

INSTITUCIONES SÓLIDAS Y GOBERNANZA MODERNA
STRONG INSTITUTIONS AND MODERN GOVERNANCE

Juan José Gilli jjoseg@hotmail.com

Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Buenos Aires

Ensayo

JEL: M14

Resumen

En el año 2010 el documento final de la Cumbre de los Objetivos del Milenio instaba a iniciar un proceso de reflexión sobre la agenda mundial de desarrollo más allá de 2015. Cerca de esa fecha, en setiembre de 2015, se realiza en la sede de la ONU en la ciudad de Nueva York, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible donde todos los estados miembro aprobaron una nueva Agenda Global de Desarrollo Sostenible conformada por 17 objetivos y 168 metas que deberán ser cumplidos para el año 2030.

El presente trabajo focaliza en el SDG 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas y su relación con el concepto de gobernanza en las organizaciones públicas. Se analizarán los requisitos y las dificultades para asegurar una gobernabilidad efectiva que, basada en el estado de derecho, permita alcanzar un desarrollo sostenible. Desde la perspectiva de la gobernanza moderna, el Estado y la sociedad cooperan ente sí, pero se requiere una sociedad fuerte y funcionalmente organizada para lograr la negociación y la concertación necesarias.

Abstract

In 2010, the Outcome Document of the Millennium Development Goals Summit called for a process of reflection on the global development agenda beyond 2015. Around that date, in September 2015, the World Summit on Sustainable Development will be held at the UN headquarters in New York City, where

all member states approved a new Global Agenda for Sustainable Development consisting of 17 goals and 168 targets that must be met by 2030.

This paper focuses on ODS 16: Peace, Justice and Strong Institutions and its relationship with the concept of governance in public organizations. The requirements and difficulties to ensure effective governance that, based on the rule of law, allows sustainable development to be achieved will be analyzed. From the perspective of modern governance, the State and society cooperate with each other, but a strong and functionally organized society is required to achieve the necessary negotiation and concertation.

Palabras clave: Desarrollo sostenible, instituciones sólidas, gobernanza moderna.

Keywords: Sustainable development, strong institutions, modern governance.

Introducción

En el año 2010 el documento final de la Cumbre de los Objetivos del Milenio instaba a iniciar un proceso de reflexión sobre la agenda mundial de desarrollo más allá de 2015, y en el año 2012 la Conferencia Río+20 da impulso a la propuesta de un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Existía un amplio consenso en que debían concretarse finalmente como un acuerdo mundial.

Cerca de la fecha límite propuesta por la Cumbre del año 2010, entre el 25 y el 27 de setiembre de 2015, se realiza en la sede de la ONU en la ciudad de Nueva York, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Allí todos los estados miembro de la organización aprobaron una nueva Agenda Global de Desarrollo Sostenible conformada por 17 objetivos y 168 metas que deberán ser cumplidos para el año 2030.

El presente trabajo focaliza en el ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas y su relación con el concepto de gobernanza en las organizaciones públicas. Se analizarán los requisitos y las dificultades para asegurar una gobernabilidad efectiva que, basada en el estado de derecho, permita alcanzar un desarrollo sostenible.

En su acepción tradicional la gobernanza estuvo referida a la forma en que las autoridades ejercían su poder soberano sobre la sociedad civil, pero este concepto, que responde a un modelo de control centrado en el Estado, ha ido evolucionado hacia una nueva forma en la cual diversos actores participan y cooperan en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

En la gobernanza moderna, Estado y sociedad civil cooperan entre sí. Pero este paso del campo público al ciudadano, requiere una sociedad fuerte y funcionalmente organizada que involucre distintos actores, como empresas, sindicatos, organizaciones sociales e instituciones académicas. La cooperación, la negociación y la concertación que requiere la resolución de los problemas puede surgir del estancamiento o la fragilidad de los compromisos asumidos, y no existen recetas sencillas para evitar esos peligros.

LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un notable avance respecto a los Objetivos del Milenio a los cuales reemplazan. Por primera vez existe una agenda consensuada por la comunidad internacional que aborda integralmente las cuestiones de desarrollo incluyendo aspectos sociales (pobreza, hambre, salud, educación, género y agua), económicos (energía, crecimiento, infraestructuras, desigualdad), ambientales (ciudades, consumo, cambio climático, océanos, medio ambiente) o políticos (paz y justicia e instituciones sólidas).

Si bien es destacable el carácter universal de los ODS propuestos, la nueva agenda es compleja en su ejecución ya que, según algunos expertos, significa abordar múltiples objetivos excesivamente amplios y sin un orden claro de prioridades, así como la dificultad de su seguimiento.

