

El "buen gobierno" como teoría": cinco propuestas

Gerry Stoker

Gerry Stoker es profesor de ciencias políticas del Departamento de Administración Pública de la Universidad de Strathclyde, Glasgow, G1 1XQ, Reino Unido, email : g.stoker@strathclyde.ac.uk . Estudia principalmente el gobierno local, la política urbana y la transferencia política en los países. De 1992 a 1997 dirigió el programa de investigaciones sobre el "buen gobierno" local del Centro de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido. Ha escrito o dirigido más de una docena de obras, las más recientes de las cuales son: *Rethinking Local Democracy*, 1996 (codirigida con D. King) y *The Privatisation of Urban Services in Europe*, 1997 (codirigida con D. Lorrain).

La teoría política anglo-estadounidense emplea la palabra gobierno para referirse a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio del poder coercitivo legítimo. El gobierno se caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y de hacer que se cumplan. En concreto, se entiende que gobierno se refiere a los procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado nacional para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva.

La labor teórica sobre el "buen gobierno" recoge el interés de la comunidad de los científicos sociales por el fenómeno de la pauta de desplazamiento de los estilos de gobierno. Tradicionalmente se utilizaba la palabra inglesa (*governance*), y así nos lo dicen los diccionarios, como sinónimo de gobierno, mas en la bibliografía cada vez más abundante sobre el tema, se ha reorientado su empleo y su importancia, y así "buen gobierno" significa un "cambio de sentido del gobierno, que remite a un nuevo proceso de gobernación, o bien al cambio experimentado por el mando ordenado, o bien al nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad (Rhodes, 1996, págs. 652-653).

Los procesos del "buen gobierno" dan lugar a resultados que son análogos a los de las instituciones tradicionales de gobierno. Como observa Rosenau (1992, pág. 3),

"Suponer la presencia del 'buen gobierno' sin el gobierno es concebir funciones que tienen que ser desempeñadas en cualquier sistema humano viable... Entre las múltiples funciones necesarias están, por ejemplo, las necesidades en que todo sistema tiene que hacer frente a problemas externos, para evitar conflictos entre sus miembros... obtener recursos... y concebir metas y políticas que sirvan para alcanzarlos".

En última instancia, el "buen gobierno" se ocupa de suscitar las condiciones necesarias para un gobierno ordenado y una acción colectiva. Sus resultados no son, por consiguiente, distintos de los del gobierno. Se trata más bien de una diferencia de procesos.

De los análisis de la bibliografía sobre el tema se desprende que "buen gobierno" se usa distintas maneras y tiene varios significados (Rhodes, 1996; Stoker, 1997). Hay, con todo, un acuerdo básico acerca de que "buen gobierno" se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. La esencia del "buen gobierno" es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso a las autoridades ni en las sanciones decididas por éstas. "El concepto de 'buen gobierno' apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros" (Kooiman y Van Vliet, 1993, pág. 64).

Lo interesante es cómo se utiliza el concepto en múltiples escenarios prácticos y teóricos para tratar de aprehender la variación que se ha producido en el pensamiento y la manera de actuar. En Gran Bretaña y los Estados Unidos, la palabra *governance* forma ya parte del vocabulario de las autoridades electas o designadas. Además, tiene resonancia en los debates políticos de otras democracias occidentales. En los países en desarrollo, también ha aparecido en el ruedo político. Para el Banco Mundial, en ocasiones se limita al empeño en instaurar un gobierno eficiente y que debe rendir cuentas. Otros la usan en sentido más lato, y acordes con el tenor de este artículo, para reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y voluntario en los países en desarrollo.

Naturalmente, a veces se emplea por motivos retóricos, no de fondo. En Osborne y Gaebler (1992), en ocasiones parece que se usa en lugar de gobierno, como si "gobierno" fuese una palabra difícil de colocar en una sociedad orientada al mercado. La obra de Osborne y Gaebler trata de cómo un gobierno podría utilizar razonable y eficientemente un abanico mayor de instrumentos que vayan más de la prestación directa de servicios. Para estos autores, el "buen gobierno" consiste en la posibilidad de contratar, delegar e implantar nuevas modalidades de regulación. En pocas palabras, en aquello que otros estudiosos denominan la nueva administración pública (Hood, 1991). Ahora bien, en este artículo entendemos por "buen gobierno" algo más que un nuevo conjunto de instrumentos de gestión. También consiste en alcanzar una mayor eficiencia en la producción de servicios públicos.

A veces se utiliza el "buen gobierno" para mostrar el rostro aceptable de la reducción de gastos. Es un término empleado para indicar una disminución de la intervención de las autoridades. El ascenso del "buen gobierno" corresponde indudablemente, hasta cierto punto, a la búsqueda de disminuciones en el compromiso y el gasto de recursos del gobierno. Implica un reconocimiento de los límites del gobierno. Ahora bien, además refleja un abanico más amplio de fuerzas. El "buen gobierno" no es estrictamente producto de la crisis fiscal.

