

Capacidad de rendimiento del estado y la necesidad de nuevas formas de *governance*

Helmut Willke*

RESUMEN

En la actualidad, la capacidad de conducción política de la sociedad debe hacer frente a dos fenómenos emergentes: el desarrollo de una sociedad mundial y la creciente importancia del conocimiento en ella. Frente a este nuevo estado de cosas, ni el poder aplicado jerárquicamente ni la distribución monetaria, los mecanismos clásicos de control estatal, son suficientemente apropiados para el *management* político de la sociedad moderna. En el lugar de estos factores, emerge el conocimiento como el instrumento necesario para proyectar algún éxito en los modos de *governance* de la descentralizada y diferenciada sociedad moderna. Para ello, el desarrollo de la capacidad estratégica y de aprendizaje del estado son mecanismos privilegiados que le permiten probabilizar la producción de ese conocimiento.

Palabras clave

Governance • orientación política • *management* • conocimiento • democracia

The state's performative capacity and the necessity of new forms of *governance*

ABSTRACT

Nowadays, the ability for the political steering of society must face two emergent phenomena: the development of a new world society and, within it, the growing importance of knowledge. In this novel state of affairs, neither power hierarchically applied nor monetary

* Profesor de Teoría de la Decisión y desde el año 2002 profesor de Teoría del Estado y Global Governance en la Facultad de Sociología de la Universidad de Bielefeld, Alemania. Profesor visitante en Washington D.C., Genf y Viena. En 1994 obtuvo el Premio Leibniz de la Comunidad de Investigación Alemana. Sus temas centrales de trabajo en la actualidad son teoría de sistemas, teoría del estado, regímenes de gobierno global, *management* del conocimiento. Entre sus últimas publicaciones están la trilogía *Atopia* (2001), *Heterotopia* (2002), *Dystopia* (2003, Suhrkamp), *Symbolische Systeme* (2005, Velbrück) y el recién publicado *Global Governance* (2006, transcript). Email: helmut.willke@uni-bielefeld.de

distribution nor classical mechanisms of state control are sufficiently adequate for the political management of the modern society. In the place of these factors it now emerges knowledge as the necessary instrument for projecting some kind of success in the modes of governance of the decentralised and differentiated world society. In accomplishing this task, the development of the state's strategic and learning capacity are crucial mechanisms that allow it to make more probable the production of such knowledge.

Keywords

Governance • political steering • management • knowledge • democracy

1. El desafío actual del rol del estado

No desde dentro, sino a partir de limitaciones externas, las democracias modernas se han visto obligadas a corregir su autosobreestimación y autoexigencia contenida en la forma de *estado de bienestar*. La orientación política (*politische Steuerung*)¹ se ve drásticamente limitada y dificultada por dos revoluciones que actualmente se enredan: las dinámicas de la sociedad del conocimiento y de la sociedad mundial. La fuerza motora de la sociedad del conocimiento es la complejidad organizada. Ella se basa en conocimiento especializado y es reforzada por la base de conocimiento multiabarcante de todos los procesos sociales. En tanto, el momento definitorio de la sociedad mundial es la globalización, entendida como un proceso generalizado que socava los límites nacionales y los resquebraja sobre la base de las nuevas infraestructuras globales de comunicación y de transacción.

En la medida en que la complejidad organizada y la globalización ponen a la defensiva la orientación política de la sociedad nacionalmente estructurada, el mercado se perfila como modelo alternativo de la orientación de los complejos sistemas de relaciones de intercambio. Esto explica por qué los componentes de la lógica de mercado liberal —desde la desregulación hasta la privatización pasando por la desestatalización— juegan un rol tan importante en todos los discursos sobre la reforma de la orientación política. Si la política, frente a esto, se quiere entender y posicionar como una instancia de orientación competente y autónoma, entonces se hace necesaria una alta inversión en

¹ En su interpretación sistémica, la palabra alemana *Steuerung* puede ser traducida como *orientación* o *conducción*. En esta traducción, y luego de su análisis con el autor del texto, hemos privilegiado el concepto de orientación. El término *regulación* ha sido desechado básicamente por dos razones: en primer lugar, este dispone de un vocablo preciso en alemán: la palabra de origen latino *Regulierung*, a la que Willke asigna un sentido distinto e incluso contrapuesto a *Steuerung*. En segundo lugar, el debate en torno a la regulación tiene ya una larga tradición al interior de la teoría económica. En apoyo a nuestra elección puede citarse al propio Willke, quien en inglés utiliza la palabra *guidance* para significar *Steuerung*, desechando incluso el término *steering*, en apariencia más cercano. (N. del T.)

dos competencias centrales que en los sistemas políticos modernos no están suficientemente desarrolladas: (1) la capacidad estratégica y (2) la capacidad de aprendizaje.

