

**Globalización, gobernanza y Estado:
algunas proposiciones acerca del
proceso de gobernar**

B. Guy Peters

B. Guy Peters

Es Maurice Falk Professor of American Government en la Universidad de Pittsburgh y también Honorary Professor en la City University de Hong Kong. Ha ocupado posiciones de visitante en numerosas universidades del mundo, incluyendo El Colegio de México, Instituto Juan March, Universidad de la República en Uruguay, Oxford University y el Institute d'Etudes Politiques en París. Entre sus publicaciones están: "Politics of Bureaucracy", "The Future of Governing" e "Institutional Theory in Political Science". Tiene el grado de Ph.D. de la Michigan State University, y es Doctor Honorario de la University of Vaasa y de la University of Gothenberg.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
University of Pittsburgh
4812a Wesley W. Posvar Hall
Pittsburgh, Pennsylvania 15260
Estados Unidos
E-mail: bgpeters@pitt.edu

Académicos que hacen sus análisis desde variadas perspectivas han intentado denigrar el rol del Estado y del gobierno en el proceso de gobernar, asumiendo, además, que es posible tener "gobernanza sin gobierno" o, alternativamente, "políticas sin política".

Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar *

El modelo tradicional de gobernanza se basa en el rol del Estado y de sus múltiples organizaciones en la elaboración e implementación de las leyes. Este modelo no sólo está centrado en el Estado sino que, además, tiene una estructura jerárquica en la cual se da un proceso autoritario de toma de decisiones que se adoptan en el nivel más alto y que luego fluyen hacia abajo abarcando al resto de la administración pública. Más aun, en este modelo convencional la mayor parte de las acciones de gobierno ocurren en su interior, excluyendo a actores tanto de la sociedad civil como del ámbito internacional que pueden tener algún grado de influencia en dichas decisiones. Gran parte de este modelo se basa en la premisa de un Estado centralizado y en gobiernos sub-nacionales que son altamente dependientes del gobierno central.

Este modelo convencional de gobernanza ha sido criticado tanto desde arriba como desde abajo y desde afuera. Sin lugar a dudas, académicos que hacen sus análisis desde variadas perspectivas han intentado denigrar el rol del Estado y del gobierno en el proceso de gobernar, asumiendo, además, que es posible tener "gobernanza sin gobierno" (Rhodes, 1997) o, alternativamente, "políticas sin política" (Hajer, 2003). Para otros, el Estado carece de poder frente al mercado internacional (Strange, 1998; Reich, 2005), o ha cambiado fundamentalmente en términos tanto de su estructura como de su propia imagen (Migdal y Schlichte, 2005). El supuesto básico que todos ellos comparten es que el Estado perdió de manera significativa su capacidad para gobernar y que, por lo tanto, es necesario proporcionar alternativas que permitan dar una dirección efectiva a la economía y a la sociedad.

Recibido: 31-08-2006. Aceptado: 06-03-2007.

(*) Documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: "Globalization, Governance and the State: Some Propositions about Governing".

Gobernanza se utilizará para significar el proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad. Gobernanza, por lo tanto, será entendida como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas.

Antes de iniciar la discusión de algunas proposiciones importantes acerca del rol cambiante del Estado en la acción de gobernar es necesario analizar el significado del término "gobernanza". En alguna medida, este término ha sido como las palabras de *Alicia en el País de las Maravillas*, es decir, significa exactamente lo que cada académico quiera que signifique. En particular, algunos académicos tienden a dar por sentada la cuestión de la gobernanza argumentando que cualquier acción a través de la cual los actores que no son estatales ejercen influencia sobre los actos y las políticas constituyen "gobernanza", con lo cual establecen un estándar muy alto como para que cualquier acción pueda quedar fuera del ámbito de este proceso. A partir de este planteamiento, por definición y según esta concepción, el término Estado queda ampliamente excluido del término "gobernanza".

En este documento pretendemos conceptualizar la gobernanza de una manera más amplia. Gobernanza se utilizará para significar el proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad. Gobernanza, por lo tanto, será entendida como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas. Y es importante hacer notar que cualquier interpretación de gobernanza debiera focalizar su atención en la prosecución de metas *colectivas*, más que en metas de actores individuales o de grupos específicos de interés. Dado que hay algo más que una pequeña diversidad en las metas que persiguen los actores individuales, la gobernanza requiere de mecanismos que permitan resolver los conflictos de intereses que son inherentes a este hecho, y la naturaleza colectiva de este proceso, a su vez, puede devolver al gobierno y al Estado una posición más central en la acción de gobernar¹.