La bibliografía de los especialistas universitarios acerca del "buen gobierno" es ecléctica y relativamente inconexa (Jessop, 1995). Sus raíces teóricas son variadas: la economía institucional, las relaciones internacionales, los estudios sobre organización, los estudios del desarrollo, la ciencia política, la administración pública y teóricos de inspiración foucauldiana. Entre sus precursores figuran los análisis del corporativismo, las comunidades políticas y distintos análisis económicos consagrados a la evolución de los sistemas económicos. De esas obras se pueden extraer algunas lecciones, pero su propia diversidad exige elaborar una perspectiva del "buen gobierno".

La aportación de la perspectiva del "buen gobierno" a la teoría no está al nivel del análisis causal, ni ofrece tampoco una nueva teoría normativa. El valor que posee consiste en que es un marco vertebrador. El valor de la perspectiva del "buen gobierno" reside en su capacidad de facilitar un marco general que permite entender los procesos de gobierno cambiantes. Como observan Judge *et al.* (1995, pág. 3), los marcos conceptuales de ese tipo "facilitan un lenguaje y un marco de referencia a través de los cuales se puede examinar la realidad y que permiten a los teóricos formular preguntas que de otro modo no se plantearían. Si cuaja, su resultado son ideas nuevas y frescas que otros marcos generales o perspectivas no podrían haber producido. Los marcos conceptuales pueden constituir un intento de establecer un cambio de paradigma". El valor de esos marcos generales estriba en su identificación de lo que merece la pena estudiar.

La perspectiva del "buen gobierno" es válida si nos ayuda a identificar preguntas importantes, aunque no afirme que también ha hallado respuestas útiles. Proporciona un punto de referencia que pone en entredicho muchos de los supuestos de la administración pública tradicional.

El análisis del "buen gobierno" que hacemos en este artículo está estructurado en torno a cinco propuestas y con él pretendemos exponer, para que se examinen, varios de sus aspectos, en lugar de hacer una serie de afirmaciones que pudieran ser ciertas o erróneas. Estas cinco propuestas son las siguientes:

1. El "buen gobierno" se refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él;
2. El "buen gobierno" reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos;
3. El "buen gobierno" identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva;
4. El "buen gobierno" se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas;
5. El "buen gobierno" reconoce la capacidad de conseguir que se hagan las cosas, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear su autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.

Consideramos que estas propuestas son complementarias, en vez de contradictorias o enfrentadas, y que a cada una de ellas corresponde un dilema o una cuestión crítica:

- Se produce un divorcio entre la realidad compleja de la adopción de decisiones asociada al "buen gobierno" y los códigos normativos empleados para explicar y justificar el gobierno.
- La pérdida de nitidez de las responsabilidades puede llevar a evitar los reproches o a buscar chivos expiatorios.
- La dependencia de poder agrava el problema de las consecuencias no buscadas que recaen en el gobierno.
- La aparición de redes que se rigen a sí mismas plantea problemas de rendición de cuentas.
- Aunque los gobiernos actúen de manera flexible para dirigir la acción colectiva, puede fracasar el "buen gobierno".

1. El "buen gobierno" se refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él

El primer mensaje del "buen gobierno" es poner en entredicho las maneras constitucionales/formales de entender los sistemas de gobierno. En el caso británico, pone en tela de juicio el "modelo de Westminster" (Gamble, 1990). Según este modelo, el régimen político británico se caracterizaba por la soberanía del Parlamento, un gabinete ministerial fuerte y la rendición de cuentas a través de las elecciones. La imagen dominante era la de un Estado unitario dirigido y legitimado por la doctrina de la responsabilidad ministerial. El "buen gobierno" propone que perspectivas institucionales/constitucionales como el modelo de Westminster son limitadas y llevan a error. La estructura del gobierno está fragmentada, con un laberinto de instituciones y organizaciones. El modelo de Westminster en concreto no logra aprehender la compleja realidad del sistema británico. Implica que en un Estado unitario sólo hay un centro de poder. En la práctica, hay muchos centros y diversos vínculos entre muchos órganos de gobierno en los planos local, regional, nacional y supranacional. Existe una compleja arquitectura de los sistemas de gobierno en la que el "buen gobierno" busca hacer hincapié y centrar la atención.

La complejidad se debe en parte a la amplitud del gobierno moderno, que en Gran Bretaña ha creado un sistema diferenciado sumamente funcional. El fenómeno de la complejidad se ha visto agravado por la tendencia a establecer relaciones de mandantes y mandatarios en buena parte de la maquinaria del gobierno. En Gran Bretaña, la instauración de entidades, organizaciones de servicios directos, hospitales y escuelas que pasan a depender directamente del gobierno central son manifestaciones visibles de la extendida aplicación de un paradigma de compradores-proveedores. Además, ha habido un "vaciamiento" del Estado nacional, como si hubiese perdido prerrogativas en los planos intergubernamental y local/regional.

