

I. El reto de la cooperación internacional en el ámbito de la gobernanza

En los últimos años hemos podido observar un importante movimiento de convergencia entre instituciones públicas y privadas que se interesan por la gobernanza y la cooperación internacional en torno a las siguientes ideas:

- a) la gobernanza no es reductible a formas institucionales tales como el Estado o a regímenes políticos como la democracia representativa. Debe definirse de manera amplia: es el arte de las sociedades de dotarse de regulaciones capaces de garantizar su supervivencia, su cohesión, su realización y desarrollo y el equilibrio entre la sociedad y la biosfera;
- b) la reforma de la gobernanza, o incluso la revolución de la gobernanza, es prioritaria en todos los países, particularmente en los países en vías de desarrollo que se ven confrontados a mutaciones extremadamente rápidas;
- c) para ser legítima, una gobernanza debe ser percibida como tal por la población, lo cual implica en particular que todos puedan apropiársela y que esté arraigada en el terreno cultural e histórico de cada sociedad;
- d) la gobernanza, cuestión eterna cuyas formas prácticas varían de un contexto a otro y de una época a otra, responde en realidad a algunos principios asombrosamente estables; el intercambio de experiencias entre muchas sociedades con niveles de desarrollo muy distintos sirve para poner de manifiesto dichos principios;
- e) una sociedad determinada sólo puede inventar las modalidades de una gobernanza que le convenga mediante un largo proceso; la ayuda internacional tiene que ser capaz de acompañar ese esfuerzo, tanto con financiamientos a largo plazo como poniendo a disposición de todos lo que se va aprendiendo del intercambio internacional de experiencias;
- f) la universalidad de los principios de gobernanza hace que las sociedades puedan ayudarse mutuamente, confrontando la manera en que aplicaron los principios universales o sacando conclusiones y aprendiendo de las dificultades y fracasos que afrontaron;
- g) los criterios de evaluación de la calidad de la gobernanza sólo pueden ser elaborados con los países a los cuales se aplican dichos criterios: las normas de calidad y los modos de evaluación de la misma deben ser elaborados junto con las sociedades;
- h) hablamos de revolución de la gobernanza porque la naturaleza de las sociedades y de los problemas que deben enfrentar, al igual que la escala en la cual se plantean dichos problemas, son de índole inédita hasta ahora y requieren una revisión de los sistemas conceptuales, de los dispositivos institucionales y de la cultura de los agentes de la función pública;
- i) la formación de los futuros actores de la gobernanza es una de las condiciones fundamentales para lograr una mutación adecuada en el transcurso de una generación.

II. Los cinco principios comunes de gobernanza y sus combinaciones

Einstein decía: lo más incomprensible es que el mundo sea comprensible. Lo mismo podemos decir de la gobernanza: dada la variedad de escalas, de ámbitos y de contextos de la gobernanza, lo más incomprensible es que el arte de la gobernanza pueda reducirse finalmente a algunos principios universales.

Reducido a su armazón, el arte de la gobernanza conjuga cinco principios que, juntos, forman múltiples combinaciones:

- a) legitimidad del ejercicio del poder y arraigo: es necesario una profunda aprobación por parte de los pueblos con respecto a la manera en que son gobernados; es necesario que quienes ejercen la autoridad sean considerados dignos de confianza; que los límites impuestos a las libertades privadas sean lo más reducidos posible y deriven claramente de las necesidades del bien común; que la organización de la sociedad repose sobre una base ética reconocida y respetada;

b) conformidad con el ideal democrático y el ejercicio de la ciudadanía: todos y cada uno tienen que sentirse parte involucrada en el destino común, lo cual excluye la tiranía de la mayoría; que se encuentre un justo equilibrio entre derechos, poder y responsabilidades; que ningún poder pueda ser ejercido sin control;

c) competencia y eficacia: la concepción de las instituciones públicas, su modo de funcionamiento y aquéllos que las hacen funcionar deben dar prueba de pertinencia, de competencia y de capacidad para responder efectivamente a las necesidades de la sociedad en toda su diversidad;

d) cooperación y asociación: todos tienen que poder contribuir al bien común y la gobernanza debe organizar las relaciones y las cooperaciones entre los distintos tipos de actores, públicos y privados, entre las distintas escalas de gobernanza, entre las administraciones, siguiendo procedimientos establecidos en común;

e) relaciones entre lo local y lo global, entre las escalas de gobernanza: las sociedades tienen que poder organizarse de tal forma que la autonomía de las “comunidades de base” sea compatible con la cohesión de la sociedad hasta el nivel mundial; esto puede hacerse de muchas formas, como en cualquier organización grande o sistema viviente, a sabiendas de que la pirámide jerárquica con múltiples estratos es una de las modalidades menos eficaces.