Esta definición de gobernanza no deja de considerar el tema que se relaciona con el rol de las acciones del Estado o de los actores sociales en el proceso, pero lo deja, más bien, abierto a un análisis y consideración desde un punto de vista empírico. Sin lugar a dudas, si se empieza con dicha definición, la mayor parte del análisis del proceso de gobernanza consiste en determinar el rol de varios de los actores y comprender algo sobre la interacción del Estado con los actores tanto sociales como internacionales involucrados en el proceso de gobernar. Pocos procesos de dirección de la sociedad -y quizás ninguno- son tan simples como para que un actor sea capaz de determinar por sí solo los resultados.

Esto pudo haber sido cierto en el pasado (ver Pierre y Peters, 2000), sin embargo la acción de gobernar ha llegado a ser ahora tan compleja que su comprensión se ha transformado en algo cada vez más difícil y, al mismo tiempo, más necesaria.

Adicionalmente, a la concepción de carácter más generalizado de gobernanza, el término también ha sido analizado en relación con una serie de adjetivos (Adam, 2000). Lo más frecuente ha sido analizarlo desde la perspectiva de la "buena gobernanza", la que ha llegado a significar primariamente gobernar, especialmente en los sistemas políticos menos desarrollados, de una manera más abierta y transparente de lo que dichos sistemas lo hicieron en el pasado².

Otra preocupación frecuente ha sido la "gobernanza multi-nivel", que enfatiza la complejidad de un sistema en el cual interactúan múltiples actores al interior del sector público (Marks, Hooge y Blank, 1996). Además, el concepto de "red de gobernanza" (Sorenson y Torfing, 2003) se ha utilizado para describir el rol de las actores no-estatales en el proceso de elaboración e implementación de las políticas.

La lista de conceptos que se pueden utilizar en referencia a la gobernanza puede seguir extendiéndose, pero el punto básico es que este concepto puede jugar un rol esencial para comprender cómo funciona el sector público contemporáneo.

1. Propositiones acerca de la gobernanza

Analizaremos el proceso de gobernanza y el rol que juegan los actores internacionales, nacionales y locales en dicho proceso. Lo haremos dando cuenta de ciertas proposiciones sobre la gobernanza, haciendo un análisis lógico de ellas e incorporando la evidencia empírica que puede constituir su soporte. Más aun, haremos un intento de examinar dichos factores en un contexto comparativo. No todos los Estados son iguales en lo que respecta a su proceso de gobernanza, y las diferencias entre ellos pueden contribuir a explicar la capacidad que tienen algunos de ellos para ejercer un mayor control sobre sus sociedades y para limitar las presiones provenientes del contexto internacional.

"La gobernanza es posible sin el Estado"

Como se indicó antes, uno de los argumentos contemporáneos más frecuentes sobre la gobernanza es que ella es posible sin el involucramiento del Estado. Ciertamente, una parte importante

de este argumento consiste en sostener que la gobernanza sí ocurre, e incluso es más efectiva, sin una participación activa del Estado. En esta concepción de gobernanza, los actores sociales involucrados en el proceso son considerados como una red de actores o de grupos de interés que están presentes en la sociedad civil. Por ejemplo, el supuesto de algunos académicos que enfatizan la importancia de los actores sociales en la gobernanza ha sido que, en la medida en que los grupos y los individuos se auto-organizan, son más capaces de enfrentar positivamente los desafíos que plantea una realidad que evoluciona con rapidez (In 't Veld ...[et al], 1994; Rhodes, 1997). En cambio, los gobiernos son caracterizados, por estos mismos académicos, como torpes, excesivamente burocráticos y generalmente incapaces de tomar decisiones efectivas para sus sociedades.

Hay una serie de alcances que es necesario hacer ante esta proposición, entendiendo que para quienes defienden el "enfoque de la gobernanza" constituye un supuesto incuestionable.

En primer lugar, esta proposición se presenta como un reflejo de cambios recientes en la forma en que son gobernadas las sociedades en circunstancias que, en la mayoría de los sistemas políticos democráticos, existe un largo registro del involucramiento de los actores sociales y, más aun, el todopoderoso Estado del pasado, que acompaña a esta proposición, fue tan mítico como lo es hoy el Estado impotente.