La perspectiva del "buen gobierno" también llama la atención acerca del aumento de la participación de los sectores privado y voluntario en la prestación de servicios y la adopción de decisiones estratégicas. Se han repartido responsabilidades anteriormente casi exclusivas del gobierno. La subcontratación y la asociación entre el sector público y el privado forman hoy día parte de la realidad de los servicios públicos y la adopción de decisiones en muchos países.

La perspectiva del "buen gobierno" se basa en parte en un desafío a la tradición jurídica/constitucional que hasta los años cincuenta predominó en el estudio de la política. Propugna dejar de prestar tanta atención a las características formales y de preocuparse por lo que debería ser y centrarse, en cambio, en el comportamiento y en qué es. En el universo moderno del gobierno, el "qué es" es complejo, desordenado, opone resistencia a una dirección central y en muchos aspectos les resulta difícil de comprender a los principales decisores políticos, por no hablar del público en general. En términos generales, la perspectiva del "buen gobierno" pone en tela de juicio supuestos tradicionales que entienden el gobierno como si fuese una institución "independiente" divorciada de fuerzas sociales más amplias.

Son la confusión y la incertidumbre suscitadas por un sistema que ahora se halla tan divorciado de nuestra comprensión constitucional formal las que revelan el primer dilema del "buen gobierno". Según estudios del programa de investigaciones sobre el "buen gobierno" local del Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales de Gran Bretaña, el sistema que está surgiendo, en el que las responsabilidades están repartidas entre las autoridades locales y varios proveedores públicos y privados más, a juicio de la opinión pública carece de un firme sustento normativo (Miller y Dickson, 1996). Los ciudadanos se mostraron mucho más favorables a que la organización y el control de los servicios locales estuviesen en manos de un concejo electo, en lugar de depender de órganos designados o de proveedores del sector privado. El modelo que se considera más

adecuado y que en abstracto atrajo los niveles más elevados de apoyo fue el modelo tradicional de la autoridad local como agente predominante de la prestación de los servicios comunitarios. No se consideró que poseyesen igual legitimidad los modelos de prestación de servicios por órganos designados, proveedores del sector privado o incluso los administrados directamente por los usuarios de los servicios. En general, el público clasificó en lugares modestamente negativos a los órganos designados y a los proveedores del sector privado.

El divorcio entre los códigos normativos empleados para explicar y justificar el gobierno y la realidad de la adopción de decisiones en el sistema suscita tensiones. Como observa Peters (1993, pág. 55), "debe preocuparnos el grado en que estructuras complejas que vinculan los sectores público y privado... en realidad ocultan la responsabilidad y de ese modo aumentan la dificultad que los ciudadanos tienen para entender las acciones de sus gobiernos e influir en ellas".

Está en juego algo más que el hecho de que se produzca un "desfase cultural" mientras las actitudes públicas se ajustan a la nueva realidad de los servicios públicos. Al público, y más concretamente a los medios de comunicación, le falta un marco de legitimación en el que situar el sistema emergente de "buen gobierno". En el caso británico, se han producido tensiones más allá del "buen gobierno" local por la inquietud que suscitan los organismos paraestatales que no rinden cuentas, la dificultad de separar las cuestiones normativas de las operativas, la influencia de burócratas anónimos y la naturaleza de las responsabilidades ministeriales ante los ciudadanos.

El ejercicio del poder tiene que ser legítimo. Se trata de algo más que de una aserción normativa. Se funda además en el motivo pragmático de que, para que sea efectivo a largo plazo, los titulares del poder deben ser considerados legítimos. Un déficit de legitimidad mina el apoyo público y la adhesión a programas de cambio y, a fin de cuentas, la capacidad de los titulares del poder de movilizar recursos y promover la cooperación y la asociación.

Beetham (1991, pág. 19) propone la existencia de tres dimensiones de la legitimidad de un sistema político. Sus criterios no parten de una reflexión filosófica abstracta, sino de la observación empírica del funcionamiento de los sistemas políticos:

"Para que el poder sea plenamente legítimo... son precisas tres condiciones: su conformidad respecto de las normas establecidas; la justificabilidad de las normas por referencia a creencias compartidas; y el consentimiento expreso de los subordinados, o de los más significativos de ellos, a esas relaciones de poder concretas".

Según este enfoque, la legitimidad no es cuestión de todo o nada. Dentro de cualquier sistema político habrá cierta ambigüedad acerca de las normas y quien no acepte su validez, así como quien no preste consentimiento a los titulares del poder. De lo que se trata es de que se puede hacer que las normas del poder sean más o menos legítimas. Resumiendo: la manera de concebir y gestionar un sistema puede aumentar o disminuir su legitimidad. El "buen gobierno" carece de los "mitos" legitimadores y simplificadores de las perspectivas tradicionales, como el modelo de Westminster británico. Lo que habrá que considerar es si el "buen gobierno" puede obtener una mayor legitimidad y cómo.

