

GLOBALIZACIÓN, GOBERNANZA Y ADMINISTRACIÓN. LA CABEZA DE JANO Y SUS PROBLEMAS

Daniel MÁRQUEZ

SUMARIO: I. A manera de prolegómeno: el deslinde previo entre los conceptos de política, poder, potencia y autoridad. II. La contradicción particular-general como problema en la delimitación conceptual de la globalización. III. La gobernanza como técnica de “control”. IV. A manera de conclusión: Las “nuevas” técnicas de administración y el neo-individualismo. V. Bibliografía.

I. A MANERA DE PROLEGÓMENO: EL DESLINDE PREVIO ENTRE LOS CONCEPTOS DE POLÍTICA, PODER, POTENCIA Y AUTORIDAD

Pensar la globalización como fenómeno cultural, con fuerte impacto en la ciencia social, es una tarea relativamente reciente, pero que soslaya fenómenos políticos que históricamente dibujan su presencia en épocas tempranas de la actividad humana, o ¿cómo podemos pensar las hazañas comerciales de los fenicios¹ o los viajes de los vikingos²? ¿Las cruzadas y su impacto en el comercio³? ¿Los viajes a China de Marco Polo⁴? ¿El mercantilismo del siglo XVI⁵?, sin importar cuan arbitrarios nos parezcan esos fenómenos, no los podemos pensar sin considerar en ellos la presencia tácita del fenómeno “glo-

¹ Pueblo del siglo III a.C., con fama de buenos navegantes, que usaron el transporte marítimo para comerciar con sus vecinos. Además se les considera buenos comerciantes y difusores del alfabeto.

² Pueblo de guerreros nórdicos que se piensa exploraron América del Norte (Terranova).

³ Guerras impulsadas por el papado cristiano entre los siglos X y XIII d.C., se relacionan con los intereses de la nobleza medieval y el comercio.

⁴ Los viajes realizados por Marco Polo a oriente narrados en *Il Millione* (Libro de las Maravillas) donde se dan consejos de comercio.

⁵ Nos referimos a la doctrina económica asociada a los grandes descubrimientos geográficos de los siglos XV, XVI y XVII.

balizador”, por lo que no podemos dejar de lado una reflexión: “paradigma viejo que se viste con ropajes nuevos”.

Como lo destacan David Held y Anthony McGrew, las referencias públicas a la globalización se han vuelto cada vez más comunes desde las últimas dos décadas, el concepto mismo puede encontrarse en periodos más antiguos. Sus orígenes se encuentran en los trabajos de muchos intelectuales de los siglos XIX y principios del XX, desde Saint Simón y Karl Marx hasta los investigadores de la geopolítica como Mac Kinder, quien reconoció cómo la modernidad está integrando al mundo. Pero no fue hasta finales de los sesenta y principios de los setenta cuando el término “globalización” se utiliza realmente. Esta “época dorada” de rápida expansión política e interdependencia económica —sobre todo en los países occidentales— generó una amplia reflexión sobre las insuficiencias de las aproximaciones ortodoxas al pensamiento sobre política, economía y cultura que supone una estricta separación entre los asuntos internos y externos, las arenas doméstica e internacional, y lo local y lo global.⁶

Los mismos autores destacan que: la globalización tiene un aspecto innegablemente importante en el que es posible identificar, por ejemplo, los flujos de comercio, capitales y personas en todo el mundo. Esto lo facilita diferentes tipos de infraestructura física (por ejemplo, los sistemas de transporte o bancarios), normativa (por ejemplo, las normas del comercio) y simbólica (como el inglés como *lingua franca*) que establecen las condiciones previas para regularizada y formas relativamente perdurables de la interconexión global.⁷

⁶ Véase: Held, David y McGrew, Anthony, *The Great Globalization Debate: An Introduction*, en Held, David y McGrew, Anthony (eds.), *The Global Transformations Reader. An introduction to the globalization debate*, second edition, second reprinted, England, Polity Press-Blackwell Publishing, 2005, p. 1. Donde se afirma: Although public references to globalization have become increasingly common over the last two decades, the concept itself can be traced back to a much earlier period. Its origins lie in the work of many nineteenth- and early twentieth-century intellectuals, from Saint-Simon and Karl Marx to students of geopolitics such as MacKinder, who recognized how modernity was integrating the world. But it was not until the 1960s and early 1970s that the term ‘globalization’ was actually used. This ‘golden age’ of rapidly expanding political and economic interdependence - most especially between Western states - generated much reflection on the inadequacies of orthodox approaches to thinking about politics, economics and culture which presumed a strict separation between internal and external affairs, the domestic and international arenas, and the local and the global.

⁷ Held, David y McGrew, Anthony, *The Great Globalization Debate: An Introduction*, p. 3. En la obra se lee: *Globalization has an undeniably material aspect in so far as it is possible to identify, for instance, flows of trade, capital and people across the globe. These are facilitated by different kinds of infrastructure—physical (such as transport or banking systems), normative (such as trade rules) and symbolic*

Giacomo Marramao destaca que el tema de hoy es la globalización: las cosas que significan hoy un mundo globalizado, afirma que para la filosofía un mundo globalizado no es un hecho nuevo, tal vez lo es para algunos economistas y sociólogos, pero no lo es para la filosofía. A partir del mil ochocientos (s. XIX), hace casi dos siglos, Hegel define a la filosofía de alguna manera no sólo como el mismo tiempo entendido conceptualmente, también la ha definido como un pensamiento del mundo y por lo tanto de un mundo que ya era globalizada, terminado.⁸

Como lo destaca Amartya Sen: la globalización no es ni nueva ni necesariamente occidental; tampoco es una maldición. Durante miles de años, la globalización ha contribuido al progreso del mundo a través de los viajes, el comercio, la migración, las mutuas influencias culturales y la diseminación del conocimiento y saber (incluyendo la ciencia y la tecnología). Hay casos en que las interrelaciones globales han sido esenciales para el desarrollo de países enteros.⁹

México sería un ejemplo de ese proceso de “globalización” a partir de la presencia de ideas europeas y su choque con la cultura y tecnología autóctona. Así, reiteramos nuestro juicio: paradigma viejo con ropajes nuevos.

Para David Held y Anthony McGrew, la idea misma de “globalización” altera los paradigmas establecidos y las ortodoxias políticas, así, existen dos posturas para abordar el debate sobre la globalización: a) los “globalistas” (quiénes consideran que la globalización contemporánea es un real y signifi-

(such as English as a lingua franca) -which establish the preconditions for regularized and relatively enduring forms of global interconnectedness.