La pregunta central es ¿qué ayuda y qué impulso pueden dar los modelos exitosos de orientación sistémica? Como problema central y como persistente oposición contra el mejoramiento de la calidad de la orientación política, se plantea la visión de que la lógica de poder no se soporta con la lógica de la experticia basada en evidencias, y con ello ambos lados, en principio, permanecen sin comprenderse.

2. La lógica del poder como medio de orientación

En las sociedades modernas, la política tiene la función de establecer y producir decisiones colectivas vinculantes. Las decisiones y la capacidad de implementarlas se basan en el medio poder, entendido como orden de competencias fundado en el monopolio de la violencia. La política, como sistema funcional de las sociedades democráticamente organizadas, obedece con esto a la lógica de mayorías/minorías —sólo la mayoría gobierna, la minoría se encuentra en la oposición. Esto significa que la acción política con vistas a la sociedad está dirigida a ser capaz de construir y alcanzar mayorías. Respecto de la política misma, la acción política se dirige a tener éxito en el sistema político, esto es: hacer carrera y permanecer ‘en el negocio’. Lo importante es que esto no represente una perversión de la lógica política, sino que exprese, por el contrario, lo que una política legítima hace efectivamente.

Para las democracias, como para otros sistemas sociales complejos, es un hecho que la orientación exitosa es una cuestión de supervivencia, pues un sistema debe estar en posición de estabilizar reglas (leyes) frente a la tendencia natural hacia el caos y la anarquía, para de ese modo mantener su complejidad organizada. La política moderna no puede simplemente dejar que las cosas corran naturalmente (evolutivamente). Antes bien, ella es evaluada por los electores con referencia a si ha alcanzado o no los objetivos de transformación política con sus programas (leyes, medidas, decisiones). Los lineamientos centrales del ‘gobernar’, como formación organizada del orden a través de la política, se desplazan con el correr de la historia de la sociedad moderna desde problemas del control del poder (estado nacional) a problemas de control de la pobreza (estado de bienestar), hasta que hoy se pone un problema en primera línea que puede ser descrito como el enfrentamiento social del no-conocimiento.

Si esto es así, ¿para qué sirve gobernar? Tan sólo cuando se capta el problema del orden social como un problema de la formación sistémica del orden, emerge el hecho de que esas formas de gobernar (regímenes de gobierno) no apuntan al orden, sino a las *premisas de la formación del orden*. Un orden basado en el poder se funda en premisas que se siguen de una forma de orden cuyo otro lado es el caos o la anarquía. Precisamente ese era el punto de partida de Hobbes.

Una forma de gobierno basada en ello, se da a la tarea de evitar la guerra de todos contra todos —al menos en el espacio interno de una sociedad estatal y nacionalmente definida— y de regular el ejercicio del poder de poderosos y no poderosos a través del *instrumentarium* del derecho.

Un orden político basado en el dinero por el contrario define su problema central como problema de la repartición de la riqueza y la pobreza. Su premisa de orden se sigue de la visión de que la estabilidad de una sociedad no depende primariamente de las diferencias de poder, sino principalmente de las diferencias de ingreso. Gobernar tiene entonces por objetivo crear las premisas de un orden social que, en vez del cuidado del cuerpo y de la vida, pasa a ser la legitimidad social de una persecución individual de la felicidad. El cuidado del cuerpo y de la vida de los ciudadanos no deja de ser importante, pero cuenta, en general, como un objetivo logrado y deja espacio para otros objetivos primordiales de la política. En las premisas de orden del estado social se esconde por ello el cuidado de los económicamente débiles, pero también, a la vez, el cuidado de los económicamente fuertes ante una *absorción* por las necesidades de los pobres.

La oportunidad para un nuevo impulso de la configuración política del orden social resulta del hecho de que el problema central de la construcción del orden en las postrimerías de la época de la sociedad industrial no es la debilidad ni la pobreza, sino el no-conocimiento. En un orden basado en el conocimiento y no en el poder ni el dinero, se desplazan las premisas de la construcción del orden al tratamiento de las formas del conocimiento. A este cambio en la historia de la sociedad actual subyace una transformación del significado del conocimiento/no-conocimiento, que a su vez es atribuible a una serie de factores como digitalización, reticulación, globalización y sus correlatos como virtualización, desmaterialización de bienes, desterritorialización de las transacciones y una comparación y competencia mundial de regímenes de gobierno (Willke 2001).

En medida sorprendente, las actuales discusiones sobre el fracaso del estado, de las organizaciones, la reconstrucción de la administración, la crítica a las tareas del estado, la desregulación, el nuevo federalismo, etc., se remiten a la experiencia de que la comunicación basada en el poder no es suficiente para la orientación de procesos sistémicos altamente complejos. A pesar de toda generalización y abstracción, el poder es dependiente de hacer creíble su posicionamiento en organizaciones operantes por medio de sanciones realizables. Mientras más diferenciadas, profesionales y dependientes de la situación se hacen las tareas a ejecutar, más difícil y costoso es el control basado en el poder y por ello más deshilachada se torna la comunicación basada en el poder.