2. El "buen gobierno reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos

La perspectiva del "buen gobierno sólo reconoce la mayor complejidad de nuestros sistemas de gobierno, sino que además nos señala que se ha producido un desplazamiento de la responsabilidad, un retroceso del Estado y la preocupación por llevar las responsabilidades a los sectores privado y voluntario y, más generalmente, al ciudadano.

En su expresión más abstracta, el "buen gobierno" se refiere a un cambio en el equilibrio de larga data entre el Estado y la sociedad civil. Ya no resulta aceptable ni a la derecha ni a la izquierda del espectro político un sistema de seguridad social que estimula la dependencia. También forma parte de un consenso en curso de formación una ciudadanía que pone el acento en los derechos y las responsabilidades. El derecho a una asistencia social tiene que estar complementado por el deber de aquellos a quienes se ofrece ayuda de aceptarla y responder a ella. La preocupación por la ciudadanía "activa" vincula el "buen gobierno" a debates más amplios en torno al comunitarismo y los valores "de la familia". El "buen gobierno" guarda relación con la preocupación por el capital social y los fundamentos sociales necesarios para un desempeño económico y social efectivo (Putman, 1993).

El desplazamiento de la responsabilidad halla su expresión institucional en la desaparición de la nitidez de los límites entre lo público y lo privado, que a su vez se encarna en la multiplicación de las entidades voluntarias o del sector terciario, denominadas grupos voluntarios, sin fines lucrativos, organizaciones no gubernamentales, empresas comunitarias, cooperativas, mutuas u organizaciones basadas en la comunidad. Estas organizaciones se ocupan de un amplio abanico de cuestiones sociales y económicas y actúan en el contexto de lo que ha sido denominado una "economía social" aparecida entre la economía de mercado y el sector público.

La perspectiva del "buen gobierno" exige reconocer a esas organizaciones del sector voluntario por la amplitud de su contribución a la asunción de las preocupaciones colectivas sin recurrir a los recursos formales del gobierno. Según una estimación, sólo en Gran Bretaña la economía social aporta cerca de 12.300 millones de libras al producto interno bruto, emplea el equivalente de unos 400.000 trabajadores a tiempo completo y hace que unos cuatro millones de personas participen en alguna forma de actividad voluntaria. Se afirma que por conducto de esas organizaciones se atienden las necesidades y se afrontan los problemas sin recurrir a una autoridad general ni a un sistema formal de control. Eso nos lleva más allá del simple reconocimiento de la pluralidad de grupos que tratan de influir en el gobierno, al reconocimiento de una multiplicidad de grupos que han asumido algunas de las tareas tradicionales del gobierno.

El sector privado y organizaciones sin fines lucrativos también han asumido responsabilidades. Se trata de los conocidos ejemplos de empresas públicas vendidas por los gobiernos: líneas aéreas, empresas de servicio público, etc. Además, ha habido cambios profundos en el sector de los servicios urbanos, partes enteras de los cuales han pasado bajo el dominio de la empresa privada y unos cuantos nombres de empresas -Générale des eaux, Rentokil- han alcanzado gran renombre e importancia (Lorrain y Stoker, 1997). En otros terrenos, como los sistemas de información oficiales, ha aumentado la subcontratación, y también en este caso algunos proveedores privados clave han pasado a ser agentes predominantes en el mercado.

El dilema a que da lugar la pérdida de nitidez de las responsabilidades consiste en que suscita ambigüedad e incertidumbre en los encargados de formular políticas y en el público acerca de quién es responsable y en que puede llevar a que los agentes oficiales hagan pasar la responsabilidad a proveedores privados cuando las cosas van mal. Peor aún es la mayor

posibilidad de buscar chivos expiatorios que propician los sistemas de "buen gobierno" más complejos. Quienes pueden interpretar y dirigir el debate público pueden asimismo, a menudo con considerable eficacia, achacar a otros los fracasos y los problemas. La evitación de las culpas y la búsqueda de chivos expiatorios no son fenómenos políticos nuevos, pero las estructuras del "buen gobierno" amplían la capacidad de semejante actividad.

3. El "buen gobierno" identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva

La dependencia de poder quiere decir que:

1. Las organizaciones dedicadas a la acción colectiva dependen de otras organizaciones;
2. Para alcanzar metas, las organizaciones tienen que intercambiar recursos y negociar propósitos comunes;
3. El resultado del intercambio está determinado no sólo por los recursos de los participantes sino además por las reglas del juego y el contexto del intercambio.

En una relación de "buen gobierno", ninguna organización puede mandar fácilmente, aunque una puede dominar un proceso de intercambio concreto. Un gobierno de nivel nacional u otra institución puede tratar de imponer un control, pero se produce una tensión persistente entre el deseo de intervenir autoritariamente y la dependencia de la aceptación y la acción de otros (Rhodes, 1996). Gobernar es siempre, desde la perspectiva del "buen gobierno", un proceso interactivo porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas (Kooiman, 1993).