⁸ Marramao, Giacomo, *Globalizzazione e democrazia*, visible en: http://host.uniroma3.it/docenti/marramao/marramao_civita.pdf, consultado el 23 de febrero de 2014. En el texto se destaca: *Il tema di oggi è la globalizzazione: cose significa un mondo globalizzato oggi. Cominciamo un po' con la prima provocazione: per la filosofia un mondo globalizzato non è un fatto nuovo; forse per alcuni economisti e per alcuni sociologi lo è, ma non lo è per la filosofia. A partire dall' '800, ormai quasi due secoli fa, Hegel in qualche modo ha definito la filosofia non soltanto come il proprio tempo compreso concettualmente ma l'ha definita anche come un pensiero del mondo e dunque di un mondo che era già globalizzato, finito.* En *Pasaje a occidente*, Giacomo Marramao distingue entre “mundialización” y “globalización”, a la primera a partir de su etimología *mundus*, la ubica en el contexto de la universalización ilustrada (historia.mundo) de Voltaire, Kant y Rousseau, aunque alude a fuentes más antiguas como Agustín de Hipona y al tema de la finitud: *pensamiento finito del fin dle mundo* (pp. 16-19); la segunda, también partiendo de la idea *globus*, la remite al acto inaugural de la modernidad que representa a la tierra como globo circunavegable y “planeta errante”, como obra de los matemáticos griegos, cartógrafos y navegantes (opp. 19-27) [Véase: Marramao, Giacomo, *Pasaje a occidente. Filosofía y globalización*, Buenos Aires, Katz Editores, 2006].

⁹ Sen, Amartya, Juicios sobre la globalización, pp. 1-2, Visible en: http://cmap.javeriana.edu.co/servlet/SBReadResourceServlet?rid=1219333998145_1506469714_113804, consultada el 23 de febrero de 2014.

cativo desarrollo histórico), y b) los “escépticos” (aquéllos que conciben a la globalización como una construcción primeramente ideológica o social que tiene valor explicativo marginal).¹⁰

Sin embargo, como la palabra “globalización” pretende ocupar un espacio en el concierto de los conceptos aplicables a la “política”, o sea, el espacio reservado al poder. Lo anterior se comprende mejor si acudimos al diccionario. María Moliner define al adjetivo “global” como: *En conjunto o de conjunto: no desglosado en partes, partidas, etc.*¹¹ Por “globalizar” se entiende o presenta algo de forma “global”, también se destaca como “extender algo mundialmente”.¹² También se podría entender lo global como “general” (del latín “*generalis*”), que como adjetivo, en dos de sus significados, se aplica, por oposición a “especial” o “particular”, a lo que es de todo o todos o para todo o todos; y como en conjunto, prescindiendo de detalles.¹³ Lo que implica que lo “global” incluye a sus partes, entre éstas lo limitado espacialmente.

En este sentido, es necesario vincular lo “general” o global con lo particular para entender el porqué de sus tensiones. Lo particular (del latín “*particularis*”), es un adjetivo que en dos de sus significados refiere a lo “especial” o “peculiar”, lo que corresponde a cierta cosa y no a otras, o distingue a esa cosa de otras; o determinado y no uno cualquiera de los casos, ejemplares, etc., a que podría aplicarse la cosa de que se trata.¹⁴ Por lo anterior, es fácil advertir como lo particular se puede trocar en “local” (del latín “*localis*”), que en uno de sentidos es un adjetivo que se aplica, por oposición a “gene-

¹⁰ *Indeed, the very idea of globalization appears to disrupt established paradigms and political orthodoxies. Accepting this heterogeneity, it is, nevertheless, feasible to identify a clustering of arguments around an emerging fissure between those who consider that contemporary globalization is a real and significant historical development - the globalists - and those who conceive it as a primarily ideological or social construction which has marginal explanatory value - the sceptics* (véase: Held, David y McGrew, Anthony, *The Great Globalization Debate: An Introduction*, p. 2).

¹¹ Diccionario de María Moliner, voz: Global, visible en: <http://www.diclib.com/global/show/es/moliner/G/2540/1200/12/0/40861#.Uuo-EPl5MXY#ixzz2rsl1jeB8>, consultado el 30 de enero de 2014.

¹² Diccionario de María Moliner, voz globalizar, visible en: <http://www.diclib.com/globalizar/show/es/moliner/G/2540/1200/12/0/40865#.Uuo-pPl5MXY#ixzz2rsl8G8n>, consultada el 30 de enero de 2014.

¹³ Diccionario María Moliner, voz: general, visible en: <http://www.diclib.com/general/show/es/moliner/G/2540/840/12/0/40504#.UupAMv15MXY#ixzz2rsnIId18>, consultada el 30 de enero de 2014.

¹⁴ Diccionario María Moliner, voz “particular”, visible en: <http://www.diclib.com/particular/show/es/moliner/P/6867/1200/12/0/58981#.UupCNv15MXY#ixzz2rspWUDOV>, consultado el 30 de enero de 2014.

ral” a lo que se refiere, afecta, etc., sólo a cierta parte y no al total de que ella forma parte, o sea, a lo particular.¹⁵

Lo anterior nos lleva a una cuestión importante, al subir el nivel del debate encontramos el contexto de los conceptos política¹⁶ (las decisiones públicas internas y externas asociadas a la globalización) y poder (la potencia y autoridad como consustanciales a cualquier determinación de política) en el espacio “global”.

Para decantar los conceptos mencionados, me apoyaré en las ideas de Giacomo Marramao en su obra *Contra el Poder*, y en particular en el capítulo I *La Escena primaria. Política, poder y potencia*, a la que denomina la tríada conceptual básica o trinomio (política-poder-potencia), que proyecta a las “constelaciones de nuestro espacio global” marcado por nuevas (o por el retorno de viejas) formas de conflicto y atravesando por un campo de tensiones entre los imperativos en antagonismos de mundialización y de la soberanía, de la transterritorialidad de los mercados, las tecnologías y los flujos migratorios, y de las persistencia (o en algunos casos de la reanudación) de las prerrogativa y de las lógicas territoriales de los Estados.¹⁷

Como lo político se constituye desde su génesis como un cuestionamiento preliminar del orden: como una sustracción del orden, de sus jerarquías y de sus leyes, al mito de una presunta “facticidad natural”. No existe propiamente la política sino como un problema (y no como un hecho) del orden, como una pregunta acerca de las condiciones de legitimidad del poder. Si “política” es el resultado de la sustantivación de un adjetivo, “poder” es el resultado de la sustantivación de un verbo. Por lo anterior Giacomo Marramao destaca que la dinámica del poder plantea permanentemente el problema de un *excedente de sentido* que debe de tanto en tanto traducirse en un (intrínsecamente coherente) sistema de signos. En esta polaridad en su tensión insoluble, se origina la secreta lógica que preside todos los mitos de fundación: la mitología de una fuente única y “soberana” del poder.¹⁸ Así, la política y la dimensión poder, plantean el problema de la fundamentación o legitimidad del poder mismo, llevan el universo de lo simbólico a la vida. En este sentido, no existe globalización sin poder y política.