Con esto queda clara la falta de capacidad de orientación de la política. Ella trabaja principalmente con el medio de orientación poder (sólo se desvía de eso con dinero, es decir, con la disponibilidad de dinero basada en el poder), mientras que un tratamiento del poder y del dinero adecuado a la época histórica actual sólo es alcanzable si cada tipo de orientación política es conducida por un uso óptimo de la experticia disponible. Esto se traduce, en principio, en las siguientes conclusiones: la orientación política moderna

presupone dos nuevas competencias para la política, (1) capacidad estratégica y (2) capacidad de aprendizaje.

2.1 Capacidad estratégica del sistema político

La acción estratégica significa, en primer lugar, que el actor está en posición de construir expectativas sobre las expectativas de otros y de elegir entre posibilidades actualizadas o potenciales. La evolución, por el contrario, sólo puede trabajar con lo disponible y no es capaz de emprender nada con la categoría de *lo posible*. La acción estratégica implica autocontrol (Odiseo frente a las sirenas), previsión y cálculo de las ganancias futuras (la construcción de graneros de José durante los siete años de abundancia), apunta siempre a una relación reflexiva de fines y medios.

Por otro lado, la acción estratégica supone la capacidad de una persona o de una organización de adecuar su construcción de fines a los contextos y contingencias de la formación de fines hecha por otros actores, y con ello adaptarla a los parámetros de los mundos futuros producidos. De tales mundos, dos tipos son especialmente relevantes: el mundo propio interno del sistema político, por un lado, y el entorno relevante de la política por otro, es decir, todos los otros sistemas sociales funcionales en los cuales la política quisiera intervenir. Los actores políticos deben, por tanto, entender algo del 'juego interno' de la política para poder coparticipar y permanecer en el negocio. Y deben entender algo de las áreas socialmente relevantes en las cuales desean desplegar sus objetivos estratégicos para así alcanzar o asegurar el fin político último: traer a la mayoría de los electores a *su* política.

La capacidad de alcanzar un posicionamiento estratégico apropiado bajo condiciones de alta complejidad e intransparencia es, además, un rendimiento con muchos presupuestos. Se diferencia de las formas triviales del defenderse contra todo (siga así), de la casualidad (da lo mismo), de la decisión solitaria (yo determino que) o de la ignorancia (ya pasará), en que supone un tratamiento con una complejidad altamente organizada y, por ello, con no-conocimiento.

Con esto se indica una dificultad real, tal es el procesamiento y tratamiento de la complejidad organizada que ofrece determinadas reducciones y que a la vez debe evitar simplificaciones drásticas.

Estos requerimientos de orientación exigen una forma de gobernar las organizaciones que es tratada desde hace décadas en la teoría y praxis del *management* y la gestión. La ciencia política que ha enfrentado los temas de gobierno debate cuestiones análogas desde hace siglos; tuvo que meter la nariz realmente para poder exhibir modelos más convincentes y elaborados, pero no lo logró.

La razón principal es que la teoría política no ha podido liberarse hasta ahora de su tradición anclada en una dominación del sujeto. Esta tradición es totalmente comprensible

y llena de ganancias, pues ella trae consigo la transformación del *subordinado* en *ciudadano*. Todo esto es valioso y digno de atención, pero esa es sólo la mitad de la realidad, y tal escisión de la racionalidad social hoy toma su venganza. La otra mitad consiste en la lógica de los sistemas sociales, la que es sistemáticamente despreciada en su significado como condición de posibilidad de la liberación de los individuos. En las tradiciones del individualismo patrimonial de los propietarios, del individualismo del poder de los electores, del individualismo de la acción de los ciudadanos, la ciencia política ignora hasta hoy la dimensión de las propiedades emergentes de los sistemas sociales mayores y la problemática de orientación resultante de ello.

Si se analizan los regímenes de gobierno en una perspectiva comparativa bajo el aspecto performativo del gobierno de diferentes áreas e instituciones, entonces hay que permitir la pregunta acerca de cómo se dispone la capacidad de desarrollo estratégico y de posicionamiento estratégico del sistema político de las sociedades modernas. Ella es parte de una nueva pregunta por la capacidad de orientación de los regímenes políticos. Esta competencia es infartantemente mala si se la mide en relación al tamaño y peso de los problemas políticos. Para el caso de los Estados Unidos, Christopher Gates resume esto en la siguiente formulación: “La política americana, especialmente a nivel nacional, ha llegado a ser disfuncional” (Gaten 1999:519).