La variedad de mecanismos³ que se utilizaron en el pasado para involucrar a los actores de la sociedad civil puede diferir de aquellos que caracterizan a los modelos de redes contemporáneos, pero los gobiernos nunca han actuado con la autonomía que se presume tuvieron alguna vez.

En segundo lugar, como se dijo antes, las redes y otros mecanismos informales de gobernanza pueden carecer de los medios para hacer frente a la ausencia de consenso en la sociedad. El Estado, ya sea autocrático o democrático, es capaz de tomar decisiones en un contexto en el que existen intereses que compiten entre sí, y los mecanismos que ocupa para ello tienden a ser sancionados por la constitución y las leyes. Más aun, esas normas se conocen *ex ante* en lugar de ser inventadas cuando las redes se forman o cuando se agregan actores nuevos. Algunas redes pueden tener un consenso interno, pero se puede argumentar que en esos casos la homogeneidad se logra en función de excluir a otros,

Aun cuando hay cambios importantes en la manera de lograr la gobernanza en la mayoría de las sociedades modernas, el cambio no es absoluto.

lo que restringe la diversidad y la posibilidad de sumar otros actores⁴.

En tercer lugar, aun cuando muchos individuos están comprometidos con sus organizaciones gremiales, de la sociedad civil, o con cualesquiera otras, estas organizaciones puede que no tengan mucha legitimidad fuera de sus propios miembros. Por lo tanto, el involucramiento del Estado puede ser necesario para crear legitimidad al interior de la sociedad. Seguramente que el propio Estado no siempre cuenta con absoluta legitimidad en todos los países, y los problemas de corrupción e incompetencia pueden hacer disminuir el respeto con el que el público mira a su gobierno (Rothstein, 2003). Aun en estos casos, sin embargo, el sector público todavía puede aprobar formalmente las acciones del sector privado y sancionar oficialmente sus decisiones.

En resumen, aun cuando hay cambios importantes en la manera de lograr la gobernanza en la mayoría de las sociedades modernas, el cambio no es absoluto.

Primero, hay que considerar que hubo algunos elementos sustanciales en el ámbito del poder privado en operación antes de que se produjeran dichos cambios. Luego, el Estado mantiene un gran espacio para la acción e, incluso, mantiene la capacidad para legitimar formalmente la acción privada. Finalmente, la comprensión más bien simplista del aumento de la capacidad de los actores no-estatales para proporcionar gobernanza que ha predominado, requiere un buen tratamiento con matices.

"El Estado carece de poder en el mercado internacional"

Un componente central del argumento de la globalización es que el creciente poder de los mercados internacionales ha vuelto impotente al Estado para ejercer la gobernanza al interior de su propio territorio. Por ejemplo, se argumenta que la libre circulación de los capitales, y en menor medida, del trabajo, hace imposible que los gobiernos elaboren sus propias políticas regulatorias o sus políticas de impuestos (Strange, 1998; Weiss, 1998). Si un país desea regular de manera estricta su economía y/o su medio ambiente, entonces se podría esperar que las empresas no se instalen en el país o simplemente lo abandonen si ya estaban localizados en él.

Desde el punto de vista empírico, no hay suficiente evidencia que sostenga esta proposición de la debilidad del Estado. El supuesto de

Desde un punto de vista más analítico, se puede percibir al Estado, en buena medida, como un actor más crucial en el mundo globalizado de ahora que en el mundo (presumiblemente) menos interdependiente del pasado.

que los Estados individuales se verán impulsados a lo que se denomina "race to the bottom" -esto es, a una situación en la cual la competencia entre los Estados conduce a un progresivo desmantelamiento de los estándares regulatorios-, ya sea en el ámbito de las regulaciones laborales, ambientales o tributarias, es un supuesto que no se sostiene con mucha fuerza. Ciertamente, si uno analiza sólo aquellos países más ricos, se puede detectar alguna influencia del "efecto California", esto es, países que compiten entre sí por ser los más "verdes" y por gastar más dinero en educación con el objeto de captar ciertas industrias (Vogel y Kagan, 2002)⁵. Incluso si el análisis se extiende hacia los países menos ricos del mundo, la evidencia respecto de la impotencia del Estado no es tan abrumadora como podría esperarse, y existen buenos ejemplos de Estados más pobres que sí logran ejercer su poder para aumentar el bienestar de sus ciudadanos.