En el caso del Reino Unido, a lo largo de los dos decenios últimos ha sido muy habitual en el contexto de las relaciones entre las autoridades centrales y las locales que la acusación de centralismo apareciese aunada a una preocupación por la falta de coordinación. Los intentos de las autoridades centrales de dominar distintos campos políticos han producido multitud de consecuencias inesperadas.

La otra cara de la moneda de la dependencia de poder consiste en que cada vez tiene menos sentido propugnar la autonomía local en el contexto de un sistema de "buen gobierno" en curso de aparición. Para afrontar los problemas sociales y económicos de sus comunidades, los municipios tienen que recurrir inevitablemente a los recursos de otros agentes de los sectores privado y voluntario. También es probable que deban establecer asociaciones con niveles superiores de gobierno. Los municipios pueden pedir los recursos para convertirse en un jugador de importancia, un asociado atractivo, pero no pueden pedir autonomía.

El "buen gobierno" en tanto que proceso interactivo comprende varias formas de asociación. Podemos distinguir entre: relaciones de mandante-mandatario; una negociación entre organizaciones y una coordinación sistemática. La modalidad mandante-mandatario consiste en que una parte (el mandante) alquila o contrata a la otra (el mandatario) para realizar una tarea concreta (Broadbent *et al.*, 1996). La negociación entre organizaciones consiste en que hay organizaciones que negocian proyectos conjuntos en los que, conjugando sus capacidades, pueden alcanzar mejor los objetivos de cada una de ellas (Jessop, 1996). La modalidad de la coordinación sistemática da un paso más al establecer un nivel de entendimiento y arraigo mutuos

en el que las organizaciones desarrollan una visión compartida y una capacidad de trabajar juntas que aboca en la constitución de una red que se rige a sí misma.

La forma coordinada sistemática de la asociación difiere de las otras modalidades porque en ella se dan "juegos *a propósito de reglas*" en lugar de "juegos *conforme a reglas*". La coordinación sistemática da lugar a órdenes o estructuras de "buen gobierno" concebidas, escogidas intencionalmente y adoptadas. "Los juegos conforme a reglas" se caracterizan, en cambio, por sus consecuencias no buscadas ni previstas conforme el juego se desenvuelve.

Reconocer la dependencia de poder en la acción colectiva significa aceptar que las intenciones no siempre coincidan con los resultados. En las relaciones entre el mandante y el mandatario, aquél no siempre controla absolutamente a éste y sólo tiene informaciones parciales sobre su comportamiento. En las relaciones negociadas, buscar el mejor "trato" posible para la propia organización es la característica definitoria del proceso, que a su vez puede dar lugar a resultados ambiguos que los distintos asociados pueden interpretar correctamente. Tanto en las relaciones entre mandantes y mandatarios como en las relaciones negociadas se observan juegos, subversión, derrotas absolutas y actitudes de oportunismo en muy diversas formas.

El comportamiento oportunista puede aumentar la complejidad y la incertidumbre de los resultados. Ahora bien, como afirma Hirschmann (1991), no todas las consecuencias no buscadas son forzosamente indeseables. El "buen gobierno" entraña una mayor voluntad de hacer frente a la incertidumbre y a situaciones no cristalizadas de parte de quienes elaboran los marcos normativos.

4. El "buen gobierno" se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas

En el "buen gobierno", la máxima actividad de asociación es la formación de redes que se rigen a sí mismas. Esas redes guardan relación con las comunidades políticas y otras modalidades de agrupaciones basadas en funciones o problemas, muy estudiadas en los análisis de políticas (Atkinson y Coleman, 1992; Marsh y Rhodes, 1992). Las redes de "buen gobierno", empero, no se limitan a influir en la política oficial, sin que asumen el propio gobierno.

En la política urbana, se ha atendido ante todo a la formación de regímenes formados normalmente por agentes de elite procedentes de los sectores público y privado (Stoker, 1995). Así pues, según Stone (1989, pág. 4), se puede decir que un régimen es "un grupo informal, aunque relativamente estable, que tiene acceso a recursos institucionales que le permiten desempeñar un papel sostenido en la adopción de decisiones oficiales". Es probable que los participantes dispongan de una base institucional, es decir, que controlen el poder de mando. Ahora bien, el régimen se forma como base informal de coordinación y sin toda la estructura general de mando.

Los agentes y las instituciones obtienen la capacidad de actuar conjugando sus recursos, aptitudes y propósitos en una coalición a largo plazo: un régimen. Si triunfan, asumen al función de dirección de su comunidad y adquieren un cuasi monopolio de la adopción de decisiones respecto de las decisiones más delicadas que debe tomar su localidad. El establecimiento de un régimen viable es el acto de poder definitivo en el contexto de un sistema de "buen gobierno" emergente.

Es más fácil construir un régimen respecto de algunos objetivos políticos que de otros. La viabilidad favorece el establecimiento de vínculos con agentes que poseen abundantes recursos. Además, favorece algunos fines, por encima de otros cuyo logro puede ser insoluble o más dificultoso. Los problemas y los retos de la acción colectiva se intensifican conforme los regímenes proponen un cambio más radical y socialmente más amplio.