Más allá de las limitaciones señaladas resulta indudable que los ODS constituyen una oportunidad para cambiar de rumbo del desarrollo humano a nivel mundial, y presentan una agenda transformadora en la medida en que los Estados y también otros actores sociales, se comprometan para remover los problemas del desarrollo y encontrar soluciones a los mismos.

ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas

El propósito de este objetivo es la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, que faciliten el acceso de todos a la justicia y contar con instituciones eficaces y responsables. Este objetivo importa ya que, para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, son necesarias sociedades pacíficas, justas e inclusivas en las que todas las personas estén seguras, sin temor a ninguna forma de violencia, independientemente de su origen étnico, religión u orientación sexual. Para ello son necesarias instituciones públicas eficaces que puedan asegurar educación, asistencia sanitaria, justicia independiente y una protección efectiva del medio ambiente.

Sin paz, estabilidad y gobernabilidad efectiva basada en el estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo y el ODS 16 establece una serie de metas a lograr con su aplicación¹:

- Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.

- Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

- Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

- De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.

- Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

- Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

- Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

- Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.

- De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.

¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

- Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

- Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

Para lograr las metas establecidas, es importante que los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades trabajen juntos para poner en práctica soluciones duraderas que reduzcan la violencia, hagan justicia, combatan eficazmente la corrupción y garanticen en todo momento la participación inclusiva. La libertad para expresar las propias opiniones, en privado y en público debe estar garantizada.

Las personas deben poder participar en el proceso de adopción de las decisiones que afectan a sus vidas. Las leyes y las políticas deben aplicarse sin ningún tipo de discriminación. Las controversias deben resolverse mediante sistemas de justicia y políticos que funcionen bien. Las instituciones nacionales y locales deben rendir cuentas y tienen que prestar servicios básicos a las familias y las comunidades de manera equitativa y sin necesidad de sobornos.

La gobernanza como requisito de instituciones sólidas

El término gobernanza no es nuevo, lo que ha variado es la frecuencia con la que aparece en la actualidad bajo distintas formas: gobierno corporativo, gobernanza local, gobernanza internacional. Si focalizamos en las organizaciones del sector público, vemos que el tema del buen gobierno ha sido central desde el origen del estado moderno.

Pero, a la luz del desarrollo económico y social, los vínculos entre el Estado y los distintos actores sociales deben ser revisados. No significa desechar el legado de la Ilustración, pero la visión del control centrado en el Estado, ha evolucionado hacia una nueva forma de gobernar en la cual diversos actores participan y cooperan en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Veamos entonces la evolución del modelo tradicional de control, los peligros que lo asechan y las respuestas que ofrece la gobernanza moderna.

El control centrado en el Estado

La tradición republicana se remonta a la Roma precristiana, pero el estado moderno tiene su origen en las revoluciones frente al despotismo y el poder absoluto (1688: Inglaterra, 1766: Estados Unidos y 1789: Francia). Surgen nuevos valores: libertad, igualdad y fraternidad y una nueva forma de gobierno: las monarquías constitucionales, con la representación del pueblo a través del parlamento. Este período, coincide con el pensamiento de la Ilustración que propone una ruptura con el antiguo régimen,

cambiando la realidad a partir de la razón. Veamos la contribución de los principales pensadores de la Ilustración.

John Locke, en sus “Tratados sobre el gobierno civil” realiza una elaborada refutación del derecho divino de reyes e introduce una teoría de la sociedad política basada en los derechos naturales, considerando un monarca constitucional subordinado al poder civil del parlamento elegido y nombrado por el pueblo.

Montesquieu en el “Espíritu de las leyes” recrea el sistema político inglés de separación de poderes y monarquía constitucional al que considera la mejor garantía frente al despotismo. Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial deben ser independientes y actuar como contrapesos. Su obra es la base del constitucionalismo moderno.

Jean Jacques Rousseau sintetiza las ideas de la Ilustración en el Contrato Social; allí plantea que el problema es encontrar una forma de asociación que permita la conciliación entre la naturaleza y la cultura, donde cada uno hombre uniéndose a los demás no obedezca más que a sí mismo. La solución reside, según Rousseau, en un contrato social como expresión de la voluntad general de la que emana la única y legítima autoridad del Estado.

Tal vez el núcleo de la Ilustración fue lo que Kant entendía como un proceso dinámico, no como una estación a la que se llega de manera definitiva. La Ilustración combate contra la credulidad y su arma es la crítica, se basa en la confianza en la naturaleza humana para emanciparse y hacerse mejor a sí misma. Sus ideas han sido la base del sistema republicano que constituyó el origen de los estados democráticos modernos y la base sobre la que cimentó su gobernanza a partir del sistema de controles mutuos entre los tres poderes y de los organismos y normas específicas que los complementan.