Desde un punto de vista más analítico, se puede percibir al Estado, en buena medida, como un actor más crucial en el mundo globalizado de ahora que en el mundo (presumiblemente) menos interdependiente del pasado (ver por ejemplo, Mearsheimer, 2002).

Si es cierto que el mercado internacional está ejerciendo poderes que son significativamente poco responsables (*accountables*) tanto en relación con la ciudadanía como con los negocios de un país, entonces la respuesta lógica es desear un gobierno que se comprometa a controlar dichas influencias. Y el mercado internacional no es el Oeste Salvaje que a menudo se retrata, dada la presencia de elementos reguladores tales como la Organización Mundial del Comercio.

En realidad, el comercio que se ha desarrollado en el contexto de este nuevo orden internacional ha sido regulado, y se ha dado la presencia de gobiernos que se han involucrado en este proceso de elaborar e implementar regulaciones.

También debiéramos hacer notar que los medios de comunicación constituyen un aspecto de la globalización que podría ser ignorado en el afán de argumentar que el Estado se ha vuelto impotente. Los medios han jugado un papel muy importante al hacer conscientes a los ciudadanos de los países más poderosos, respecto de las consecuencias negativas que la globalización puede acarrear a los países menos ricos y, por otro lado, al tratar de utilizar la presión de los consumidores como contraparte frente a las presiones del mercado.

Aunque lejos de ser una panacea, la dispersión de la información y del poder del consumidor ha forzado a muchas compañías a mejorar la situación de una gran parte de sus empleados ubicados en los países del Tercer Mundo y a desarrollar sus propios estándares medioambientales⁶. Mucha de esta actividad puede ser privada, pero también hace que el Estado se vuelva más activo en la arena internacional para proteger los intereses de los trabajadores en aquellos países menos ricos.

"Gobernanza democrática"

Así como muchos académicos tienen una preocupación más que nada funcional por la capacidad de tomar decisiones, también deberían preocuparse por la forma en que esas decisiones se toman. En particular, la democracia también debería llegar a ser un estándar para la gobernanza.

La gobernanza, en el sentido más amplio de proporcionar dirección, puede obtenerse a través de métodos autocráticos; pero una gobernanza realmente más efectiva puede lograrse a través de medios democráticos. De esta manera, la definición de gobernanza debe considerar la cuestión, no tanto de cuáles actores serán dominantes, sino más bien cuáles serán los que dirigirán el rol funcional de la gobernanza para la sociedad.

Uno de los argumentos más comunes a favor de la utilización de mecanismos de gobernanza tales como el de las redes ha sido el que éstas, en la medida que constituyen estructuras más deliberativas, son más democráticas que los métodos representativos utilizados normalmente por el Estado. Por ejemplo, se supone que las redes son capaces de involucrar un rango mucho mayor de intereses comprometidos en un campo específico de políticas y, por ello, son capaces de movilizar el proceso de elaboración de políticas en la dirección de modelos deliberativos de democracia. Incluso aunque no sea completamente democrático e inclusivo, el hecho de involucrar a los diferentes intereses directamente en el proceso de toma de decisiones a través de la constitución de redes, es considerado un mecanismo para lograr una mayor participación del gran público en el proceso de gobernar y en la ampliación de la democracia.

De la misma manera, modos de gobernar descentralizados o "descentrados", como es la gobernanza multi-nivel, puede que no produzcan una ampliación de la democracia como se sostiene a veces. Por ejemplo, los defensores de este tipo de gobernanza

El Estado continúa siendo el *locus* central respecto de las oportunidades para implementar una acción democrática en la gobernanza.

multi-nivel argumentan que ella permite lograr que algunos intereses, que de otra manera quedarían excluidos, tengan una mayor oportunidad de participar en el sector público. Sin embargo, la creciente complejidad de estos procedimientos relacionados con la gobernanza puede conducir a un proceso más difícil de toma de decisiones y, en los hechos, puede privilegiar aquellas organizaciones con mayor claridad en sus metas y con mejores instrumentos para lograrlas (Pierre y Peters, 2006). Es más probable que sean las burocracias públicas o los poderosos actores privados, más que los excluidos y los menos organizados, los que lleguen a tener todas aquellas capacidades necesarias para ser realmente actores efectivos en el proceso de elaboración de las políticas.

