

02 Algunas variaciones sobre el tema de la gobernanca

RESUMEN Que se trate de fallas en la información, de acciones cuya suerte depende de decisiones de terceros o; en términos generales, de las exigencias que plantea la administración de recursos colectivos, hay situaciones en las cuales el mercado no lo puede resolver todo y donde la competencia tiene que completarse por la cooperación y la organización. El concepto de gobernanca ha entrado en boga para caracterizar los dispositivos de coordinación que sustentan la acción colectiva. En este sentido, la "buena gobernanca" suele definirse como el arreglo institucional que sustenta una concertación sincera e inclusiva, que combina transparencia de los acuerdos con bajos costos de transacción y de organización.

El planteamiento es atractivo, pero no deja de ser ambiguo y connotado. Así, si la concertación se perfila como racionalmente preferible, es bajo el supuesto paretiano de que cualquier alternativa que permite mejorar la situación de un individuo sin perjudicar a nadie es siempre más deseable: en este juego de suma positiva, no todos ganan, pero nadie pierde, al menos así se supone.

Este ensayo asume una perspectiva opuesta. Parte del supuesto de que la acción colectiva siempre se sustenta en el manejo y en la producción de recursos colectivos. También plantea como hipótesis que esos recursos colectivos no son bienes libres, sino al contrario objetos de tensiones y rivalidades. Bajo esos planteamientos se puede evidenciar que las estrategias individuales, percibidas en una perspectiva dinámica, tienden a un acaparamiento de los derechos de uso del bien común.

Palabras clave acción colectiva | gobernanca | bienes colectivos

Thierry Linck
INRA - Francia
E-mail: linck@corte.inra.fr

SUMMARY Based on lacks of the information, on actions which achievement depends of decisions of mediators or; in general remarks, on exigences that leads to the administration of collective resources, there are situations which the market can't resolve everything and where the competition have to be completed by the cooperation and the organization. The concept of governance has entered at rowing to characterize the coordination devices that sustain the collective action. In this way, the "well governance" usually has to be defined as the institutional adjustment that support a sincere and inclusive arrangement, which combines transparency agreements with low prices of transactions and organization.

The exposition is attractive, but does not leave to be ambiguous and implied. So, if the arrangement appear as rationally preferable, is under the paretian's supposition that any alternative which allows to improve the situation of a individual without damage of nobody is always desirable: in this game of positive result, not all of them win, but nobody lose, at least so is presumed...

This essay assumes an opposed perspective. Part of the supposed of that the collective action always is sustained by the handling and the production of collective resources. Also point as hypothesis that those collective resources are not free properties, but on the contrary, objects of tensenesses and rivalries. Under those expositions we can evidence that the individual strategies, perceived as a dynamic perspective, leads to a monopoly of the rights of usage of the common goods...

Key words collective action | governance |
collective properties

1. Pertinencia La pertinencia del concepto de “governancia” se basa en una evidencia: la dirección asumida por las políticas públicas muestra que el Estado ya no puede ser considerado como el único marco institucional de referencia posible. El funcionamiento de la economía (y por ende, de la sociedad) ya no puede concebirse dentro del marco único del binomio Estado-mercado. Desde esta perspectiva, la governancia remite fundamentalmente a un interrogante: ¿cómo tomar decisiones cuando falta información, cuando nos encontramos fuera de la lógica individual del mercado, de la competencia o bien del marco institucional propio del Estado? De hecho, el concepto de governancia pretende aportar respuestas en situaciones donde la toma de decisiones tiene que ser colectiva.

El término también refleja una toma de conciencia sobre el lugar que ocupa la organización en el desarrollo. Desde este punto de vista, la noción de governancia lleva a preguntarse acerca de cómo se llevan a cabo las interacciones entre los individuos dentro de un grupo (territorio y/o proyecto): ¿cuáles son sus modalidades? cómo asegurar el compromiso o la participación de los actores? ¿Cuáles son sus límites? ¿Qué posibilidades de éxito tienen? Esta dimensión explica, más allá de los efectos de la moda, la actualidad del término “governancia”. Los grandes organismos internacionales (el Banco Mundial, las agencias de las Naciones Unidas, la Unión Europea) hacen frecuente referencia a la governancia justamente desde esta perspectiva en particular.