Los enemigos de la gobernanza clásica

Si analizamos la realidad, en la esfera política podemos observar que se manifiesta lo que Marina Garcés (2016) describe como la aparición de un nuevo autoritarismo que permea toda la sociedad y que ha hecho del despotismo y de la violencia una nueva forma de movilización. Esta tendencia, que asocia al populismo, campea aun en Europa impulsada por identidades defensivas y ofensivas de la mano de una ira antioccidental y de una cierta fascinación por lo premoderno.

La autora también reflexiona sobre un tecno capitalismo que propicia un mundo donde las personas no necesitarán ser inteligentes, porque lo serán los objetos y las máquinas. Entonces la inteligencia se vuelve estéril y nos conduce a un nuevo oxímoron de un “analfabetismo ilustrado”: la condición de quien puede acceder a informarse de todo, pero no puede nada, y menos aún intervenir en las propias condiciones de vida. Una situación de plácida sumisión, donde el despotismo pasa por anular la educación y la cultura como agentes de cambio.

“Hubo un mundo en el que la aspiración a la felicidad, como la posibilidad de salvación y autorrealización, hablaba el lenguaje de la república y sus valores... Lo que era una nación en la era de la modernidad sólida en cuanto a comunidad de la memoria, el sentimiento colectivo y la decisión moral, ahora es una comunidad de consumidores que están obligados a comportarse, y así se espera que lo hagan para formar parte del club”. (Bauman y Donski, 2015: 74)

Ante la pérdida la fe en los parlamentos y en los organismos gubernamentales como herramientas de la gobernanza tal como la conocíamos, Bauman y Donskinos plantean que, si se desactivan las instituciones del Estado-Nación, dónde se depositará la confianza para asegurar la gobernabilidad y qué fuerza ocupará la posición vacante y el rol de agente del cambio social.

Sobre esta cuestión, Garcés (2016) afirma que, si liquidamos en bloque la Ilustración a causa de las taras que la acompañaron o del momento histórico de su origen, nos quedaríamos sin instrumentos para combatir los tutelajes dogmáticos o tecnológicos. No plantea una restauración dieciochesca ni un retorno ingenuo a Kant, sino que las relaciones individuales y colectivas, así como los programas de desarrollo económico y social sean rediseñados a la luz de lo que la experiencia enseña y sin desechar la herramienta más valiosas legada por la Ilustración: atreverse a pensar, a tener una actitud crítica.

“Lo que Garcés propone es una revitalización del espíritu de la Ilustración, que no es un estado sino una tarea, para combatir las credulidades y servilismos de nuevo cuño. Retomar las preguntas fundamentales sobre el sentido y la dignidad de la vida, volver a situar el ágora en el centro de la vida colectiva y cultivar un pensamiento a la contra de los dogmas apocalípticos anti humanistas”. (Álvarez- Villar, 2018:1)

La realidad nos indica que en las últimas décadas se ha generalizado en occidente una crisis de los partidos políticos y un proceso de fragmentación y disolución de identidades dando lugar a la aparición de movimientos y líderes que cuestionan los valores e instituciones básicos de sus sociedades y, en muchos casos, con fuertes connotaciones autoritarias, intolerantes y xenófobas. Veamos entonces en qué medida el concepto de gobernanza moderna permite conjurar estos peligros.

La respuesta de la gobernanza moderna

Como vimos el término gobernanza no es nuevo, pero a partir de la década de los noventa ha pasado de una relativa oscuridad a la notoriedad. En una acepción tradicional la gobernanza estuvo referida a la forma en que las autoridades ejercían su poder soberano sobre la sociedad civil, pero este concepto, que responde a un modelo jerárquico o de control centrado en el Estado, ha ido evolucionado hacia una nueva forma de gobernar. La diversidad en lo económico, en lo político y en lo cultural producen

de manera natural diferencias que constituyen el sino de la sociedad actual y demandan una nueva forma de gobernanza.

Según Renate Mayntz (2001:1) *“En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas”*. Esta modalidad se ha desarrollado en los países de Europa Occidental como una evolución de Estados fuertes e intervencionistas, y se ha convertido también en una exigencia para los gobiernos democráticos de Latinoamérica. Pero este paso requiere de una sociedad civil fuerte y funcionalmente organizada que involucre distintos actores como, por ejemplo, sindicatos, organizaciones empresarias, instituciones académicas o grupos ecologistas.