La gobernanza democrática en un contexto globalizado es, quizás, más difícil de sostener e, incluso, de conceptualizar. El sistema internacional, por naturaleza, no es democrático, y las instituciones que tienen poder para tomar decisiones tienden a involucrar a actores nacionales más que a ciudadanos o intereses determinados. Sin embargo, dejando eso en claro, algunos académicos han considerado que existe la capacidad para proporcionar un estilo más participativo de gobernar en el contexto internacional (Held, 2004), y algunos han creído encontrar caminos para generar, al menos, formas indirectas de participación. Sin embargo, dichos caminos aún son débiles y el Estado continúa siendo el *locus* central respecto de las oportunidades para implementar una acción democrática en la gobernanza.

2. ¿Es el Estado realmente tan estúpido?

Como dijimos, uno de los argumentos utilizados para sostener la incapacidad del Estado contemporáneo para gobernar de manera efectiva es su incapacidad fundamental para responder con efectividad a los cambios que ocurren en su entorno; se sostiene que siempre el Estado se queda atrás respecto de organizaciones o empresas más ágiles del medio internacional y de los grupos de interés o redes de grupo, también más ágiles, en la esfera de la elaboración de políticas internas. La burocratización y la complejidad del proceso decisional al interior del Estado (a menudo una función resultante de la democracia), hace imposible a los gobiernos ser actores efectivos en el plano de las políticas. Más aun, se argumenta que la necesidad de acomodar intereses múltiples en el proceso de toma de decisiones públicas puede tener como

resultado un gobierno con un denominador común más bajo (Scharpf, 1988) en lo que se refiere a la calidad pobre de las decisiones públicas.

Esta comprensión más bien convencional sobre el gobierno subestima las capacidades del Estado y, además, sobrestima las capacidades de los actores no-estatales para tomar decisiones.

En primer lugar, los gobiernos pueden no ser tan ágiles como a algunos ciudadanos les pudiera parecer, pero sí han demostrado su capacidad para hacer frente a los cambios en el entorno⁷. Por ejemplo, la globalización de las economías ha traído consigo que los impuestos sobre el ingreso, especialmente en el caso de las empresas, constituyan un medio bastante poco viable para recolectar ingresos. Ello no se debe tanto a que las empresas puedan abandonar el país a causa de los impuestos -aunque la amenaza efectivamente existe- sino más bien porque a ellas les resulta fácil manipular las ganancias a través de mecanismos contables que permiten evadir impuestos. Los gobiernos han respondido a este problema simplemente cambiando la mayoría de los impuestos desde las empresas hacia los individuos y, especialmente, hacia el consumo (ver Hallerberg y Basinger, 1998; Crepaz y Moser, 2004). Estos impuestos pueden no tener funciones sociales muy positivas, como efectivamente pudieran tenerlas los impuestos a las empresas, pero sí son capaces de permitir que el Estado recolecte ingresos.

Por otro lado, ni las empresas ni las redes son tan astutas como las retratan los críticos del rol del Estado en la gobernanza. Las empresas pueden estar tan amarradas a su país de origen -Phillips a Holanda, Siemens a Alemania, etc.- que, aun cuando ellas realicen su producción afuera, mantienen su estilo nacional en la gobernanza interna. Por ello, aunque exista la voluntad de realizar movimientos rápidos para enfrentar los impuestos o las regulaciones, dicha voluntad se ve limitada tanto culturalmente como por la dificultad física y por los costos de mover sus fábricas.

Esto no significa negar que hayan existido movimientos y dislocaciones substanciales en este ámbito; sólo se trata de argumentar que existen más limitaciones de las que normalmente se admiten.

De la misma manera, las redes también están limitadas por las preocupaciones y las prioridades de sus propios miembros. Aunque usualmente se definan normas avanzadas de inclusión, en la práctica las redes tienden a poner ciertas limitaciones respecto de quiénes son admitidos y cómo definen la membresía. De

El Estado es la única institución capaz de realizar la tarea de plantear e implementar metas colectivas de una manera efectiva.

allí que, como resulta cierto para cualquier institución, su respuesta al entorno probablemente resulte difícil. Se puede argumentar que, mientras más inclusiva sea la red probablemente más difícil resultará su funcionamiento, dado que cualquier acuerdo en torno a las políticas deberá ser el resultado de un proceso negociador bastante difícil y la mayoría de los miembros estará poco dispuesto a volver a negociar sobre los mismos temas.

3. La gobernanza se refiere a metas colectivas

En tanto la discusión anterior se ha referido a la refutación o, al menos, a plantear dudas en torno a las proposiciones sobre la debilidad del Estado en la gobernanza, las proposiciones siguientes expresan una postura más bien positiva frente a ella.