En síntesis: la noción de governancia es pertinente y no hay que tener miedo de hacer referencia a ella. Por un lado, remite a interrogantes que tienen sentido desde del punto de vista de las transformaciones sociales: las interacciones sociales son seguramente, hoy en día más complejas, extendidas y densas que nunca. Por otra parte, se trata de un concepto que tiende a estructurar en forma significativa el debate científico. Lo que no quiere decir, sin embargo, que debemos obrar indiscriminadamente. El término no es neutro y está a menudo muy cargado ideológicamente: respalda tanto posturas radicales¹ (acerca de la participación popular, de la democracia sustantiva, de la autonomía) como posiciones menos comprometidas (como por ejemplo el discurso del Banco Mundial, que conserva los acentos radicales pero sin cuestionar sus orientaciones liberales). En una palabra, vale la pena conocer los fundamentos teóricos del concepto para, eventualmente, afinar su definición y, sobre todo, para identificar (a fin de dominarlos mejor) los cuestionamientos que permite estructurar.

¹ En el caso de los zapatistas de Chiapas, por ejemplo.

2. Situar el concepto de go-

bernanca Equivale a reconocer lo que a menudo queda implícito y se admite sin discusión. Explorar lo implícito nos lleva a reconocer rápidamente los fundamentos mismos de las ciencias económicas o de la sociología, contraponiendo los enfoques que responden al individualismo metodológico y los que consideran que la sociedad es un todo que no puede ser reducido a la suma de sus componentes.

2.1. Como su nombre lo indica, el “individualismo metodológico” coloca al individuo en el centro

de su enfoque La sociedad se presenta así como un conjunto de individuos libres que no persiguen otro objetivo que la búsqueda de su interés particular y que no están sujetos a ninguna obligación fuera de las que ellos mismos están dispuestos a aceptar. Desde esta perspectiva, la *unidad de la sociedad* descansa en el establecimiento de *contratos* entre individuos capaces de hacer un balance cierto de las ventajas y de los inconvenientes que esta conducta puede acarrearles. La vertiente económica del individualismo metodológico, especialmente en el ámbito de la Nueva Economía Institucional, remite a las familiares nociones de *racionalidad*, *intercambio*, *competencia* y *mercado*. El *homo economicus* sabe y puede, en cualquier circunstancia, hacer un balance certero de sus penas y de sus placeres (lo que supone, de paso, que está perfectamente informado); toma sus decisiones y las asume por la vía exclusiva del intercambio (pero no se nos dice de dónde le viene aquello que puede intercambiar). Desde este enfoque, si el intercambio puede aparecer, en última instancia, como un hecho social total (todo puede cambiarse por todo), es precisamente porque el intercambio reposa sobre un mecanismo de coordinación completo enteramente basado en el principio de la competencia: el mercado. La libre confrontación de los intereses y de las aspiraciones de cada uno puede entonces constituirse en la garantía de una perfecta armonía social y del uso más eficiente de los recursos.

Todo esto es bastante caricaturesco, pero la caricatura es útil para poner en evidencia los límites del enfoque, cuestionando su propia coherencia interna. Aún los liberales más obtusos no ven en el mercado sino una representación abstracta, un modelo del cual la realidad no proporciona más que una expresión parcial, deformada y rígida. El mercado como abstracción se basa en hipótesis (de transparencia, atomicidad, homogeneidad, libre circulación de los productos y de los factores de producción) que nadie espera

encontrar en nuestro mundo real. Por lo que, si las hipótesis fundamentales no pueden ser verificadas, resulta que el mercado no puede ser el mecanismo de coordinación completo que nos pinta la teoría económica.

¿Tenemos entonces que poner la teoría en la picota? Está bien claro que el mercado no proporciona todas las informaciones que los individuos necesitan para hacer elecciones racionales. ¿Debemos, en consecuencia, desechar toda referencia al mercado y, sobre todo, dejar de considerarlo como un punto de referencia abstracto susceptible de guiarnos, señalándonos lo que nos ofrecería el mundo perfecto y liso de una economía plenamente competitiva? La opción alternativa no deja de ser interesante (tal vez no para todo el mundo) si nos situamos desde el punto de vista de la construcción de las elecciones de sociedad (las políticas públicas) y de las argumentaciones ideológicas.

