

Dos categorías analíticas para entender la lógica del Estado moderno

Juan Carlos Galindo Olivares¹

Resumen

El presente escrito es un primer acercamiento a dos categorías mediante las cuales se pretende explicar las relaciones asimétricas de poder en entornos supuestamente horizontales de gobernanza; en otras palabras, la deliberación en espacios con igualdad de participación y decisión crea coaliciones que no siempre velan por el interés colectivo; es por ello que si bien la gobernanza crea las condiciones para que la sociedad participe en la cosa pública, el intercambio político permite trascender a un proyecto colectivo. Con base en ambas categorías, al final del ensayo se desglosan ocho variables de análisis.

Palabras clave: participación, decisión, cosa pública, intercambio político y gobernanza.

I. GOBERNANZA E INTERCAMBIO POLÍTICO, DOS CATEGORÍAS CONSTITUTIVAS

Hablar de gobernanza e intercambio político es ir al “análisis de la relación gobierno-sociedad, centro de las políticas públicas, [que además] parece despertar lentamente del letargo en que lo sumió el largo periodo de predominio en la administración pública de las visiones gerenciales” (Canto, 2009: 10). En este sentido, la administración pública ya no es el centro de análisis para los estudiosos de las políticas públicas, sino el proceso de toma de decisiones en espacios deliberativos donde hay diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil,² en donde se intercambian bienes de diversa naturaleza entre los distintos actores, para con ello incidir en la toma de decisiones gubernamentales, pues:

La política es un ámbito de realidad que se configura por la interacción entre varios sujetos que, a su vez, se constituyen en el espacio y el tiempo de configuración de alguna

¹ Alumno de la Licenciatura en Políticas Públicas, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

² Cabe mencionar que el año pasado se aprobaron los Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lineamientos en los que se amplía el papel de la ciudadanía organizada en la conducción y toma de decisiones gubernamentales.

dimensión pública. En la política se constituyen sujetos que entran en interacción y esta interacción los modifica. A través de ella desarrollan identidades, poderes, proyectos, pero en la medida en que siempre están interactuando con otros, todos estos aspectos pueden ir modificándose de acuerdo a la dinámica que requiere esa interacción (Tapia, 2009: 87).

Por otro lado, la gobernanza es el resultado de un proceso democratizador y de una reforma al Estado que se ha convertido en una nueva manera de entender el entorno donde se deliberan los asuntos públicos, integrando a la sociedad civil, empresas y gobierno, actores que ahora condicionan la política pública, que anteriormente era una función gubernamental, pasando a una función más plural y social.³ El contenido de dichos conceptos:

[...] quiere ser una respuesta positiva a la pregunta de cómo evitar que una sociedad vaya a la deriva en las nuevas circunstancias internas e internacionales que ponen a los gobiernos en situaciones de dificultad, pues muchas de sus capacidades y poderes están siendo rebasados o acotados por otras organizaciones poderosas que actúan dentro y fuera de las comunidades que dirigen (Aguilar, 2006: 81).

Es necesario recalcar que el concepto de gobernanza surge en la primera parte del siglo XX, el cual fue evolucionando, pues la historia de la gobernanza inicia con un enfoque autoritario y centralizado, ya que era el Estado quien ponía las reglas del juego político,⁴ razón por la cual

³ Aunque “hablar de participación ciudadana en los asuntos públicos encierra una paradoja [...] por un lado, un elevado optimismo discursivo sobre los alcances de esta participación; pero, por el otro, una escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas, derivada seguramente de la precariedad de las condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos del ciudadano” (Canto, 2009: 10-11); cabría resaltar una discusión sobre la participación ciudadana, la cual se da en dos sentidos; unos consideran que el ciudadano se incorporará en los asuntos públicos siempre y cuando éste tenga poder adquisitivo; otros, por su parte, rompen con la lógica economicista del consumidor-ciudadano, para ir más lejos y ponerlo en el terreno de los derechos humanos donde: “en líneas generales, el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado” (Abramovich, 2006: 36).

⁴ Es lo que con anterioridad se llamó Estado keynesiano o Estado de bienestar.

se hacía responsable de proveer lo esencial en la sociedad: trabajo, educación, salud, vivienda, entre otros. Hoy son problemas contemporáneos que se discuten en los espacios de participación.