¹⁵ Diccionario María Moliner, voz “local”, visible en: <http://www.diclib.com/local/show/es/moliner/L/2306/1860/24/0/49604#.UupDuf5MXY#ixzz2rsr5YtRv>, consultada el 30 de enero de 2014.

¹⁶ La Real Academia Española destaca que política, en uno de sus sentidos constituye: *Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados*.

¹⁷ Marramao, Giacomo, *Contra el poder. Filosofía y escritura*, tr. María Julia de Rusch, México, FCE, 2013, p. 19.

¹⁸ *Ibíd*em, pp. 21, 24, 25 y 30.

No importa que por globalización se entienda la tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales¹⁹, que sería sólo su espacio económico, porque el espacio “global” y su pretensión “transterritorial” se afirma con las decisiones que desde la política orientan la posibilidad de ocupar esos espacios externos. Así, en el cómo de lo simbólico, se constituye el sentido de la idea “global”, en el lugar que ocupa la política, o mejor dicho, el poder y sus afirmaciones.

Una vez decantado el contexto de lo político y sus conceptos asociados en la globalización, formularemos las preguntas: ¿cómo se concilia la idea de “globalización” con lo “local”, o sea, como se aborda la contradicción particular-general? ¿Podemos encontrar un nexo entre “globalización”, “gobernanza” y control? ¿Cómo impacta la idea de “globalización” y la “gobernanza” en la administración pública?

II. LA CONTRADICCIÓN PARTICULAR-GENERAL COMO PROBLEMA EN LA DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA GLOBALIZACIÓN

Previo a esa decantación debemos advertir otra manera de abordar la idea de “globalización” es la imposibilidad de lo local y su incompetencia frente a lo global. Así, en la reflexión de Zygmunt Bauman²⁰, se destaca que nuestra presente obsesión por las fronteras proviene de la desesperanza de nuestras esperanzas o, lo que es lo mismo, de nuestros intentos desesperados por dar con soluciones locales para problemas producidos globalmente, pese a que tales soluciones no existen ni podemos encontrarlas. Los problemas globales solo pueden tener soluciones globales. Después de enfatizar sobre cómo se ha “evaporado el poder real, el poder para hacer cosas y para hacer que se hagan en las instituciones locales”, asienta: en nuestro mundo cada vez más globalizado, hay política local sin poder y poder sin política (o sea, un poder sin limitaciones políticas).²¹

Lo anterior parece pensar en procesos locales en un mundo “globalizado” “apolíticos”, porque la muestra como una fuerza transversal que opera mundialmente impactando en los esfuerzos locales para resolver los problemas que se advierten en esos espacios. También se destaca lo limitado de

¹⁹ *Diccionario de la Lengua Española*, 22^a ed., España, Real Academia Española, 2001, voz: “globalización”.

²⁰ Sociólogo, filósofo y ensayista polaco.

²¹ Bauman, Zygmunt, *Múltiples culturas, una sola humanidad*, entrevista con Daniel Gamper Sachse, España, Katz Editores, 2008, pp. 17-18.

lo local para enfrentar lo global. Sin embargo, se soslaya peligrosamente el carácter “político” de lo comunitario, se olvida del “zoon politikon” aristotélico y sus afirmaciones con la comunidad, por lo que refrendamos nuestra idea de la imposibilidad de la globalización fuera del espacio de la política.

Ahora bien, en otro contexto: ¿Cuáles son los problemas reales que nos presenta la globalización? Sin que la lista sea exhaustiva podemos destacar: a) el desplazamiento de la idea de soberanía política: de los Estados y de los pueblos a organismos internacionales, b) mercados supranacionales, c) la emergencia de las tecnologías de la comunicación y la información, d) grandes flujos migratorios, e) crisis constante en lo económico y lo social, f) pérdida de sentido en las ideologías por su volatilidad y la necesidad de su rápida re-articulación, g) el paradójico tránsito del mercado (lo global) al sujeto (lo local), h) una pérdida significativa de la certeza y la estabilidad conceptual, e i) la transformación continua de los espacios institucionales, públicos y privados, que trascienden su espacio “natural”.

Como se advierte, la globalización tiene un fuerte impacto en lo político (normativo), económico y cultural, pero también debemos mencionar su pobre papel en las determinaciones sociales (problema de las identidades y su significación democrática). Quizá eso pueda explicarse por la presencia en su seno de una fuerte contradicción: la pretensión global contrasta con los problemas locales, lo global se diluye en lo local, o para decirlo en otros términos: el ser humano con sus alcances y límites: el sujeto y el objeto de lo global, es siempre local, pertenece a un espacio (no importan los viajes ni la tecnología a la que acuda, siempre permanecerá en un espacio) por su carácter bio-temporal.

Una caracterización del problema se puede delimitar con la idea de la Cabeza de Jano con sus dos rostros que conocen lo pasado y lo porvenir, o según algunos autores, porque es el sol que por las mañanas abre las puertas del día y las cierra por la tarde, o porque preside el primer día del año y el principio del siguiente.²² La globalización mira de un lado a la generalidad, a lo mundial o universal, pero por otro, pone el acento en la particularidad,

²² Carrasco Juan Bautista, *Mitología Universal, historia y explicación de las ideas religiosas y teológicas de todos los siglos, de los dioses de la India, el Tibet, la China, la Asia, el Egipto, la Grecia y el mundo romano; de las divinidades de los pueblos eslavos, escandinavos y germanos; de la idolatría y el fetichismo americanos y africanos, etc.*, Biblioteca Ilustrada de Gaspar y Roig, Imprenta y Librería Gaspar y Roig, editores, 1864, pp. 570-572. Jano era hijo de Apolo y marido de Tesalia, para los romanos era hijo de Coelo y Hecate, o de Saturno y Entoria, el Jano de .os romanos es una derivación del Phanes de los griegos. Phanes fue primitivamente figurado con dos rostros, con el sobrenombre doble, mirando adelante y atrás, y con cuatro ojos, porque se creía que no debía ocultársele cosa alguna.

en lo local o individual. Pero también, la globalización de alguna manera cierra la puerta a una época: la del Estado nación (soberano) y la abre para el Estado “desterritorializado” y fragmentado “identitariamente”.