El procedimiento es bastante simple: basta con revisar las hipótesis y ajustarlas, estableciendo el principio de una “racionalidad limitada” (al no poder estar perfectamente informados, los individuos no pueden tener la seguridad de efectuar la mejor elección) y reconociendo que el mercado tiene sus fallas y que no constituye más que un mecanismo de coordinación “incompleto”. La cuestión consiste entonces en identificar lo que el mercado puede “completar” de manera que las coordinaciones de individuos puedan alcanzar una eficacia tan cercana como sea posible a la que un mercado sin fallas podría prometer y asegurar. Estaremos entonces ante mecanismos “híbridos” –es decir– mixtos, situados en algún lugar a mitad de camino entre un régimen perfectamente competitivo (que está fuera de consideración, porque el mercado tiene fallas) y un régimen totalmente autoritario que reduce a cero la cuestión de la iniciativa individual y la idea misma de elección.

Este “complemento del mercado” pasa por la construcción y la aceptación de reglas, entendidas éstas en el sentido amplio del término, que engloba todo lo que contribuye a orientar y a enmarcar las elecciones individuales y a asegurar un mínimo de estabilidad a las interacciones sociales. El planteamiento obedece a una lógica bastante simple. Las fallas del mercado implican costos (llamados “de transacción”: informarse, buscar socios, anticipar o solucionar litigios) que la organización (por lo tanto, recurrir a reglas) puede reducir. Todo estaría perfecto si no existieran los oportunistas incorregibles: el famoso pasajero clandestino. Los individuos tienen la odiosa tendencia a transgredir las reglas y no pierden ocasión de sacar el mejor provecho posible de la organización, al mismo tiempo que rechazan las obligaciones que la organización les impone. De hecho, la construcción de mecanismos híbridos plantea simultáneamente al principio de construcción de una regla, una exigencia de implementación de dispositivo de control... lo que demuestra que la organización también genera costos.

Cabe preguntarse qué tiene que ver la gobernancia con todo esto. Pues bien: estamos precisamente en su centro, ya que la gobernancia no es otra cosa que *el arte de establecer las normas y los mecanismos de control susceptibles de reemplazar*

eficazmente al mercado cuando éste falla. En el telón de fondo pocas cosas han cambiado de verdad: el individualismo (cada quien sólo busca la satisfacción de sus intereses particulares) sigue siendo la única referencia. Los viejos postulados de la teoría de la elección racional pueden rescatarse en el contexto específico de las decisiones colectivas ya que la construcción de las decisiones puede resumirse en un juego con suma positiva, en el entendimiento (paretiano) de que cualquier opción que incrementa la satisfacción de, al menos un actor, sin perjudicar a nadie resulta más deseable. El egoísmo, el oportunismo y el cálculo son las razones que llevan a adherir a una organización; también el interés, proyectado en el tiempo, justifica el respeto de la regla; y es aún por referencia al interés individual que se llega a la elaboración de la regla (y por lo tanto, del mecanismo de gobernanza) dentro de una lógica de *concertación* más que de conflicto o antagonismo: estos individuos no tienen alma, no tienen aspiraciones trascendentales y los antagonismos no rebasan la escala de simples discrepancias: al fin y al cabo, en un mundo sin clases sociales y sin historia no existen contradicciones insuperables.