En la constante búsqueda de “la democracia como promesa” (Derrida, 1994), donde los ciudadanos pueden deliberar sobre los asuntos que les atañen a los mismos, “la interacción continua entre los miembros de las redes provoca la necesidad de intercambiar recursos y negociar propósitos comunes [bajo] reglas y normas comunes acordadas por los participantes” (Chávez y Esquivel, 2010: 308).

Por tanto, el término gobernanza surge de la creciente desconfianza por parte de la ciudadanía en las acciones de gobierno y por consiguiente, en sus representantes. Actualmente se señala como buen gobierno aquel que equilibra la relación entre gobernabilidad y gobernanza, para, con ello, velar por el interés de las mayorías, generando una relación entre el ciclo de las políticas públicas y los niveles de participación,⁵ para generar un bien común. Puesto que tanto el intercambio político⁶ como gobernanza van más allá de la democracia procedimental, se opta por una democracia deliberativa y participativa; así, la gobernanza es una nueva manera de actuar del gobierno o bien:

una nueva forma de coordinación social o política. Y, más en particular, alude a una forma específica de gobierno, gestión y conducción en organizaciones, empresas, comunidades y Estado, basada en la cooperación, en la reciprocidad, la corresponsabilidad

⁵ Canto Chac propone una matriz para entender los grados o niveles de participación que existen y cómo se relacionan estos con las fases de la política pública, respondiendo a las demandas de las democracias contemporáneas, que no buscan ya solo la representación, sino deliberar en algunas líneas de acción, pues ante la crisis de la democracia representativa surgen demandas de la misma sociedad para ser tomada en cuenta —gobernanza—, que permiten institucionalizar prácticas deliberativas de autogestión. De manera que la matriz, en su verticalidad, plantea las fases de las políticas públicas (agenda, análisis de alternativas, decisión, implementación y evaluación), y en su lógica horizontal, los niveles de participación (información, consulta, decisión, delegación, asociación y control).

⁶ “La expresión intercambio político viene de Joseph Schumpetter, fundada en la idea de que la competencia es el resorte tanto del mercado económico como del político” (Aguilar, 2015: 17), aunque el intercambio político va más lejos y no se reduce a la competencia, y menos a lo singular, sino que se opta por la colectividad y la cooperación.

y la inclusión e involucramiento de todos o una parte importante de los actores estratégicos (Chávez y Esquivel, 2010: 309).

Vidal Beneyto, citado en Monedero (2012: 299) menciona que la Real Academia Española definió como sinónimos la gobernabilidad y la gobernanza, y puntualiza que es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

Por lo que la gobernanza, por si sola, es un deber ser de la administración y del rumbo de cada sociedad democrática, la cual, al ser flexible y horizontal, impide entrar y generar materia de intercambio colectivo, de ahí que los actores civiles se ven superados en la toma de decisiones y su capacidad de decisión se reduce a meros acuerdos que legitiman una instancia superior, por lo que, contrastar uno y otro concepto es fundamental. Además, es el engrane por medio del cual se interrelaciona el intercambio político con la idea de gobernabilidad y gobernanza, pues:

El intercambio político serio no neutraliza el disenso, sino que lo conduce, es un factor que permite la participación en la acción de gobierno. Puede ser la puerta que traspase la mera gobernabilidad, llevando la conducción política a espacios deliberativos donde sea posible la gobernanza como integración social (Aguilar, 2015: 24).

En un primer momento, el intercambio político se asoció con el concepto de cambio social, el cual era sinónimo de revolución marxista; sin embargo, más tarde esta noción fue reemplazada por la de proyecto político, en la que el entorno se complejiza, por la existencia de una multiplicidad de actores; por ende, el intercambio de factores se da en función del contexto, pues es esencial para llegar a acuerdos. Entre los factores a intercambiar⁷ encontramos “proyectos,

⁷ Rusconi nos menciona que “el núcleo del intercambio político, donde la negociación transcurre por medio de un bien de intercambio (consenso) que es sumamente peculiar, no es una mercancía negociable como otras,

ideas sobre la concepción del futuro, los límites de la concepción de clase, deseos, ambiciones, etcétera” (Aguilar, 2015: 14). O bien “pueden ser los salarios, la ocupación, las inversiones, la facilidad de crédito, etc., pero también lealtad política, consenso democrático o sencillamente la detención del disenso activo, el aplazamiento de las sanciones” (Rusconi, citado por Aguilar, 2015: 16),⁸ los cuales se dan, mediante “las prácticas políticas de consulta, discusión, negociación y acuerdo que el gobierno lleva a cabo con diferentes sectores sociales a fin de definir y llevar a cabo los objetivos de la preferencias sociales enmarcadas y acotadas por las normas institucionales y técnicas” (Aguilar, 2015: 44).