La sencillez aparente de estos principios no debe ocultar la dificultad de aplicarlos. La realidad a menudo está muy alejada de ellos. Implementar una gobernanza mundial adecuada y adaptada a las realidades del siglo XXI requiere una revolución de los conceptos, de las mentalidades, de las instituciones y de las modalidades de acción que sólo puede lograrse mediante un esfuerzo tenaz, una firme voluntad guiada por una clara visión de los objetivos perseguidos y los caminos a seguir y ejercida sobre el largo plazo. En muy raras ocasiones se reúnen estas condiciones.

III. En realidad, los principios de gobernanza entran en contradicción con la mayoría de las ideas que guían nuestra concepción actual de la gobernanza

La gobernanza actual se basa en una cantidad de preconceptos que pocas veces se hacen explícitos pero que estructuran el pensamiento. De allí la importancia de formularlos y de mostrar de qué manera una revolución de la gobernanza implica cambiarlos por otros.

Los preconceptos son los siguientes:

a. La relación unidad/diversidad es un juego de suma cero... al contrario, todo arte de la gobernanza apunta a obtener al mismo tiempo más diversidad y más unidad, más autonomía y más cohesión.

b. La unidad está dentro de la comunidad; “el otro” está afuera... al contrario, toda comunidad es heterogénea en realidad y a menudo multiétnica y no hay “afuera”, puesto que la mundialización ha hecho del planeta nuestro espacio “doméstico”.

c. El sector público por un lado y el sector privado por otro son dos campos de actividad separados... al contrario, el bien común resulta, en los hechos, de diversos actores cuyas responsabilidades y complementariedades hay que organizar.

d. En la democracia, la gobernanza “legal” es necesariamente legítima puesto que se ejerce a partir del libre consentimiento del pueblo para ser gobernado y de la libre elección de los gobernantes... al contrario, la experiencia actual muestra un creciente descrédito de las élites políticas dentro de los mismos regímenes democráticos; la legitimidad en el ejercicio del poder debe pensarse por sí sola.

e. La democracia representativa es la forma insuperable de la gobernanza... al contrario, es una forma de gobernanza nacida en el contexto particular de Europa Occidental en los siglos XVII y XVIII; y los ciudadanos ya no se sienten partícipes de la construcción de su destino, puesto que a menudo lo que determina su destino se ubica fuera del alcance de las competencias de los parlamentos nacionales.

f. A cada nivel de gobernanza debe corresponder una competencia exclusiva para que la responsabilidad de cada gobernante pueda establecerse sin equívocos... al contrario, ningún

problema real de la sociedad puede ser tratado en un solo nivel; lo que cuenta son las reglas de ejercicio de la responsabilidad compartida por varios niveles de gobernanza; es el principio de subsidiariedad activa.

g. El desglose sectorial de los problemas es una condición para poder tratarlos de manera eficaz... al contrario, el desafío actual consiste en concebir políticas integradas, multisectoriales.

h. La gobernanza se caracteriza por la definición de las instituciones, el reparto de competencias entre las instituciones, la formulación de reglas uniformes que garantizan la igualdad de los ciudadanos ante la ley... al contrario, la gobernanza moderna se define por objetivos, una ética y dispositivos de trabajo.

i. La reforma de la gobernanza consiste en reformar instituciones, competencias y cuerpos normativos... al contrario, este tipo de reforma suele quedar en la superficie y no logra cambios profundos.

j. Las reglas de la gobernanza rigen a una comunidad instituida, que se reconoce como tal... al contrario, la mayor parte de las instituciones administran comunidades que todavía necesitan instituirse, en particular la comunidad mundial.

k. El Estado y la soberanía resumen la gobernanza... al contrario, el modelo del “Estado westfaliano” pertenece al pasado; el Estado seguirá teniendo un papel fundamental pero dentro de un sistema “multiniveles” de gobernanza que abarque de lo mundial a lo local.

l. El pueblo no puede entender los problemas complejos; debe delegar entonces su tratamiento a sus representantes y a los expertos que éstos nombren... al contrario, si el pueblo fuera incapaz habría que renunciar hoy mismo a la democracia; pero existen métodos para introducir a los ciudadanos en cuestiones complejas.

m. El momento importante, en la política, es el momento de la decisión... al contrario, hoy en día lo importante es el proceso mediante el cual se llega progresivamente a una solución satisfactoria.

n. El papel del funcionario público es respetar y hacer respetar las reglas... al contrario, el funcionario dispone de una autonomía que le da una verdadera obligación de pertinencia.

Fondation Charles Léopold Mayer, Pierre Calame



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>