Como prueba, el concepto de gobernanza viene a menudo unido al de “buena gobernanza”. ¿Qué significa este último? No soñemos con que se trata de normas compatibles con la construcción de una “buena sociedad”, es decir, de un mundo mejor, con más justicia social... El término nos remite más bien al espacio insípido de los balances de costo-beneficio. En este sentido, la “buena gobernanza” es aquella que mejor remedia las fallas del mercado, la que suscita la más amplia aceptación de la norma y, finalmente, la que da lugar a los mecanismos de control menos exigentes² (y por lo tanto, los menos costosos). Desde esta perspectiva, la gobernanza puede ser considerada como un mecanismo, es decir, un conjunto coherente de reglas y sanciones aptas para paliar las incertidumbres y para proporcionar a los individuos la información que el mercado no está en condiciones de darles. De esta manera, la “buena gobernanza” remite a un mecanismo ideal compuesto de normas lo menos exigentes y costosas posible, ampliamente aceptadas y respetadas, hecho, casi, a imagen y semejanza del mercado.

Por muy insípido que pueda parecer, este enfoque no carece de interés. En primer lugar, abre un interrogante acerca de los modos de construcción de las decisiones colectivas y, yendo más lejos, preguntas acerca de la intensidad y modalidades de implicación de los individuos. De esta manera se abren pistas hacia los procesos de *construcción identitaria* y se plantea un debate sobre la *democracia*, oponiendo democracia formal y democracia sustantiva. También por este medio puede relativizarse el tono de buen augurio que ostenta el discurso dominante: las referencias recurrentes a la participación, a la democracia, a lo local y a la descentralización por

² A este respecto hablamos de “enforzamiento” (*enforcement* en inglés) de la norma.

parte de los grandes organismos internacionales no resultan así tan engañosas. La misma visión crítica permite abordar en forma más precisa y rigurosa algunos viejos conceptos –en este caso, los de *confianza*³, *reputación* o *proximidad* (espacial o reticular) y, por supuesto, el de *poder*–, nociones que las ciencias económicas han tenido siempre dificultad para integrar a sus paradigmas, y con razón, ya que confianza y proximidad remiten a una reflexión acerca de las *normas informales* (valores sociales y representaciones), que son por naturaleza difíciles de objetivar y de cuantificar y que se sitúan fundamentalmente fuera del campo específico de la ciencia económica. De la misma manera, la referencia al poder obliga a un cuestionamiento de los objetos y de los temas de la construcción de las decisiones colectivas que se halla también, en lo esencial, fuera del campo de la economía.

La noción de gobernanca constituye así una tentadora invitación a explorar las fronteras del campo disciplinario y no es para nada sorprendente que este tema interpele también el conjunto de las ciencias sociales, especialmente la sociología y la geografía, sin olvidar las ciencias políticas. El problema reside en que los economistas son, por temperamento, muy poco oportunistas: les cuesta transgredir las fronteras de su campo disciplinario y mucho más aún transponer los límites que definen los contornos del individualismo metodológico.

Las preguntas que surgen a partir de la noción de gobernanca no carecen de pertinencia, pero no pueden encontrar respuestas convincentes en ese marco. Por ejemplo: ¿en qué se basan, en última instancia, la confianza y la reputación? ¿Cuál es la verdadera sustancia de la proximidad? ¿Cuáles son, en definitiva, los objetos, los contextos y las relaciones de fuerza a partir de los que se generan las lógicas de cooperación y de oposición? Aquí se impone como evidencia que la exploración del tema plantea una doble exigencia: hay que hacer salir a la economía de sus rieles y hay que hacer salir de quicio a la economía.

- Hacer salir la economía de sus rieles lleva a tomar el camino de la transgresión de las fronteras disciplinarias. El análisis de los procesos de construcción de las decisiones colectivas remite a objetos y exige métodos de investigación que están mucho más allá del campo de lo económico. En este sentido, el concepto de gobernanca no puede movilizarse seriamente fuera de un posicionamiento interdisciplinario. Pero esto no basta.
- Hacer salir de quicio a la economía exige una postura y un cuestionamiento del individualismo metodológico: la gobernanca se percibe mejor si se la considera menos desde el punto de vista de las meras interacciones entre los individuos que en relación a los objetos en función de los cuales se construyen esas interacciones.

³ Que remite al margen de incertidumbre asociado a las decisiones esperadas de un tercero.