Rusconi y Ciacciari hacia los años setenta del siglo XX hablaban “de proyectar la realidad [bajo] su talante marxista,⁹ orientó la proyección hacia lo colectivo por encima de lo individual, [pues] para los italianos, el individuo tiene que ser parte de una discusión colectiva [mientras que] para el anglosajón [...] el individuo tiene sus derechos anclados en las garantías individuales” (Aguilar, 2015: 14). En este sentido, el intercambio político,¹⁰ como la gobernanza, se concentran en espacios donde hay un proceso dialógico en el que se encuentran inmersos diversos actores que gozan de cierto poder de decisión y su función principal es redefinir de manera colectiva su actuar bajo intercambios simbólicos, para con ello generar una lógica común; en otras palabras:

es un proceso en el cual diferentes actores redefinen el sentido de su actuación de manera colectiva y se constituye por acuerdos conjuntos entre actores de diversa índole en medio de relaciones asimétricas de poder. Los actores involucrados tienen en común un asunto o situación que desean cambiar o mantener; por lo regular adoptan enfoques

porque su valor real se puede medir sólo como un cálculo de daños posibles (Rusconi, citado por Aguilar, 2015: 20).

⁸ Cabe mencionar que “los protagonistas de la transacción son los grupos sociales organizados y el Estado en varias combinaciones” (Aguilar, 2015: 16).

⁹ “Recordemos que el sujeto marxista está en la clase social, no en el individuo; pero nuestros autores ubican un punto intermedio, un proyecto político conteniendo por el poder” (Aguilar, 2015: 14).

¹⁰ Cuyo “concepto tiene su origen en el marxismo italiano (Ciacciari, Rusconi) [y] se desarrolla a finales de los años sesenta e inicios de los setenta del siglo XX, en la cual se asociaba la idea de cambio social con la revolución marxista [que] concebía la historia sujeta a las leyes inmutables según las cuales la revolución era algo que en algún momento tenía que suceder” (Aguilar, 2015: 13-14).

diferentes, lo que obliga a los demandantes a negociar bienes de naturaleza diversa. Esto lleva a generar alianzas, acuerdos o pactos que suponen una conducción de las particularidades a una lógica colectiva. Es decir, el intercambio político no es la suma de las particularidades, sino que supone un resultado dialógico en el que las singularidades quedan reafirmadas, al mismo tiempo que se constituye un proceder común (Aguilar, 2015: 13).

Cabe mencionar que Rusconi y Ciacciari ponen énfasis en dos elementos centrales; el primero es que el intercambio político es “un conflicto institucionalizado, que a su vez incluye tanto los derechos civiles (*Rechtsstaat*) como los sociales (*Sozialstaat*)”; y el segundo, que el intercambio político se da en una crisis, o bien se evidencia más, pues recordemos que “la crisis debe leerse simultáneamente, como proyecto político y como resultante de conflictos entre proyectos políticos” (Ciacciari, citado por Aguilar, 2015: 15), en otros términos:

el intercambio político es el resultado de un reacomodo necesario que surge de un momento crítico en el que se concibe la posibilidad de transformación [...] es decir, que la crisis es transformable y analizable como “factor proyectual”, como proyecto político resultante de conflictos entre proyectos políticos; es una decisión sobre la crisis que deriva en características determinadas [...] pues la crisis como factor proyectual de lo político necesariamente es constituida por lo contrario a la monodecisión y, más aún, el Estado permite la autonomía de sujetos civiles, construyendo una acción colectiva identitaria (Aguilar, 2015: 15).