Así, Giacomo Marramao se muestra incrédulo sobre la pertenencia única de las identidades a lo local y de los intereses económicos y materiales a lo global. Afirma que no cree en la lectura reduccionista de la globalización como oposición entre el *Jihah-world* y el *Mc-World*. Considera que ambos elementos —intereses e identidad— cortan transversalmente tanto a lo local como a lo global, y entran en consecuencia dentro del fenómeno de la *glocalization* (glocalización), que es la nueva dimensión de lo “político”, donde lo “*glo-cal*” se presenta como entrelazamiento y acción recíproca, como un auténtico cortocircuito, porque se ha saltado el eslabón intermedio del flujo de interconexiones entre lo global y lo local que era el Estado-nación, que por su crisis de legitimidad ya no logra funcionar como eficaz regulador entre la ciudadanía y la élite que gobierna.²³

La crisis de legitimidad del Estado nación y su incapacidad para articular o interconectar a ciudadanos y gobernantes, muestra el tamaño de la crisis: el todavía existente Estado nación carece de la fuerza para garantizar la estabilidad u orden social; el naciente Estado global tampoco se afirma territorialmente más allá del intercambio de mercancías, lo que muestra un severo problema de “governabilidad” que impacta en la administración pública.

La ingovernabilidad se advierte no sólo en lo político, sino también en la dimensión de los problemas que se deben abordar. Si efectivamente el hambre, la guerra, la paz, la contaminación, la pobreza, los recursos naturales en abstracto, parecen ser problemas globales; no obstante, el hambre de un sujeto concreto, la violencia y necesidad de paz de un pueblo, las enfermedades o problemas directos asociados a la contaminación, son problemas vinculados a un espacio y a la gente de ese lugar, no importa que tan grande sea geográficamente.

A manera de ejemplo, destacamos que en el Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, se destaca, que si los países desarrollados y los países en desarrollo, y también otros socios, se comprometieran a implementar las metas y objetivos que describen, podemos imaginarnos un mundo en 2030 que sea más equitativo, más próspero, más pacífico y más justo que el de hoy. Un mundo donde la pobreza extrema haya sido erradicada y donde se

²³ Marramao, Giacomo, *Contra el poder*, pp. 87-88.

hayan colocado los pilares para una prosperidad sostenida, con: a) 1.2 billones menos de personas hambrientas y en situación de pobreza extrema; b) 100 millones más de niños que de otra forma habrían muerto antes de los cinco años; c) 4.4 millones más de mujeres que de otra forma habrían muerto durante el embarazo o el parto; d) 1.3 billones de toneladas de alimentos al año que no se desperdiciaron; e) 470 millones más de trabajadores con buenos empleos y medios de subsistencia; f) 200 millones más de jóvenes empleados con las habilidades necesaria para obtener un buen trabajo; g) 1.2 billones más de personas conectadas al suministro eléctrico; h) De 190 a 240 millones de hectáreas más de áreas boscosas; i) \$30 mil billones de dólares gastados por gobiernos en todo el mundo contabilizados de forma transparente; j) Personas de todas partes participando en la toma de decisiones y pidiendo cuentas a funcionarios; k) Promedios de temperatura globales en vías de estabilizarse en menos de 2° C por encima de los niveles preindustriales; y l) 220 millones menos de personas que sufren los devastadores efectos de desastres naturales.²⁴

Considerados estos “impactos positivos” en su aspecto negativo nos muestran la agenda de problemas que enfrentará el mundo y la necesidad de abordarlos en la dimensión real: lo local. Como se advierte, a pesar de la pretensión global se requieren siempre acciones locales para lograr estos objetivos. Por lo anterior, a diferencia de Zygmunt Bauman, como se destaca en la *Agenda para una década crítica*, del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, hay que resolver los problemas con soluciones locales que tengan a su vez efectos globales.²⁵ El problema de gobernabilidad “global” se resuelve en la gobernabilidad “local”.

III. LA GOBERNANZA COMO TÉCNICA DE “CONTROL”

Así, se destaca que la esfera del concepto de gobernabilidad abraza la capacidad para la toma de decisiones políticas en el marco de los cauces institucionales de un determinado régimen político; en cambio la gobernanza abarca el conjunto de patrones o procesos generadores de estructuras en cuyo marco los actores políticos y privados interactúan en la búsqueda de sinergias institucionales respetuosas con determinados valores. En cuanto contribuye a

²⁴ Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas, 2013.

²⁵ Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), *Agenda para una década crítica*, Plan Estratégico 1993/2000, Costa Rica, 1996, p. 5.

la creación de capacidad de acción, la gobernanza es, por tanto, un método o mecanismo que contribuye a la generación de gobernabilidad o, dicho de otra forma, la gobernabilidad es un resultado de la gobernanza.²⁶

Además, recientemente, asociado a la cuestión “global” surge el concepto de “gobernanza”, como una herramienta que pretende operar los aspectos asociados a la estabilidad social. Carlos Closa Montero siguiendo a Vidal-Beneyto, destaca que éste ha trazado perfectamente el proceso de gestación de la palabra gobernanza: la categoría se elaboró primero en círculos intelectuales, para pasar a las organizaciones intergubernamentales y a los gobiernos después. Esta “circulación institucional” asegura su incorporación al acervo de uso común y, progresivamente, incorpora la carga valorativa asociada al concepto.²⁷

Lo anterior muestra lo emparentados que están los conceptos de “gobernabilidad” y “gobernanza”, como lo destacan Guy B. Peters y Jon Pierre, entre los factores que impactan en la emergencia de la “gobernanza”, se encuentran: a) la crisis financiera del Estado de los años ochenta y noventa; b) el cambio ideológico hacia el mercado; c) la globalización; d) el fracaso del Estado; e) la aparición de la nueva gestión pública (new public management); f) el cambio social y las complejidades políticas; g) las nuevas fuentes de gobernanza regional e internacional; y h) el legado de la tradición política de rendición de cuentas. Destacamos el inciso b), que según los autores: *La segunda explicación del creciente interés en la gobernanza es el cambio de una cultura política colectivista a una individualista o, en general, un cambio ideológico de la política respecto al mercado.*²⁸

Renate Mayntz recuerda que *governance* se viene utilizando como sinónimo de *politische Steuerung* (dirección política). Pero destaca que el término *governance* se ha utilizado recientemente en dos acepciones adicionales: (1) en primer lugar, para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado; (2) pero, en segundo lugar, en segundo lugar, *governance* refiere a una modalidad distinta de coor-

²⁶ Iglesias Alonso, Ángel, *Gobernanza e innovación en la gestión pública: Alcobendas 1979-2003*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 28.