2.2. La economía fuera de quicio Sin embargo, esos objetos existen y, sobre todo, existen fuera de los individuos en sí mismos. Cabe preguntarse entonces cómo explicar la confianza, la reputación o la proximidad sin hacer referencia a valores, representaciones y saberes –por lo tanto, a informaciones– compartidos que no tienen sentido si no se sitúan fuera de los individuos considerados aisladamente. Estamos en presencia, sin duda, de recursos colectivos⁴ cuya producción y movilización permiten en forma efectiva reducir las incertidumbres⁵ pero también legitimar las interacciones y la posición⁶ de los individuos en el interior del grupo. Ahora bien: es evidente que, en la medida en que estas informaciones existen fuera de los individuos y se les imponen, es difícil considerar la posibilidad de una adhesión “libre” (y, por ende, reversible) de los individuos a las normas que fundamentan las coordinaciones. Lo que acaba de expresarse acerca de las reglas sociales tácitas puede adelantarse del mismo modo para lo que hace a las reglas formales: ambas requieren un entorno institucional previo; son constitutivas de una memoria colectiva⁷ que, aunque se renueve constantemente, permanece bastante fuera del alcance de los individuos considerados aisladamente.

Lo cierto es que aceptar de antemano la existencia de objetos colectivos lleva necesariamente a rechazar el postulado individualista: la sociedad no puede ya ser asimilada a un conjunto indiferenciado de individuos, ni el vínculo social reducido a contratos libremente establecidos o a intercambios perfectamente competitivos. Por el contrario, es más productivo considerar el vínculo social en relación con este objeto social colectivo, que de ahora en más se encuentra en el centro de los contextos, de las modalidades y de las confrontaciones que subyacen la construcción de las interacciones sociales. Siempre que el concepto se capte en toda su riqueza problemática.

La idea en sí misma no es tan nueva. Hace tiempo que estructura el debate propio de la economía pública. Más cerca de nuestros días y del debate sobre la gobernanza, desde los años sesenta, M. Olson⁸ sitúa la *acción colectiva* con respecto a la producción y a la movilización de *recursos colectivos*, así como la noción de *capital social* (Putnam⁹, 1993), de moda desde

4 Colectivos en la medida en que no pueden ser producidos individualmente. En este caso, se trata de recursos inmateriales, pero, ¿lo inmaterial no constituye acaso la sustancia más característica de nuestra economía “globalizada” y de lo que designamos con la etiqueta de “nueva economía”? Lo cierto es que la idea puede hacerse extensiva, sin problemas, a los recursos colectivos materiales, tanto a los del medio ambiente como a los físicos.

5 y los costos de transacción.

6 creando así una jerarquía, lo que nos remite a una noción clave de la Nueva Economía Institucional (Williamson), pero que hasta ahora ha sido poco explorada y explicitada.

7 Y son, por lo tanto, contingentes, inscritas en la historia.

8 *The logic of Collective Action, Public Good and the Theory of Groups*. Harvard University Press, 1965.

9 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

hace varios años, es movilizadora desde una perspectiva similar. Aunque sus enfoques estén muy próximos, es muy llamativo que, al no haber podido hacer salir de quicio a la economía, los conceptos de recursos colectivos y de capital social no hayan llevado a ningún enriquecimiento significativo de la Nueva Economía Institucional. Al fin de cuentas, el motivo es bastante simple: para no cuestionar los fundamentos utilitaristas de la economía, a todo precio había que definir el recurso colectivo como un bien libre, no sometido a rivalidades en el uso. Una vez establecido este postulado, la escasez sigue siendo un atributo de los bienes y de los recursos apropiables individualmente y, el mercado, el mecanismo de coordinación de referencia.

Evidentemente, dicho postulado no resiste ni la prueba de los hechos ni un simple análisis lógico. Hay numerosos recursos colectivos que deben considerarse como escasos. Tal es el caso, en particular, de los recursos materiales; en especial, del medio ambiente, como el agua, las reservas pesqueras, los bosques, la tierra y hasta la atmósfera misma. Se puede hacer el mismo comentario acerca de los recursos inmateriales para los que una norma impone restricciones en el uso: con frecuencia, es lo que pasa con los conocimientos y, en un sentido más amplio, con la información.