Es por ello que el Estado, vía la institucionalización de espacios de discusión del proyecto político, reafirma una identidad autónoma del sujeto civil, permitiendo liberarse mediante la deliberación, además de que legitima los procesos; por ende, “el Estado se define como agente

no-neutral de crisis, a fin de producir determinadas transformaciones del orden social y económico” (Ciacciari, citado por Aguilar, 2015: 16). Lo anterior se realiza mediante lo político,¹¹ o bien, de manera formalizada, en un mecanismo deliberativo de intercambio político,¹² entendido como:

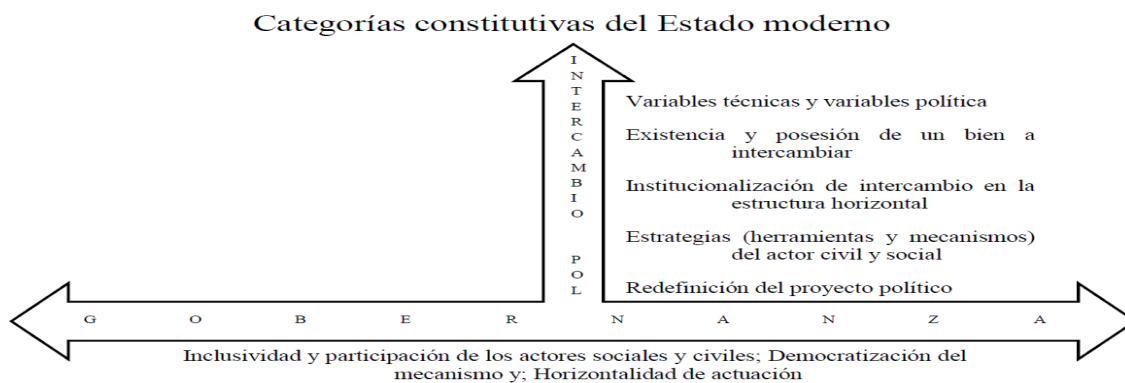
Un sistema de acción colectiva en el que diversos contratantes ponen en juego el sentido de su actuación, en una lógica de reciprocidad, de la cual puede salir confirmada, reducida o desmentida, su propia identidad. En esta relación no hay manipulación ni represión. Lo que si hay es una conmutación interna que impone nuevas soluciones de funcionamiento, la cual crea nuevos desequilibrios que a su vez reactivan y no solo mecanismos de compensación, sino también nuevas oportunidades y nuevas motivaciones de prestación e integración. Es un poderoso mecanismo de reducción de estas formas de complejidad (Aguilar, 2015: 17).

Al retomar los elementos planteado hasta ahora, se proponen tres variables para analizar la gobernanza y se retomamos cinco del intercambio político, propuestas por Carlos Astorga, con la finalidad de contribuir al entendimiento del Estado moderno, ente que, por un lado, abre espacios donde la ciudadanía toma decisiones y delibera y, por otro, genera rutinas organizacionales mediante las cuales dichos mecanismos se convierten en espacios elitistas que legiti-

¹¹ “Lo político es multiplicidad de organizaciones políticas que se confrontan en concreto con los contenidos del proceso decisorio; *erga omnes* —expresión latina que significa “frente a todos” o “respecto a todos”, y se utiliza en derecho para referirse a la aplicabilidad de una norma, un acto o un contrato— que el Estado produce”. Conviene subrayar que “el Estado [...] es al mismo tiempo producto de tal confirmación y autónomo respecto de ella” (Aguilar, 2015: 16), pues recordemos que lo político es una confrontación, la cual puede en un momento de crisis reordenar las reglas del juego.

¹² El cual funciona “como un canal de legitimación y por consiguiente de integración social, respecto del sistema político en general y de las formas de gobierno” (Aguilar, 2015: 16), siendo muy similar a los mecanismos de participación ciudadana o de gobernanza, que son espacios donde, de igual manera, se intercambian bienes simbólicos; es por ello que dicho análisis más adelante se contrastará con la gobernanza, pues si bien es una nueva forma de gobernar vía relación gobierno-sociedad, una es horizontal y la otra respeta la verticalidad, de tal modo que una es inseparable de la otra.

man las decisiones de gobierno. En este contexto, sería pertinente formular ¿si es posible generar acuerdos en espacios deliberativos y horizontales, dejando de lado la parte política y vertical que implica decidir? ¿o acaso los juegos políticos a los que se integra institucionalmente la ciudadanía no están hechos para generar un proyecto colectivo?



Elaboración propia con base en Aguilar 2016 y Chávez y Esquivel, 2010.