La primera de estas proposiciones es que la gobernanza se relaciona con metas colectivas más que con metas individuales o de grupos. Si la gobernanza tiene que ver, como se ha descrito recién, con el establecimiento de metas de la sociedad, entonces deben existir algunos medios para lograr hacerlo a nombre de la colectividad. La noción de gobernar, entonces, es la de establecer un sentido de dirección que pueda ser aceptado, al menos, por la mayoría de la población, incluso aunque sea de mala gana.

Intentamos argumentar que el Estado es la única institución capaz de realizar esta tarea de plantear e implementar metas colectivas de una manera efectiva. El mercado es, en gran medida, producto de interacciones y no incluye mecanismos que permitan definir metas, a menos que esté estructurado de tal manera que incluya entre sus actores al Estado. De igual manera, los integrantes de las redes pueden ser capaces de hacer una selección de metas para sus miembros, pero las decisiones tomadas por muchas redes que tienen propósitos complementarios, por ejemplo políticas relacionadas con el mercado de trabajo o políticas sociales, requieren de un proceso de conciliación y conformidad con otros conjuntos de metas sociales también presentes en la sociedad. Las redes pueden perfectamente ser capaces de dirigirse a sí mismas con efectividad (ver Kickert, Klijn y Koopenjaans, 1997), pero generalmente no parecen ser capaces de dirigir el entorno que va más allá de ellas mismas.

La conclusión obvia que se puede extraer del planteamiento anterior es que probablemente sea el Estado la principal fuerza de gobernanza colectiva en la sociedad. Ello no significa que el

Estado tenga mecanismos perfectos para implementar el proceso decisional, o que necesariamente tomará decisiones correctas; sólo significa que es el único *locus* disponible cuando se trata de realizar una acción colectiva legítima. Además, la capacidad del Estado para tomar decisiones difíciles en lo que respecta a la asignación de recursos, incluso si esto genera conflictos, lo transforma en un gobernador de última instancia. Se puede ceder poder a las redes, incluso a las organizaciones basadas en el mercado, pero en última instancia el Estado puede y debe tener la facultad de revocar dicha delegación si tiene la intención de ser capaz de gobernar, lo que constituye su responsabilidad y tarea primaria. Más aún, es importante hacer notar en qué medida la delegación de poder, incluso en la "Nueva Gobernanza" (Salamon, 2001), tiende a darse en la etapa de implementación de las acciones de gobernar, más que en la etapa de formulación de las metas.

4. La gobernanza requiere responsabilización (*accountability*)

A manera de corolario de lo que se planteó antes respecto de la democracia, agregaremos un punto que es fundamental, esto es, que la gobernanza requiere alguna forma de responsabilización (*accountability*) y retroalimentación. Más aun, tal como sucede con el proceso de determinación de metas en la gobernanza, dicha retroalimentación debería orientarse hacia lo colectivo más que hacia lo diferenciado. Los mercados son, de diferentes maneras, muy buenos para proveer retroalimentación. Las empresas saben lo que se vende o no se vende y a qué precio, o si ellas han tenido ganancias o pérdidas. Pero el mercado no puede proporcionar mucha información útil acerca del impacto social de las transacciones.

Las redes, quizás, sean públicamente más responsables de lo que son los mercados, pero tampoco son capaces de proporcionar el grado y tipo de información que resulte útil para la enseñanza colectiva o el cambio de política. Los miembros de estas estructuras tienen sus propias metas y sus propios valores, de allí que no estarán especialmente interesados en responder demandas más generales que están relacionadas con la exigencia de responsabilidad. Esa responsabilidad tiende a implicar a algunos actores externos frente a los cuales los actores de las redes deben rendir cuentas (Thomas, 2004), pero las redes tienden a carecer de formas externas de responsabilidad⁸. Así, mientras pueden efectivamente

Las instituciones formales del Estado están mucho mejor diseñadas para garantizar responsabilidad de lo que lo están las estructuras y procedimientos no-estatales que se proponen como reemplazo del Estado.

ser capaces de gobernar para sus propios intereses, su capacidad para hacerlo en función de intereses más generales resulta dudosa.