Esta nueva forma de gobernanza, que podríamos llamar policéntrica, involucra al Estado, a la sociedad civil y al sector privado. La arena democrática supone acuerdos y también conflictos, pero cuando la situación se transforma en pugna permanente, la misión de la política pierde sentido. Allí es donde se debe entender y aceptar la diversidad para avanzar en la trama de interrelaciones cooperativas típicas de la gobernanza moderna.

La formulación de políticas en estructuras neocorporativas, basadas en redes sectoriales y en el sistema de autorregulación delegada no siempre resulta armoniosa. Por ende, el problema básico de la gobernanza moderna es sortear obstáculos y asegurar la solución efectiva de los problemas. La cooperación, la negociación y la concertación se ven constantemente amenazadas por el estancamiento o por la obtención de compromisos débiles que no pueden zanjar las dificultades. No existen recetas sencillas para evitar estos peligros.

“De tal modo, la “gobernanza moderna” se refiere a la capacidad de gobernar de manera cooperativa con diferentes actores económicos y sociales. Sirve para solucionar problemas y aprovechar oportunidades en contextos complejos que se presentan en la configuración de la sociedad sustentable. Los atributos son múltiples: participativa, plural e inclusiva, responsable, ética, transparente, eficaz, eficiente, receptiva, flexible, adaptable y respetuosa del estado de derecho. Las modalidades de instrumentación deberían contemplar requisitos de actuación continua y conjunta de actores sociales, coexistencia de formas de autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico, proceso interactivo de redes de carácter multinivel, acompañados de diseños institucionales interjurisdiccionales e intersectoriales, que favorezcan el desarrollo de acciones gubernamentales comprehensivas y transversales”.

(Gorrochategui, 2018:15)

La gobernanza moderna tiene que ver con la solución de problemas, en especial aquellos que ni los actores públicos ni los privados puedan resolver por sí solos; la efectividad de la política interna y la gobernanza global están estrechamente conectados. Los problemas que se plantean en el escenario

interno, a veces trascienden los límites nacionales y requieren de acuerdos internacionales para ser resueltos tal como lo establecen las metas del ODS 16.

Conclusiones

Dentro de la Agenda Global para el Desarrollo Sostenible aprobada por todos los estados miembros de Naciones Unidas en el año 2015, el objetivo 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” promueve sociedades pacíficas e inclusivas y para ello establece doce metas que deberán ser cumplidas al año 2030. Para lograr la paz, la justicia y la inclusión, son necesarias instituciones sólidas capaces de poner en práctica soluciones duraderas que reduzcan la violencia, hagan justicia, combatan eficazmente la corrupción y garanticen en todo momento la participación ciudadana.

Las ideas de la Ilustración han sido la base del sistema republicano origen de los estados democráticos modernos, asegurando la gobernanza a partir del sistema de controles mutuos entre los tres poderes. En la última década se ha generalizado una crisis de los partidos políticos y un proceso de fragmentación que ha dado lugar a la aparición de movimientos que cuestionan los valores básicos de la modernidad. Esta nueva realidad requiere una evolución de la forma de gobernanza en la cual diversos actores participan y cooperan en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Justamente ese es el aporte de la gobernanza moderna a la conformación de instituciones sólidas que involucran al Estado, la sociedad civil y el sector privado. La arena democrática supone una trama de interrelaciones que configuran ambientes complejos donde las formas no jerárquicas pueden ofrecer soluciones más efectivas para la solución de problemas. La efectividad de la política interna y la gobernanza global están estrechamente conectados. Los problemas que se plantean en el escenario interno a veces trascienden los límites nacionales y requieren de acuerdos internacionales para ser resueltos, tal como lo establecen las metas del ODS 16.

Referencias

- Álvarez-Villar, B. (2018) Reseña de “Nueva ilustración radical” (Marina Garcés) Recuperado de: <https://beersandpolitics.com/resena-nueva-ilustracion-radical-marina-garces/>
- Argandoña, A. y Isea Silva, R. (2011) ISO 26000, Una guía para la responsabilidad social de las organizaciones. *Cuadernos de la Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo*. N° 11.
- Bauman, Z. y Donskis, L. (2015) *Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*. Buenos Aires: Ed. PAIDÓS.
- Garcés, M. (2016) *La nueva realidad radical*. Barcelona: Anagrama.

Gorrochategui, N. Comp. (2018) *Gobernanza Moderna*. Buenos Aires: EUDEBA.

Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (octubre 2001) Caracas.

Naciones Unidas (2015) *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Recuperado de:
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Kooiman, J. (2005). *Gobernar en gobernanza*. En Cerrillo y Martínez, A. (Ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. (262p.). Recuperado de:
<http://vlex.com/source/gobernanza-hoy-10-textos-referencia-6617>