²⁷ Closa Montero, Carlos; “El libro blanco sobre la gobernanza”, en *Revista de Estudios Políticos*, número monográfico sobre la Reforma de la Unión Europea ante la cita de 2004, núm. 119, Enero-Marzo de 2003, p. 486.

²⁸ Peters, Guy B., y Pierre Jon, “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Cerri i Martínez Agustí (coord), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005, pp. 37-53, en el caso del texto en itálicas, p. 41.

dinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social, término que se deriva de la economía de los costes de transacción, y en particular del análisis del mercados, y de la jerarquía como forma alternativa de organización económica.²⁹

Para la Comisión sobre Gobernanza Global, la gobernanza es: ...la suma de las múltiples maneras como los individuos y las instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo mediante el que pueden acomodarse intereses diversos y conflictivos y adoptarse alguna acción cooperativa. Incluye las instituciones formales y los regímenes con poder para imponer obediencia, así como arreglos informales que las personas y las instituciones han acordado.³⁰

Para Agustí Cerrillo I Martínez: La gobernanza es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre los actores que intervienen en el desarrollo de determinada política pública.³¹ Para el autor la interacción se produce en entornos más o menos estables de “políticas públicas”³².

La Comisión de las Comunidades Europeas, en la obra *La gobernanza europea. Un libro blanco*, señala: “El concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”.³³ En cambio,

²⁹ Mayntz, Renate, “Nuevos Desafíos de la Teoría de la Governace”, en *Instituciones y Desarrollo*, número 7, noviembre 2000, pp. 35-51. Existe versión electrónica en: <http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc-2003/mayntz%20governaci%F3n%20iigov%201998.pdf>, consultado el 31 de octubre de 2013.

³⁰ Así, en el informe: “Our Global Neighborhood” Report of the Commission on Global Governance (ISBN 0-19-827998-1; Published by Oxford University Press, 1995), sobre “The Concept of Global Governance”, se establece que: *Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.*

³¹ Cerrillo I Martínez, Agustí, “La gobernanza hoy”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Esp., INAP, 2005, p. 19.

³² En diversos foros me he expresado en contra de la idea de “políticas públicas”, en particular porque, en mi opinión, el concepto de “política” en el idioma español ya involucra el espacio “público”, por lo que no es necesario adjetivarla, ni crítica también se asocia al sentido de la palabra griega *politeia*, que refiere a lo público.

³³ Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Bruselas, Bélgica, 2001, pie de pagina 1. En la página 10 de esa obra se definen los principios de la buena gobernanza, a saber: apertura, participación, eficacia y coherencia que se incorporan a la definición de “gobernanza”. En el libro se lee: *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, se

para el Banco Mundial, la gobernanza consiste en todas las instituciones y tradiciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país. Incluye los procesos a través de los cuales se selecciona, monitorea y sustituye al gobierno; la capacidad del gobierno de formular e implementar efectivamente políticas de fondo; y el respeto de los ciudadanos y el Estado para las instituciones que regulan las interacciones económicas y sociales entre ellos.³⁴

Así, la gobernanza se presenta como: a) una especie de acuerdo que exige acción cooperativa institucional entre actores públicos y privados; b) se identifica con normas, principios y valores para esa acción; y c) una dimensión o espacio institucional de interacciones horizontales entre gobernantes y gobernados. Implica acción socio-política y de gobierno.

Ahora bien, atendiendo a los nexos entre “gobernanza” y “governabilidad” ¿Qué se debe entender por gobernabilidad? En *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, se destaca que la gobernabilidad se refiere a la capacidad de los gobiernos para dar dirección a las economías, las sociedades y las comunidades políticas en las que se gobiernan, y para hacerlo con eficacia.³⁵ También se afirma que el término hace referencia a la capacidad de los gobernantes para mantener la conducción de las sociedades desde la estructura política y administrativa del Estado, sin recurrir a excesos represivos ni caer en crisis cíclicas.³⁶ En el documento se destaca que: el núcleo del problema radica en las contradicciones inherentes a la misma frase “la gobernabilidad de la democracia”. En efecto, en alguna medida, la gobernabilidad y la democracia son conceptos que están en guerra. Un exceso de democracia significa un déficit de gobernabilidad, la gobernabilidad fácil sugiere una democracia defectuosa.³⁷

afirma que: El concepto de “gobernanza” designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

³⁴ *What is governance? Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced, the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.*

³⁵ Crozier, Michael J., Huntington, Samuel P., and Watanuki, Joji, *The Crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975, p. 188. *Governability presumably refers to the ability of governments to give direction to the economies, societies, and political communities in which they govern, and to do so effectively.*

³⁶ Valdés Ugalde, Francisco; “Gobernanza e instituciones. Propuesta para una agenda de investigación”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, Año 16, número 31, Enero-junio de 2008, p. 96.

³⁷ Crozier, Michael J., Huntington, Samuel P., Watanuki, Joji, *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, USA, New York University Press, 1975, p. 173. *The heart of the problem lies in the inherent contradictions involved in*

Como se advierte, el concepto no tiene una pretensión democrática, por el contrario pretende “administrar” de alguna manera el “sentido de lo democrático”, colocándose en el centro entre el desorden y el control. Ni exceso, ni carencia, ajuste institucional para evitar que la libertad se desborde. Lo anterior parece consistente con las acusaciones que se formulan a la Comisión Trilateral de ser *el comité ejecutivo de asesoría del capital financiero transnacional*³⁸, o con la idea de que la propuesta de la Comisión se resume en su plan de juego general: un mundo capitalista dominado por las naciones capitalistas (ellas mismas dominadas por los intereses del capital transnacional), cooperando en una ofensiva concertada contra el revolucionarismo del Tercer Mundo, mediante la aplicación de la integración irredimible de las neocolonias en los mercados capitalista internacionales de mercancías, inversión y financieros, y a través de la cooperación en la presentación de un frente común contra el mundo socialista en materia económica, política y militar.³⁹

Por supuesto, aunque en apariencia ya se trascendió al mundo bi-polar, a partir de la caída de “El Muro de Berlín”, las afirmaciones de la geopolítica y su lógica siguen presentes en el momento actual.⁴⁰

De esta forma, para Juan Francisco Escobedo: Un gobierno desprestigiado, con baja institucionalidad y organizaciones de mala calidad, producirá una deficiente gobernación, incapaz de enfrentar el cambio y la complejidad social. Para decirlo de manera sencilla: la gobernabilidad alude a la capacidad y rendimiento del sistema político y especialmente de las estructuras gubernamentales y administrativas, y la gobernación refiere al

the very phrase “governability of democracy”. For, in some measures, governability and democracy are warring concepts. An excess of democracy means a deficit in governability, easy governability suggest faulty democracy.