2.2 Competencias de aprendizaje

Con esto abordamos la segunda competencia central que determina la calidad de la orientación política: las competencias de aprendizaje. Ni las personas ni las organizaciones, en el contexto de la sociedad del conocimiento, pueden conformarse con tener determinadas competencias adquiridas en el transcurso de su formación o en el desarrollo de su organización. La necesidad de competencias centrales y su clasificación derivan del posicionamiento estratégico de un sistema (de su espectro de rendimientos). En la medida en que los posicionamientos estratégicos puedan ser adecuados a las condiciones internas y externas con el fin de generar un rendimiento sistémico capaz de competir, se deben redefinir y formar activamente las competencias necesarias para ese espectro de rendimientos. Nuevamente se comprueba que la capacidad de competencia y la comparación de rendimientos no refleja una lógica económica específica y no se deja reducir a ella, en tanto el punto de vista general del rendimiento sistémico esté en duda y a la vez dependa de las competencias utilizables traducidas en rendimientos.

Tan pronto como —sin exagerar— se ponen altos niveles de rendimiento a la orientación política, rápidamente se comprueba en la práctica que un conjunto de indicadores, *bench-marks*, comparaciones, rankings, etc. (desde PISA y las tablas de la OECD hasta los indicadores de corrupción de Transparency), ponen en movimiento la competencia mundial de sistemas de gobierno y *governance regimes*. Los rendimientos de orientación

política se hacen más fuertemente visibles, medibles y comparables, y con ello elevan la presión de legitimación de toda política actual.

3. Perspectivas: hacia el futuro de la orientación política

Confrontada con las formas premodernas de orientación política, la ‘inteligencia de la democracia’ (Lindblom) descansa en construir una forma de orientación para la formación colectiva de la voluntad que cultive el disenso y fomente la heterogeneidad. Ella se dirige al aumento de la complejidad social y no a su supresión. La riqueza de ideas, experiencias, soluciones a problemas, perspectivas e innovaciones de tipo descentralizado, sólo puede ser cultivada en los procesos de formación colectiva de la voluntad, si no se estrella con los estrechos agujeros de aguja de las competencias de decisión jerárquica. La calidad de la formación colectiva de la voluntad depende ahora de la calidad de la formación colectiva del conocimiento.

Para el estado de la sociedad del conocimiento, el conocimiento de la ‘verdad’ se transforma en un recurso que apunta a la transformación de las invenciones en innovaciones bajo condiciones de una competencia global. Con ello, la orientación operativa y estratégica del recurso conocimiento adquiere un significado comparable al *management* del trabajo y del capital. Sobre ese trasfondo se puede ver hoy que, bajo las condiciones de una hipercomplejidad social, el problema del orden no se puede resolver por vía de la unidad o la consistencia, sino sólo con una mayor tolerancia a la diversidad, es decir, con arreglos estructurales y formas de procesamiento para el dominio de una alta inconsistencia.

En relación a la ONU esto ya no sorprende a nadie. La Unión Europea, en vistas a los muy diferentes candidatos a participar, cambia hoy desde la idea de unidad a un modelo de diversidad, y debe por ello desarrollar procedimientos e instituciones para el tratamiento de la variedad y la inconsistencia. Para el nivel del estado nacional de las sociedades organizadas, en tanto, parece haber grandes dificultades en cambiar desde un orden por la vía de la unidad a un orden por la vía de la diversidad. El punto central aquí es un mayor despliegue de los dos principios complementarios de la democracia moderna: la subsidiariedad y el federalismo. La subsidiariedad, hasta ahora unilateral y circunscrita al nivel territorial (‘subsidiariedad vertical’) debe ser extendida también a una subsidiariedad entre los sistemas funcionales de la sociedad (‘subsidiariedad horizontal’), y el probado sistema federal debe ser expandido a un modelo coherente de varios niveles de orientación, en los cuales la alta complejidad social se pueda organizar.

La inteligencia específica institucional u organizacional fue ciertamente siempre un factor de la calidad y eficiencia de las formas de orden, pero actualmente se convierte en un factor decisivo. La competencia global de las formas de orden político (régimen de gobierno) tiene aún la impronta de los factores poder y dinero, pero insistentemente el

factor conocimiento (inteligencia y experticia) se mueve hacia la primera línea. En este sentido, el futuro de la orientación política se puede expresar en la fórmula siguiente: del *big government* al *smart governance* (Willke 2007).

Recibido abril 30, 2007
Aceptado mayo 25, 2007

Traducción de Aldo Mascareño

Referencias bibliográficas

- Gates, Christopher, 1999. "Community governance". *Futures* 31, 519-525.
- Willke, Helmut, 2001. *Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- _____, 2007. *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Economy*. Frankfurt and New York: Campus.