Precisamente en este marco particular puede renovarse el debate sobre el concepto de gobernanza. Partir de este “objeto común” (el recurso colectivo, simple o complejo) lleva a definir la noción de gobernanza como *el arte de establecer las reglas de la administración de los recursos comunes*. Si bien es cierto que se trata todavía de la construcción de decisiones colectivas, éstas han dejado de considerarse como simples paliativos de las fallas del mercado. En efecto, salvo que se considere *a priori* que las condiciones de acceso individual al recurso común son, *necesariamente*, las mismas para todos, esta definición permite plantear la cuestión de la gobernanza en una doble dimensión que el postulado del individualismo metodológico no puede abarcar. En este caso, la construcción de elecciones colectivas remite a un doble desafío:

- por una parte, de *eficacia en el uso del recurso*: cómo obtener el mejor beneficio colectivo¹⁰ asegurando, al mismo tiempo, su renovación; y,
- por otra parte, la repartición de la carga de restricciones al uso, en otras palabras, el *reparto de los derechos de uso individuales*.

Nos encontramos aquí con el clásico binomio *eficiencia-exclusión*, pero con la diferencia de que –con respecto a una coordinación competitiva pura– no puede establecerse ninguna correspondencia mecánica ni necesaria entre exclusión y eficiencia. Nada permite afirmar que una exclusión más estricta pueda garantizar una eficiencia económica mayor (ni es más cierto lo contrario, por otra parte). Puede pensarse con

¹⁰ En sentido amplio: puede consistir en el aumento del valor agregado, pero también en la creación de empleos o en la valorización patrimonial no comercial. Fuera del mercado, los fines y los criterios de la acción colectiva responden también a una elección contingente, aunque muchas veces no se la asuma como tal.

realismo que la eficacia (medida en términos de aumento global de los valores de cambio o de preservación del recurso) puede ser sacrificada –a veces de manera absolutamente irreversible¹¹– en beneficio de una forma particular de reparto de los derechos de uso individuales. Los ejemplos abundan en todas las escalas y ámbitos donde tiene sentido la cuestión de la construcción de las elecciones colectivas.

La gobernanza aparece entonces plenamente como una construcción social, resultante de un juego de tensiones y de relaciones de fuerza inscrito mucho más en la historia que en cualquier ley natural. Las cuestiones que surgen del debate sobre la “buena gobernanza” cambian de naturaleza. Ya no puede hacerse referencia a una racionalidad inmanente sino a un enfoque más pragmático basado en el *reconocimiento de los contextos* y en la búsqueda de un *dominio de las modalidades de construcción de la acción colectiva y de control de los recursos comunes*.

El debate acerca de la gobernanza, así reposicionado, cambia de naturaleza y de lugar. Pero no pierde por eso ni sus ambiciones, ni su pertinencia, ni su urgencia. Todo lo contrario: se esbozan nuevos cuestionamientos.

En la medida en que la construcción y la renovación del vínculo social se basan en la relación que los hombres mantienen con el recurso común, lo fundamental recae indudablemente sobre la elección de sociedad. De allí que se trate de la implicación de los individuos en la construcción de las decisiones colectivas, de la construcción de las jerarquías sociales, de la repartición de los costos de renovación del recurso común y del reparto de los beneficios esperados. La relación en cuestión es ciertamente una *relación de apropiación* en la que es importante disociar, a veces aún a costa de un pequeño esfuerzo intelectual, lo que tiene que ver con la apropiación colectiva propiamente dicha (la legitimidad y la participación de los individuos en la construcción de las elecciones colectivas) y lo que se refiere a las modalidades de reparto de los derechos de uso.

Registro bibliográfico

Linck, T.
“Algunas variaciones
sobre el tema de la
gobernanza”. *Pampa*.
*Revista Interuniversitaria de
Estudios Territoriales*,
año 2, n° 2, Santa Fe,
Argentina, UNL (pp. 27-36).

¹¹ Es decir, al precio de la destrucción del recurso colectivo: los grandes desafíos actuales en lo que se refiere al medioambiente (las emisiones de CO₂, los agujeros en la capa de ozono, el empobrecimiento de la biodiversidad) puede encontrar una nueva interpretación en estos términos.