³⁸ Frieden, Jeff, “The Trilateral Commission: Economics and politics in the 1970s”, en Sklar, Holly (ed.), *The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, USA, South End Press, 1980, p. 69. *The Trilateral Commission is the executive advisory committee to transnational finance capital.*

³⁹ *Ibidem*, p. 73. *The Commission’s proposal on these and other issues are complex and comprehensive, many are discussed elsewhere in this volume. Here it is enough to summarize once more their general game plan: a capitalist world dominated by the industrial capitalist nations (themselves dominated by transnational capital interest) cooperating in a concerted offensive against Third World revolutionism by pursuing the irredemable integration of the neocolonies into international capitalist commodity, investment and financial markets; and cooperating in presenting a common front to the socialist world on economic, political, and military matters.*

⁴⁰ No podemos dedicar espacio para argumentar sobre este punto, pero podemos afirmar que la caída de “El Muro de Berlín” en 1989 no fue el fin del enfrentamiento bi-polar, quizá lo único se perdió realmente fue el valor ideológico del comunismo real, por el contrario ese evento provocó una serie de conflictos asociados al momento histórico en donde la lucha por recursos naturales reavivó el juego de la guerra.

modelo o patrón de intercambios, toma de decisiones y acciones de los actores colectivos de una sociedad, a partir de pautas del gobierno.⁴¹

El concepto acuñado por *La Comisión Trilateral* tuvo éxito, en México, como ejemplo, un autor afirma que por gobernabilidad se entiende la capacidad de los gobernantes para mantener la conducción de las sociedades desde la estructura política y administrativa del Estado, sin recurrir a excesos represivos ni caer en crisis cíclicas, al que ahora adiciona con el concepto contrario, ingobernabilidad, se empleó para indicar la crisis de las democracias, caracterizada por una doble vía: el crecimiento inmoderado de la administración gubernamental y la dificultad que los Estados occidentales enfrentaban entonces para resolver los dilemas de la guerra fría.⁴² El mismo autor sostiene que el concepto de gobernabilidad emergió y se generalizó con una vocación orientada fundamentalmente al control de procesos localizados en el ocaso del orden surgido de la segunda posguerra, con énfasis particular en las democracias avanzadas.⁴³

Desde este contexto, es evidente la relación que existe entre la idea de “gobernabilidad” y las realidades a las que pretende adscribir, asociado a un equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental⁴⁴, con lo que se pretende integrar los dos lados de la ecuación gubernativa: la social (vida) y la administrativa (poder, sistema).

Según Antonio Camou, una definición amplia de gobernabilidad se integra de tres componentes básicos: la “razón de Estado” y su continuidad en términos del paradigma del gobierno eficaz; la tradición del “buen gobierno”; y el problema del orden político y su continuidad en la preocupación por la “estabilidad” política, así, la gobernabilidad es un estado de equilibrio entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta breve definición articula los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad.⁴⁵ Por lo anterior “eficacia”, “legitimidad” y “estabilidad” en el ejercicio del poder

⁴¹ Escobedo, Juan Francisco; México: Poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad, México, Universidad Iberoamericana, Fundación Konrad Adenauer, Fundación Información y Democracia, 2004, p. 107.

⁴² Valdés Ugalde, Francisco; “Gobernanza e instituciones. Propuesta para una agenda de investigación”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, Año 16, número 31, Enero-junio de 2008, p. 96.

⁴³ *Ibidem*, p. 99.

⁴⁴ Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 13.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 13 y 22.

político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad⁴⁶, aderezados con la peligrosa idea de la “razón de Estado”.

Por lo anterior, más allá del debate, la gobernabilidad se asocia directamente con el gobierno en su dimensión “político-administrativa” y en su capacidad de dar respuesta a las expectativas ciudadanas, mostrando efectivo y legítimo liderazgo, elaborando procesos socio-políticos con presencia ciudadana; generando políticas de participación social; aplicando programas para abatir pobreza, combatir la corrupción; y realizando reformas administrativas que abonen a la eficacia y a la eficiencia.

Sin embargo, al articular los conceptos de “gobernabilidad” y “globalización”, Juan José Sanabria López destaca que la gobernabilidad es la capacidad que tiene el gobierno de un Estado para construir consensos y articular respuestas que produzcan el impacto esperado. Agrega que los Estados que tengan un fuerte déficit en la construcción de instituciones legítimas y eficaces padecerán más los efectos de la globalización, lo que en su opinión es el caso de América Latina.⁴⁷

Laura Cárdenas Lorenzo destaca que el término *governance* se ha traducido como “buen gobierno”, “gobernanza” y “gobernabilidad”, sostiene que recientemente se han hecho esfuerzos serios para traducir *governance* como “gobernanza”. La autora sostiene que “gobernabilidad” es la capacidad de presentar y aplicar decisiones políticas mediante los cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en los regímenes democráticos, sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática; en cambio por gobernanza debe entenderse que los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones (en las cuales también se encuentra la toma de decisiones políticas) dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos, y que en su dimensión prescriptivo-normativa buscan en la actualidad ser consecuentes con los valores de la democracia (representatividad, legitimidad) la eficiencia y la eficacia institucionales.⁴⁸

Así, podemos rechazar la pretensión de asimilar las palabras “gobernabilidad” y “gobernanza”, porque sus dimensiones semánticas y sus ámbitos de acción son diferentes: la primera se refiere a las respuestas guber-

⁴⁶ *Ibidem*, p. 16.

⁴⁷ Sanabria López, Juan José, “Globalización y Gobernabilidad: el caso de América Latina”, en Cortés Guzmán, Silvestre, *Democracia y gobernabilidad en el marco de la globalización*, México, UNAM-FES Acatlán, 2005, p. 180.