En la bibliografía consagrada a las relaciones internacionales también se emplea la palabra régimen para referirse a la formación de redes autónomas que permiten a sus miembros hacer frente a preocupaciones comunes. Los regímenes internacionales son sistemas de normas y funciones convenidos por los Estados para regir su comportamiento en contextos políticos específicos o ante situaciones problemáticas (Rittberger, 1995). Los regímenes se forman para imponer reglas y orden sin recurrir a la autoridad general de un gobierno supranacional. En pocas palabras, los regímenes son una respuesta al reto de gobernar sin un gobierno (véase Mayer *et al.*, 1995). El análisis de los regímenes internacionales se ha centrado en gran medida en la agrupación de agentes no estatales, aunque no se pasa totalmente por alto la intervención de los agentes no estatales (véase Haufler, 1995).

Una cuestión conexas con las redes autónomas figura en la obra de Ostrom acerca de la gestión de recursos comunes agrupados en las comunidades rurales pobres (Ostrom, 1990; Keohane y Ostrom, 1995), en la que se estudian las distintas disposiciones institucionales que cabe adoptar para que la gente pueda cooperar a propósito de recursos finitos a los que tienen acceso libre. Se identifican los incentivos y las sanciones a partir del supuesto de que los agentes racionales y egoístas responderán correctamente. Para concebir sistemas efectivos se considera esencial aumentar la información disponible y disminuir los costos de transacción y que los sistemas de control entre los principales participantes autoorganizados son más eficaces que la regulación impuesta por las autoridades.

El dilema a que la aparición de estas redes autónomas da lugar es el de la rendición de cuentas. Si el "buen gobierno" exige aunar los recursos y los propósitos de distintas instituciones, puede producirse un déficit de transparencia en dos planos: con cada uno de los elementos que constituyen la red y por los excluidos de una red concreta. Los miembros de determinados grupos pueden estar insatisfechos con las disposiciones sobre la red adoptadas por sus dirigentes, aunque les resulte difícil expresar su insatisfacción, o más concretamente actuar al respecto, por la potencia de la adhesión de la red de la que su grupo forma parte. Aunque todos los miembros de los grupos que forman la red estén satisfechos, puede darse un problema de rendición de cuentas ya que todas las redes son hasta cierto punto excluyentes. Las mueve el egoísmo de sus miembros, en lugar de una preocupación más general por el interés público o más concretamente por los excluidos de la red.

La solución acaso estribe en reintroducir alguna forma de gobierno. Las redes poseen un grado considerable de autonomía (y de hecho necesitan esa autonomía para realizar sus propósitos), mas el gobierno, aunque no ocupe una posición soberana, puede orientar indirecta e imperfectamente a las redes, o al menos eso dicen quienes creen que cabe gestionar el "buen gobierno".

5. El "buen gobierno" reconoce la capacidad de conseguir que las cosas se hagan, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear la autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar

Los estudiosos angloestadounidenses despliegan grandes esfuerzos para hallar adjetivos que describan la nueva forma "ligera" de gobierno acorde a las circunstancias del "buen gobierno". Posibilitador, agente catalítico, comisionado son términos propuestos para exponer cómo es la nueva forma de gobernar. En unas recientes "instrucciones de misión" dedicadas a las autoridades locales del Reino Unido se puede vislumbrar de qué puede tratarse (Hill, 1996). En ellas se habla de la necesidad de que las autoridades locales ejerzan la dirección, establezcan asociaciones, protejan y regulen su entorno y promuevan oportunidades. En términos más generales, Kooiman y

Van Vliet (1993, pág. 66) clasifican "las tareas de gobierno en un 'buen gobierno'" del modo siguiente:

- (des)composición y coordinación;
- coequilibrio y guía;
- integración y regulación.

La primera tarea consiste en definir una situación, determinar quiénes son los principales interesados y a continuación establecer nexos efectivos entre las partes pertinentes. La segunda se refiere a influir en las relaciones y orientarlas para alcanzar los resultados buscados. La tercera trata de lo que otros denominan "gestión del sistema" (Stewart, 1996). Consiste en reflexionar y actuar más allá de cada uno de los subsistemas, evitando los efectos secundarios no deseados e instaurando mecanismos de coordinación efectiva.

No está nada claro que la mayoría de quienes participan en las tareas de gobierno posean la capacidad necesaria para actuar conforma a semejantes "instrucciones de misión" y estilo de gobernar -ni incluso que sientan deseos de hacerlo. Ante la complejidad y la autonomía de un sistema de "buen gobierno" de múltiples niveles, los dirigentes políticos tienden en la mayoría de los casos a tratar de imponer el orden y a impartir directrices. En esas circunstancias, el gobierno se convierte en un vasto e irresoluble problema de relaciones entre mandantes y mandatarios. Otra opción podría ser concentrarse en la imagen en los medios de comunicación y la política simbólica, dejando a un lado los elementos más sustantivos del gobierno.

