamentales o los otros agentes participantes (empresas, organizaciones civiles especializadas), por lo que son escuchados pero no considerados en la elaboración final del contenido de las decisiones. Es una posición errónea y contradictoria con los principios jurídicos, políticos y éticos de la colaboración. La gobernanza colaborativa se genera al escuchar con atención a los numerosos sujetos sociales con conocimiento tácito y apoyarlos (antes, durante y después) para que sean hábiles en la exposición de sus conocimientos con la mayor estructuración y fundamentación posible, a fin de que sean apropiados e importantes para la decisión directiva.

- El rol del gobierno en la interlocución. El contenido de la decisión es un producto elaborado conjuntamente entre el gobierno y la ciudadanía, un producto de actores gubernamentales y extragubernamentales, pero la validez pública del contenido de la decisión directiva es una atribución exclusiva del gobernante legítimo, quien tiene la autoridad para decidir que sea una política pública, un servicio público, una regulación pública, en el entendido de que el gobernante ha sido legalmente elegido y es decisor respetuoso de las leyes. El gobernante tiene la última palabra y es el determinante de su validez pública. El gobernante es también decisivo en la interlocución, en la convocatoria, en las reglas a seguir durante la interlocución (reglas valorativas de inclusión, respeto entre los dialogantes, rechazo a la mentira y a la imposición; reglas cognitivas de presentación de datos, conocimientos y cálculos; reglas de decisión, que pueden ser unanimidad, mayoría absoluta, mayoría relativa => “ética discursiva”). Tiene también la coordinación de las reuniones de diálogo, aunque con mucha frecuencia el liderazgo suelen asumirlo ciudadanos o grupos con conocimiento experto del tema y con autoridad moral por sus trayectorias.

Un par de observaciones finales.

- La gobernanza por cogobierno, la cogobernanza, es un modo de gobierno post-gubernamental, no antigubernamental. Es también rústica la afirmación de que la gobernanza es un subproducto del neoliberalismo, como algunos dicen. No lo es. Los mercados y sus transacciones son fundamentales, necesarias, decisivas, para el bienestar y el progreso social, pero son insuficientes para dirigir a la sociedad, puesto que la dirección comporta más elementos que las transacciones del mercado. Pero, a la inversa, los recursos financieros y administrativos y coactivos del gobierno son fundamentales y necesarios para el bienestar y el progreso, pero son insuficientes, carecen de otros recursos (financieros, tecnológicos, científicos...) que poseen y producen las corporaciones económicas, las relaciones de mercado, las organizaciones sociales, los centros de la inteligencia de la sociedad y deben añadirse las familias, las iglesias, las artes...
- La gobernanza colaborativa es posible y tiene sentido político y social si los ciudadanos participantes en las decisiones públicas poseen los recursos que los gobiernos no poseen y necesitan (recursos financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, organizativos, físicos, de convocatoria y autoridad moral, de tiempo, otros...). En el caso que los ciudadanos no tengan nada que aportar o no quieran aportar nada, la colaboración carece de sentido y viabilidad y está destinada a ser parcial e inefectiva. En estos casos se requiere “la gobernanza por el gobierno” y los ciudadanos quedan restringidos a su rol tradicional de demandantes a la espera de la respuesta gubernamental y el gobierno tendrá respuestas buenas y aceptables en

algunos asuntos y situaciones e insuficientes, precarias e irregulares en otros asuntos y situaciones. El gobierno factótum, poderoso y autosuficientes es una creencia que pudo sustentarse en el pasado, pero que hoy es insostenible. Son abrumadoras las evidencias del papel determinante de las corporaciones económicas privas, de las empresas de la economía social y de la variedad de las organizaciones sociales.

La gobernanza colaborativa no puede existir a menos que se construya gradualmente la confianza entre los agentes participantes e involucrados en la gestión de determinados asuntos. Como es sabido, la generación de confianza colectiva ha sido siempre la razón de ser de la política que existe para encontrar salida a los casos y las conductas conflictivas, agresivas, dañinas. A veces, por la naturaleza de los problemas, se confía en la capacidad del gobierno ejecutivo del Estado, en su mando, disuasión y coacción, y en otros asuntos se confía en su seriedad, en su palabra, en su honradez... Y en otros asuntos se confía en específicas personas, profesionistas (médicos, ingenieros, contadores, científicos, juristas...) y organizaciones sociales por sus capacidades, conocimientos y su actitud hacia nosotros. Gobernar por el gobierno o por cogobierno es siempre la actividad de “reintentar lo imposible” (Weber), la tarea de realizar los valores fundamentales e irrenunciables de la persona humana y de la sociedad humana, aunque su realización sea parcial, defectuosa, insatisfactoria. Reintentemos otros caminos, innovemos política, economía y vida social, para avanzar hacia el sistema de valores en los que racionalmente creemos, nos importan y nos motivan.

Muchas gracias.

Luis F. Aguilar

Jalisco
Cómo Vamos
Observatorio Ciudadano



CF
CORPORATIVA
de FUNDACIONES

CONSEJO DIRECTIVO DE JALISCO CÓMO VAMOS, A.C.

**Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara
Confederación Patronal de la República Mexicana Capítulo Jalisco
Corporativa de Fundaciones A.C.
Extra A.C.**

Juan Arturo Covarrubias Valenzuela

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Universidad Panamericana

Universidad del Valle de Atemajac

Ignacio Aranguren[†] y Luis Aranguren Tréllez

Salvador Ibarra Álvarez del Castillo

Marisa Lazo Corvera

Guillermo Martínez Conte

José Medina Mora Icaza

Fernando Topete Dávila

Jorge Gutiérrez Topete

Carlos Daniel Villaseñor Franco



**PENSAR ●
DESDE ●
JALISCO**

MENTE, PALABRA Y CORAZÓN.