⁴⁸ Cárdenas Lorenzo, Laura, *Comunicación y construcción de ciudadanía. Aportes para el desarrollo*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Instituto de Periodismo Preventivo y Análisis Internacional, Catarata, 2009, p. 75.

namentales a los problemas sociales, esto es, cómo se procesa en el nivel gubernamental las diversas necesidades de ciudadanos e integrantes de la colectividad, lo que es sustantivamente un problema de eficacia; en cambio la segunda, se relaciona con los acuerdos institucionales a partir de normas, principios y valores relacionados con la acción cooperativa entre los diversos intereses en la acción de política o de gobierno, esto es, con el consenso.

Sin embargo, a pesar de su diferenciación semántica, las nociones de gobernabilidad y gobernanza no aportan *per se* soluciones a la institucionalidad de una nación, son únicamente conceptos que pretenden explicar determinado sector de fenómenos de la realidad política. En este contexto, asoma la cabeza el “viejo concepto de política”, decantado en términos de “poder”, porque, como claramente se destaca: *La política, como conflicto sobre la asignación de valores, es consustancial a cualquier sistema de organización aunque se le denomine sistema de gobernanza.*⁴⁹

Por lo anterior en el *Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015*, se destaca como una prioridad: *Construir paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos. El derecho a vivir sin violencia, conflictos u opresión es esencial para la existencia humana, y la base para construir paz y sociedades prósperas. Hacemos un llamado para un cambio fundamental: reconocer que la paz y la buena gobernanza son elementos esenciales para el bienestar, no un suplemento alternativo.*⁵⁰ Lo que muestra de nuevo el problema de la gestión político-administrativa.

En este sentido, con su énfasis en los acuerdos, la institucionalidad y control, la gobernanza se presenta como una técnica de control, una ingeniería social en el sentido popperiano: la del ingeniero social que se considera capaz de influir o modificar la historia; que piensa la acción política inteligente una vez determinado el curso futuro de la historia. Un ingeniero social que cree que la base científica de la política debe consistir en la información fáctica necesaria para la construcción o alteración de instituciones sociales⁵¹, allí está el verdadero rostro de la “gobernanza”, sin importar sus calificativos.

⁴⁹ Closa Montero, Carlos, *El libro blanco sobre la gobernanza*, p. 503.

⁵⁰ Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas, 2013.

⁵¹ Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, tr. Eduardo Loedel y Amparo Gómez Rodríguez, Barcelona, Paidós Ibérica, 2006, p. 37 y nota 9 del capítulo III.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LAS “NUEVAS” TÉCNICAS DE ADMINISTRACIÓN Y EL NEO-INDIVIDUALISMO

Referirse a “governabilidad” es hablar fundamentalmente de “eficacia”, “estabilidad”, “control” y “participación de los actores” en espacios institucionales y no institucionales, es referirse a conducción política certera; es saber procesar las demandas de los ciudadanos, dándoles respuestas adecuadas; es conciliar los intereses de los grupos, mediante acuerdos explícitos que comprometan a los actores involucrados a respaldar las decisiones más satisfactorias para las mayorías evitando conflictos. La gobernabilidad requiere también de disponibilidad de los ciudadanos para transitar por los caminos de la legalidad. Las condiciones sin las cuales no puede haber gobernabilidad son la “legitimidad” de los gobiernos y la observancia de la ley.⁵²

En la obra *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, Ignacio Pichardo Pagaza, alude a la administración pública en 1993, preguntándose: ¿Cuáles eran las medidas de reforma en boga en aquellas que parecen ya lejanas fechas? Su respuesta es que eran: a) acciones de mejoramiento de la eficiencia; b) formulación de un plan financiero y una estrategia de gestión; c) descentralización; d) reforma y re-estructura del servicio profesional de carrera; e) nuevas técnicas y culturas de gestión; f) participación de los usuarios; g) mecanismos de mercado; h) mayor autonomía para las empresas paraestatales; i) participación de la sociedad en la ejecución de las reformas; j) privatización de las empresas públicas, y k) desregulación de las empresas privadas.⁵³

Como lo destaca Ángel Iglesias Alonso todo modelo de gobernanza está compuesto por un conjunto de estructuras y procesos en los que se enmarcan las acciones de los actores; en este contexto, los cambios en las prácticas de la gestión administrativa son una derivada de ese modelo de gobernanza a la vez que tienen influencia en el mismo.⁵⁴

Desde instituciones internacionales se destaca que: Personas de todo el mundo están exigiendo una mejor gobernanza. Desde sus autoridades locales, pasando por los parlamentarios, los gobiernos nacionales y hasta el

⁵² Alvarado Alcántara, Abelardo; *Percepciones acerca de la gobernabilidad* en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords); *Gobernabilidad democrática ¿qué reforma?* México, IJ-UNAM y Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004, p. 24.

⁵³ Pichardo Pagaza, Ignacio; *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, México, El Colegio Mexiquense y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2004, p. 22.

⁵⁴ Iglesias Alonso, Ángel, *Gobernanza e innovación en la gestión pública: Alcobendas 1979-2003*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 28.

sistema multilateral, las personas quieren un liderazgo ético. Quieren que sus derechos humanos universales sean garantizados y reconocidos ante la ley. Quieren que se escuchen sus voces y que las instituciones sean transparentes, receptivas, capaces y responsables. Las personas de todas partes quieren mayor participación en las decisiones sobre el modo en que son gobernadas; y la palabra “instituciones” comprende normas, leyes y entidades gubernamentales, pero también las reglas informales de interacción social.⁵⁵ Lo anterior muestra la vigencia de las “nuevas técnicas” de administración.

En el documento: *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015*⁵⁶, se destacan como objetivos de la buena gobernanza: a) Proporcionar acceso libre y universal a una identidad jurídica, como los registros de nacimiento⁵⁷; b) Garantizar que las personas disfruten de libertad de expresión, asociación, protesta pacífica y acceso a medios de comunicación e información independientes; c) Aumentar la participación pública en los procesos políticos y la implicación ciudadana a todos los niveles; d) Garantizar el derecho a la información y el acceso a datos gubernamentales por parte del público; y e) Reducir el soborno y la corrupción, y garantizar que a los funcionarios se les pueda exigir cuentas⁵⁸.

Como se advierte, esas ideas son compatibles con las “nuevas técnicas” de administración, que son los procesos que temporalmente pueden ubicarse a finales del siglo XX, pero que en la actualidad tienen trascendencia significativa en la administración pública, al extremo de constituir “relatos validos”, o argumentos de justificación, sobre los que se construye la administración pública del siglo XXI.

En el contexto del momento actual, entre las “nuevas técnicas” administrativas ubicamos: 1. La nueva gestión pública o la administración pos-

⁵⁵ Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas, 2013.