Las instituciones formales del Estado están mucho mejor diseñadas para garantizar responsabilidad de lo que lo están las estructuras y procedimientos no-estatales que se proponen como reemplazo del Estado. En el mundo contemporáneo, la responsabilidad en las actuaciones del gobierno puede ser un sustituto necesario de otras formas de democracia (Peters, 2006). Incluso porque las formas de democracia participativa no han tenido actualmente mucho éxito para guiar la gobernanza como lo tuvieron en el pasado, la retroalimentación de las decisiones puede ser un mecanismo para imponer el control sobre las políticas. El Estado tiene la capacidad para usar esa información de manera tal que puede aprender de sus acciones pasadas y mejorar el rendimiento del sector público. Si la gobernanza ha de ser exitosa, debe ser capaz de estar conectada con el entorno político y debe ser capaz de enmendar sus propios errores.

Así, precisamente porque la gobernanza democrática es más asequible a través de instituciones formales del Estado, de la misma manera la responsabilidad es más asequible a través de esas mismas instituciones. Una vez más, esto no quiere decir que las instituciones del sector público sean capaces de realizar esa tarea de garantizar la responsabilidad de una manera perfecta. Existe gran cantidad de flujos en los procedimientos y en las estructuras de las organizaciones públicas con el objeto de entender y controlar sus propias acciones, los que pueden funcionar bien o mal. Lo único que se quiere decir es que esas instituciones pueden realizar esa tarea mejor que cualquier otra alternativa disponible.

4. Resumen y conclusiones

No hay dudas de que la gobernanza ha cambiado conjuntamente con el proceso de globalización y, además, ha ido asumiendo cambiantes formas de involucrar a la ciudadanía en la actividad del sector público. De la misma manera, existen pocas dudas de que la manera en que se regula la sociedad se ha transformado profundamente. Paralelamente con estos procesos, el Estado y la acción del Estado, sin dudas, también se ha transformado, y sus relaciones con el contexto internacional y con la sociedad civil también han cambiado. Estos cambios han sido documentados en muchos lugares y se han utilizado para explicar de qué manera

El rol del Estado no es el de otorgar gobernanza de manera directa sino, más bien, el de utilizar sus poderes para legitimar las acciones de otros actores, permitiendo cierta libertad de acción pero, al mismo tiempo, reteniendo la capacidad de retirar el mandato si ello es necesario.

la gobernanza contemporánea ha llegado a ser más compleja y, en alguna medida, ha asumido más bien la forma de un proceso abierto.

En este proceso de cambio, que se ha dado tanto desde abajo como desde arriba, el Estado se ha transformado pero no ha sido desmantelado ni se ha vuelto impotente como algunos académicos, y también algunos profesionales, nos han dado a entender. Más bien, y de muchas maneras, el Estado ha cobrado importancia en cuanto a la forma en la que se involucra en el proceso de gobernar. El rol del Estado no es el de otorgar gobernanza de manera directa sino, más bien, el de utilizar sus poderes para legitimar las acciones de otros actores, permitiendo cierta libertad de acción pero, al mismo tiempo, reteniendo la capacidad de retirar el mandato si ello es necesario. El salto ha sido desde un Estado de *servicio* a un Estado que *faculta*, aunque retiene la capacidad de ejercer poderes substanciales sobre otros elementos de la sociedad. El argumento fundamental de este documento es el de plantear la necesidad de una comprensión mucho más compleja y matizada de la gobernanza, así como el de resaltar el impacto que han tenido en este proceso los cambios en el contexto internacional y en la política interna.

Notas

(1) Como se discutirá más adelante, las redes y otros mecanismos sociales pueden tener mayores dificultades para resolver los conflictos que los gobiernos, puesto que carecen de normas constitucionales y legales que faciliten ese proceso. Por ejemplo, el gobierno de la mayoría para la toma de decisiones, incluso en el contexto de conflictos manifiestos.

(2) Esta perspectiva ha sido especialmente importante para el Banco Mundial y otros organismos internacionales que han estado presionando por reformas en los países en los cuales tienen presencia.

(3) Por ejemplo, se ha utilizado el corporativismo para describir estas relaciones en varios países, mientras que el pluralismo y el pluralismo corporativo (Rokkan, 1967) son formas más especializadas de interacción entre el Estado y la sociedad.

(4) Por ejemplo, las "comunidades epistémicas" (Adler, 1992) se componen de individuos con el mismo entrenamiento profesional y/o científico y en ellas es más fácil llegar a acuerdos en el terreno de las políticas que en otras con una diversidad de agregaciones de grupos.

(5) Este efecto puede mirarse como un impacto que ha producido la competencia global, pero ciertamente sin el efecto terrible que se supone en muchas de las presentaciones sobre este tema.