En el contexto del "buen gobierno", el gobierno tiene que aprender un código de actuación adecuado que ponga en entredicho los anteriores modos de reflexión jerárquicos. Hay indicios de haberse alcanzado algunos éxitos, así como fracasos, en esta tarea.

La paradoja de la perspectiva del "buen gobierno" consiste en que, aun cuando el gobierno desarrolle un código de actuación adecuado, el "buen gobierno" puede fracasar. Las tensiones y los problemas con las instituciones de la sociedad civil, así como las insuficiencias de las organizaciones que colman las lagunas entre los sectores público, privado y voluntario, pueden hacer que el "buen gobierno" fracase. Los fallos de los dirigentes, las diferencias de escala temporal y horizontes entre los principales asociados y la gravedad de los conflictos sociales pueden sembrar las simientes del fracaso del "buen gobierno" (véase, p. ej., el análisis de Orr y Stoke (1994) de los problemas de Detroit). La noción de fracaso del "buen gobierno" es esencial para entender el nuevo universo del gobierno.

La noción de fracaso del "buen gobierno" plantea la necesidad de que la reflexión no se limite a reequipar al gobierno para que se ocupe más de las instituciones y la trama social y económica que están fuera del gobierno. El problema de la concepción de nuestras instituciones "públicas" se vuelve complejo y exigente. Goodin (1996, págs. 39-43) propone algunos principios de concepción convenientes: posibilidad de revisión, robustez, sensibilidad hacia la complejidad de las motivaciones, capacidad de defensa del público y variabilidad para alentar la experimentación.

De la lista de Goodin se desprende un interés por concebir instituciones de vida perdurable, pero capaces de evolucionar, aprender y adaptarse. Además, es necesario que las instituciones puedan ser defendidas abierta y públicamente. Por último, las instituciones tienen que reconocer que es probable que los elementos de egoísmo y de altruismo desempeñen un papel en el comportamiento de los seres humanos dentro de cualquier institución.

Naturalmente, determinar un conjunto de principios adecuados no es más que el punto de partida. En último término, se trata de conseguir que sean activos, y aun entonces hace falta cierta humildad para reconocer que las instituciones pueden formar los resultados políticos, pero no determinarlos. El "buen gobierno" significa vivir en incertidumbre y concebir nuestras instituciones de tal manera que se tengan en cuenta las posibilidades y las limitaciones del saber y de la facultad de comprensión de los seres humanos.

Conclusiones

En este artículo hemos defendido que una perspectiva del "buen gobierno" facilita un marco vertebrador a los estudiosos y practicantes de una administración pública entendida en sentido lato. Su aportación a la teoría consiste en que ayuda a proporcionar un mapa o guía del universo en mutación del gobierno. Detecta las pautas y los hechos clave. La perspectiva del "buen gobierno" aquí expuesta saca además a la luz varios dilemas o preocupaciones esenciales acerca de la manera en que actualmente están cambiando los sistemas de gobierno.

Como todos los mapas, la perspectiva del "buen gobierno" aplica una cuadrícula simplificadora a una realidad compleja. Ahora bien, no se trata de si ha simplificado las cuestiones, sino de si esa simplificación ha iluminado nuestra comprensión y nos ha permitido hallar una vía o una orientación correctas (Rhodes, 1996; Gamble, 1990). Para rechazar la perspectiva del "buen gobierno", debemos hacerlo basándonos en que existen un mapa o una guía mejores, no en que no consigue dar cuenta exhaustiva o definitiva de los hechos. La perspectiva del "buen gobierno" selecciona deliberadamente pautas y hechos distintos y nos los señala. Hay que juzgar su valía por lo buena o mala que sea esa selección.

La perspectiva del "buen gobierno", asimismo igual que un mapa, concreta fechas y lugares. Uno de los problemas que plantea el hallar una perspectiva vertebradora consagrada a comprender un sistema de gobierno en mutación estriba en que, apenas esbozada la perspectiva, el objeto de estudio cambia. Es de esperar, pues, que la perspectiva del "buen gobierno" pueda evolucionar de manera tal que sea capaz de aprehender el proceso de adaptación, aprendizaje y experimentación característico del "buen gobierno". También es de esperar que, aunque la perspectiva del "buen gobierno" esbozada en estas páginas aproveche la experiencia británica y, en términos más generales, democrática occidental, haya sido concebida y defendida de forma que obtenga la adecuada resonancia en personas con otros historiales y experiencias. Desde luego, es cierto que en el mapa facilitado se reflejan los orígenes y las realidades del lugar en que el mapa se basa.