II. CONCLUSIÓN

Ni el intercambio político ni la gobernanza son vías utilitaristas sino solidarias, en las que la parte medular es el diálogo entre los afectados y los tomadores de decisiones, lo cual genera conflicto, siendo este un momento preciso para generar un proceso dialógico, evitando acciones más violentas. Cabe destacar que la apertura de espacios de negociación son efecto de las presiones desde abajo, cuyos actores contraponen su identidad particular y optan por una común, al verse amenazados sus derechos, argumento que Offe olvidó.¹³

En síntesis, la participación ciudadana y la crisis de legitimidad de los representantes genera condiciones óptimas para que la gobernanza sea un modelo innovador de toma de decisiones; sin embargo, el modelo de Estado neoliberal se pactó bajo principios de competencia,

¹³ Offe menciona que el propósito de generar un conflicto no es obtener algo —sin embargo, según el intercambio político esto es un error—; ponerse en una posición desde la cual se pueda ver mejor qué es realmente lo que se quiere y dónde se vuelve posible liberarse de las nociones ilusorias y falseadas de su propio interés —en esto sí acierta Offe, pues permite generar una identidad colectiva, sin embargo, deja su análisis incompleto— (Aguilar, 2015: 20).

lo que impidió la generación de la participación ciudadana, pues las individualidades erosionan tales mecanismos horizontales inclusivos, de identidad colectiva, por lo que la gobernanza, si bien crea condiciones óptimas de participación y deliberación para solucionar problemas públicos no es suficiente; es el intercambio político el que puede generar una identidad colectiva por encima de la individual, permitiendo que dichos mecanismos de gobernanza e intercambio político generen un proyecto común que no homogeniza sino que reduce la complejidad mediante acuerdos.

FUENTES CONSULTADAS

- Abramovich, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, (88), pp. 35-50.
- Aguilar, C. (2014a). “Liderazgo social en México, una visión desde el intercambio político. El caso de Javier Sicilia”, en A. Natal y D. Rojas (coords.). *Liderazgo social*, México: UAM-L/UAM-I/Gernika.
- _____ (2014b). “La política de las políticas públicas en materia de telecomunicaciones. Un análisis de la incidencia de Observatel, A.C desde la perspectiva de intercambio político”, en A. Natal y D. Rojas (coords.). *Observatorios ciudadanos: nuevas formas de participación de la sociedad*, México: UAM-L/UAM-I/Gernika.
- _____ (2014c). “El intercambio político de Gian Enrico Rusconi como método de acción colectiva. El caso del PDHDF” ponencia presentada en II Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, Toluca: Asociación Mexicana de Ciencias Políticas.
- _____ (2014d). “Vulnerabilidad social y construcción de capacidades frente al cambio climático en San Felipe Yucatán. Un análisis desde la perspectiva del intercambio político”, en D. Soares *et al.* (coords.). *Reflexiones y expresiones de la vulnerabilidad social en el sureste de México*, México: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- _____ (2015). “¿Qué es el intercambio político?”, en C. Aguilar (coord.). *Intercambio político. Una forma de indagar las relaciones de poder entre sociedad y gobierno*, México: Juan Pablos/UAM-L.
- Aguilar, L. (2000). “Gestión gubernamental y reforma del Estado”, en J. L. Méndez (comp.). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México: El Colegio de México/Centro de Estudios Internacionales.
- _____ (2005). “Las políticas públicas: su aporte”, en A. Acosta (coord.), *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, México: Universidad de Guadalajara.
- _____ (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

- _____ (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Canto Chac, M. (2009). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto de desarrollo”, en revista *Política y Cultura*, (30), pp. 9-37, UAM-X.
- Chávez, C. y Esquivel, E. (2010). “Gobernanza”, en F. Castañeda, L. Baca y A. Iglesias (coords.). *Léxico de la vida social*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Derrida, J. (1994). *Democracia como promesa. Entrevista de Elena Fernández con Jaques Derrida*, Francia: Jornal de Letras, Artes e Ideas.
- Monedero, J. (2012). “El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe a la Trilateral de 1975”, en *Sociología Histórica*, vol. 1, pp. 289-310.
- Tapia, L. (2009). “Formas de intercambio político”, en L. Tapia. *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*, Bolivia: Muela del Diablo Editores/Comuna/CLACSO.