(6) Una de las muchas ironías de la globalización es que las empresas que están más insertadas en la economía global pueden ser más fácilmente objeto de control que aquellas más marginales, como las chinas, por ejemplo, que son gobernadas con un mayor criterio nacional y menos dependientes de las presiones globales provenientes de organizaciones de la sociedad civil.

(7) Aunque discutible, algunos aspectos del proceso de gobernar podrían no ser tan transitorios como las actividades en el sector privado. Tanto los ciudadanos como las empresas necesitan tomar decisiones con algún grado de certeza respecto del comportamiento del Estado en el futuro.

(8) Los múltiples actores involucrados en las redes pueden proporcionar alguna evaluación externa de las decisiones que toma la red, pero si hay pocas diferencias entre los actores, puede que no sea una real responsabilización.

Bibliografía

- Adam, M. (2000), "Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN", en *E+Z: Entwicklung und Zusammenarbeit*, Vol. 41 N° 10, Frankfurt, pp. 272-274.
- Adler, E. (1992), "The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control", en *International Organization*, Vol. 46 N° 1, New York, pp. 101-145.
- Crepaz, M. M. L. y Moser, A. W. (2004), "The Impact of Collective and Competitive Veto Points on Public Expenditures in the Global Age", en *Comparative Political Studies*, Vol. 37 N° 3, Thousand Oaks, pp. 259-285.
- Evans, P. (1997), "The Eclipse of the State?: Reflections on Stateness in an Era of Globalization", en *World Politics*, Vol. 50 N° 1, Baltimore, pp. 62-87.
- Hajer, M. (2003), "Policy without Polity?: Policy Analysis and the Institutional Void", en *Policy Sciences*, Vol. 36 N° 2, Amsterdam, pp. 175-195.
- Hallerberg, M. y Basinger, S. (1998), "Internationalization and Changes in Tax Policy in OECD Countries", en *Comparative Political Studies*, Vol. 31 N° 3, Thousand Oaks, pp. 321-352.
- Held, D. (2004), *Global Covenant: the Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, Polity Press.
- In 't Veld, R. J.; Schaap, L.; Termeer, C. J. A. M.; y Van Twist, M. J. W. (1994), *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*, Dordrecht, Kluwer.
- Kickert, W. J. M.; Klijn, E.-H.; y Koppenjan, J. F. M. (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage.
- Marks, G.; Hooghe, L.; y Blank, K. (1996), "European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance", en *Journal of Common Market*

- Studies*, Vol. 34 N° 3, London, pp. 343-378.
- Mearsheimer, J. (2002), *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W. W. Norton.
- Migdal, J. S. (2001), *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Migdal, J. S. y Schlichte, K. (2005), "Rethinking the State", en *The Dynamics of States: the Formation and Crises of State Domination*, K. Schlichte (ed.), Burlington, Ashgate.
- Peters, B. G. (2006), "Democracy and Public Administration: the Emerging Connection", en *Administration and Citizenship*, Santiago de Compostela, s.e.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000), *Governance, the State and Public Policy*, Basingstoke, Palgrave.
- _____ (2006), *Governance in Complex Societies*, London, Routledge.
- Reich, R. S. (2005), "The Vanishing State?", en *The American Prospect*, N° 16, Washington, pp. 12-14.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press (Public Policy and Management).
- Rokkan, S. (1967), "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", en *Political Oppositions in Western Democracies*, R. A. Dahl (ed.), New Haven, Yale University Press.
- Rothstein, B. (2003), "Political Legitimacy for Public Administration", en *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage Publications.
- Salamon, L. M. (2001), "Introduction", en *Handbook of Policy Instruments*, L. M. Salamon (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (1988), "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", en *Public Administration*, Vol. 66 N° 3, London, pp. 239-278.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2003), "Network Politics, Political Capital and Democracy", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 26 N° 6, New York, pp. 609-634.
- Strange, S. (1998), *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in International Relations; N° 49).
- Thomas, P. (2003), "Accountability: Introduction", en *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage Publications.
- Vogel, D. (1995), *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge, Harvard University Press.

Vogel, D. y Kagan, R. (eds.)
(2002), *Dynamics of
Regulatory Change: How
Globalization Affects National
Regulatory Policies*, Berkeley,

University of California Press.
Weiss, L. M. (1998), *The Myth of the
Powerless State*, Ithaca, Cornell
University Press (Cornell Studies
in Political Economy).