Una perspectiva vertebradora efectúa su aportación teórica en un plano general proporcionando una serie de supuestos e interrogantes que hay que investigar. Facilita un discurso en el que determinar los rasgos esenciales de una realidad compleja y formular preguntas significativas acerca de ella. Esto es lo que ofrece la perspectiva del "buen gobierno" que hemos presentado. No propugna el "buen gobierno". Tampoco explica las múltiples y variadas relaciones que existen dentro del "buen gobierno". Cómo funciona el "buen gobierno" en distintos países y cómo se encaran los dilemas del "buen gobierno" son las cuestiones cuyo estudio propone, pero no ofrece explicaciones ni respuestas omnicomprendivas a ellas. Para la perspectiva del "buen gobierno", las preguntas que formula tienen tanta importancia como las respuestas que da. Lo que dice es que el universo del gobierno está cambiando de maneras que significan una ruptura sustancial con el pasado y que merece la pena estudiar ese universo en mutación.

Nota

* En el presente artículo se han aprovechado las sugerencias de cambios y mejoras formuladas en distintas conferencias pronunciadas en Birmingham, Warwick, Grenoble, Lausana y Toronto. La investigación acerca del "buen gobierno" ha sido financiada por una subvención No. L311343002 del Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido.

Referencias

ATKINSON, M. y COLEMAN, W. 1992. "Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance", *Governance* 5, N° 2, págs. 154-180.

BEETHAM, D. 1991. *Legitimation*, Londres, Macmillan.

BROADBENT, J.; DIETRICH, M. y LAUGHLIN, R. 1996. "The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problem", *Critical Perspectives on Accounting*, N° 17, págs. 259-284.

GAMBLE, A. 1990. "Theories of British Politics", *Political Studies*, N° 30, págs. 404-420.

GOODIN, R. 1996. "Institutions and their Design", en R. Goodin (dir.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, CUP.

HAUFLER, V. 1995. "Crossing the Boundary between Public and Private: International Regimes and Non-State Actors", en Rittberger, 1995, págs. 94-112.

HILL, R. 1996. "Mission Possible: A New Role for the Local State", *Renewal*, Vol. 4, N° 2, págs. 11-21.

HIRSCHMAN, A. 1991. *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

HOOD, C. 1991. "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, N° 69, págs. 3-19.

JESSOP, B. 1995. "The Regulation Approach and Governance Theory: Alternative Perspectives on Economic and Political Change", *Economy and Society*, Vol. 24, N° 3, págs. 307-333.

JESSOP, B. 1996. *Partnership in Greater Manchester and the Thames Gateway*. Ponencia de un seminario.

JUDGE, D.; STOKER, G. y WOLMAN, H. 1995. "Urban Politics and Theory: An Introduction", en D. Judge, G. Stoker y H. Wolman, *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, págs. 1-13.

KEOHANE, R. y OSTROM, E. (dir.). 1995. *Local Commons and Global Interdependence*, Londres, Sage.

KOOIMAN, J. 1993. "Social-Political Governance: Introduction", en J. Kooiman (dir.), *Modern Governance*, Londres, Sage, págs. 1-9.

KOOIMAN, J. y VAN VLIET, M. 1993. "Governance and Public Management", en K. Eliassen y J. Koiman (dir.), *Managing Public Organisations*, (2a. ed.), Londres, Sage.

LORRAIN, D. y STOKER, G. 1997. *The Privatisation of Urban Services in Europe*, Londres, Pinter.

MARSH, D. y RHODES, R. 1992 (dir.) *Policy Networks in British Government*, Oxford, OUP.

MAYER, P.; RITTBERGER, V. y ZÜRN, M. 1995, "Regime Theory: State of the Art and Perspectives", en Rittberger, 1995, págs. 391-431.

- MILLER, W. y DICKSON, M. 1996. *Local Governance and Citizenship*, University of Strathclyde, Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales.
- ORR, M. y STOKER, G. 1994, "Urban Regimes and Leadership in Detroit", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 30, N° 1, págs. 48-73.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. 1992, *Reinventing Government*, Reading, Mass., Addison-Westley.
- OSTROM, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*, Cambridge, CUP.
- PETERS, G. 1993, "Managing the Hollow State", en K. Eliassen y J. Kooiman (dir.) *Managing Public Organisations* (2a. ed.), Londres, Sage.
- PUTNAM, R. 1993, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- RHODES, R. 1996, "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, N° 44, págs. 652-667.
- RITTBERGER, V. 1995 (dir.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press.
- ROSENAU, J. 1992, "Governance, Order and Change in World Politics", en J. Rosenau y E-O Czempiel (dir.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, CUP, págs. 1-30.
- STEWART, J. 1996, "A Dogma of Our Times - the Separation of Policy-Making and Implementation", *Public Policy and management*, julio-septiembre, págs. 1-8.
- STOKER, G. 1995, "Regime Theory and Urban Politics", en D. Judge *et al.*, *Theories of Urban Politics*.
- STOKER, G. 1997, "Public-Private Partnerships and Urban Governance", en J. Pierre (dir.), *Public-Private partnerships in Europe and the United States*, Londres, Macmillan.
- STONE, C. 1989, *Regime Politics*, Lawrence, University Press, Kansas.