⁵⁶ Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas, 2013.

⁵⁷ El documento destaca que: *Cada año, unos 50 millones de nacimientos quedan sin registrar en ninguna parte, por lo que estos niños no cuentan con una identidad jurídica.*

⁵⁸ El documento menciona en varias partes: *La buena gobernanza y la lucha contra la corrupción son cuestiones universales. En todas partes, las instituciones podrían ser más justas y responsables. La clave es la transparencia. Una meta que sería útil es disminuir el grado de soborno y corrupción en la sociedad. Cuando se encuentren evidencias de soborno o corrupción que involucren a funcionarios públicos o a particulares, se les debería exigir cuentas. Debe haber tolerancia cero.*

burocrática; 2. La transparencia; 3. La rendición de cuentas; 4. Las normas técnicas; 5. El paradigma de calidad; y 6. La transferencia de competencias “ejecutivas” a órganos especializados plasmados en el nivel constitucional (agencias regulatorias).

En lo que se refiere a la “gobernanza democrática” el Libro *La Gobernanza Europea*, un *Libro Blanco*, destaca los cinco principios de la buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, que se consideran esenciales para la instauración de una gobernanza más democrática, que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local.⁵⁹

Así, los problemas sociales se resuelven aplicando las técnicas de la administración privada a la gestión pública, basta una mejor planeación, programación, operación y control para resolver la crisis institucional, esto es, el viejo paradigma de “menos política y más administración”⁶⁰. Así, parece que los problemas de gobernabilidad o gobernanza son relativamente simples: basta inyectar más recursos al sistema para propiciar la eficiencia y la eficacia, lo que nos llevaría al desarrollo.

Sin embargo, el tema del desarrollo económica inserto en la pretensión de la “gobernanza global” no está exento de contradicciones, como lo destaca Juan Francisco Escobedo el desarrollo genera sus propias contradicciones que abonan a la ingobernabilidad, así: Los efectos no deseados del desarrollo, como la corrupción, la ineficacia, el desvío de los recursos públicos nacionales, locales o los derivados del financiamiento internacional; los altos costos de transacción que se tienen que pagar para emprender actividades productivas; así como la compleja trama de complicidades e impunidades que generan la aplicación sesgada y discrecional de la ley, no puede soslayarse indefinidamente. Estos procesos no se erradican o acotan automáticamente. Más recursos en manos de deficientes instituciones, gobernabilidad o gobernanza de baja eficacia, no necesariamente constituyen la mejor estrategia para superar los problemas de desarrollo. En algunos casos suelen reforzar el *status quo* y la trama política y gubernamental con sesgos clientelares y patrimonialistas, porque los obstáculos al desarrollo no sólo se derivan del centralismo, del bajo presupuesto o de la falta de políticas sociales adecuadas; de la democratización débil; de la baja e ineficaz institucionalidad o de la fragilidad del Estado de Derecho. Todo ello se expresa en el desigual diseño institucional y jurídico que subyace en las estructuras administrativas, en la planeación e implantación de planes y programas, en las

⁵⁹ Comisión de las Comunidades Europeas; *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas, 25 de julio de 2001, Apartado II “Los principios de la buena gobernanza”.

⁶⁰ Frase atribuida a Porfirio Díaz.

relaciones intergubernamentales, en las tensiones derivadas de la emergente situación de los gobiernos divididos, en el viejo pacto fiscal y presupuestario y en las limitaciones del Estado de Derecho, para responder a las demandas sociales, aplicar la ley y encauzar la conflictividad social y política.⁶¹

La preocupación a nivel internacional por la administración pública aparece por primera vez en la Resolución 723 (VIII) de 23 de octubre de 1953, en la Resolución aprobada en el 8º periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, Asistencia técnica en materia administración, donde se aprueba un programa en materia de administración pública en materia de administración pública que comprende: a) asesoría de expertos; b) becas; c) instituto de formación profesional, seminarios, conferencias y grupos de trabajo; y d) publicaciones técnicas. En la Resolución 1024 (XI) Asistencia técnica en materia de administración pública, emitida por la Asamblea General en la 63ª sesión plenaria el 21 de diciembre de 1956, amplió las actividades de este programa.

En la resolución 1385 (XIV) Asistencia de las Naciones Unidas en materia de administración pública, derivada de la 841ª sesión plenaria de 20 de noviembre de 1959 de la Asamblea General, se recomienda a los gobiernos nombrar funcionarios y los servicios de expertos calificados por los centros e institutos de capacitación en administración pública de los Estados miembros. La resolución 2561 (XXIV) La administración pública y el desarrollo, aprobada el 24 período de sesiones, en la 1832ª sesión plenaria, de 13 de diciembre de 1969, por la Asamblea General, recomendó a los Estados miembros prestar la debida consideración a la administración pública en sus planes y programas de desarrollo nacional.

A finales del siglo XX, en la resolución A/RES/50/225 de 1º de mayo de 1996 “Administración pública y desarrollo”, aprobada por la Asamblea General en la Quincuagésimo período de sesiones, numerales 4, 5, 6, 7, 8 y 9 destaca que los gobiernos nacionales se enfrentan en la administración pública a una gran diversidad de tareas y de tendencias; reafirma que la democracia y la gestión pública y la administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad constituyen las bases indispensables para el logro de un desarrollo sostenible de carácter social y centrado en la población; subraya la importancia de la gestión pública y la administración transparentes y responsables en todas las instituciones nacionales e internacionales públicas y privadas; reconoce que es necesario que los sistemas de administración pública sean racionales y eficaces y cuenten con la capaci-

⁶¹ Escobedo, Juan Francisco; *México: Poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad*, p. 104.

dad y el potencial apropiados mediante, entre otras cosas, el fomento de la capacidad, la promoción de la transferencia de tecnología y de su acceso y utilización, el establecimiento o la mejora de programas de capacitación para la administración pública, el aumento de la colaboración del sector público con el sector privado y la sociedad civil, así como la creación de un entorno que favorezca las actividades del sector privado, según proceda, la promoción de la función y la participación de la mujer en la administración pública y el desarrollo de capacidades multisectoriales y multidisciplinarias, en que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género, y que esos sistemas deben apoyar todas las fases del proceso de desarrollo, así como la promoción de oportunidades para lograr una participación universal en todas las esferas del sector público; reafirma que los gobiernos de todos los países deben promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, teniendo en cuenta la relación de interdependencia y refuerzo mutuo que existe entre la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos, y deben procurar que las instituciones públicas respondan mejor a las necesidades de la población; e invita a los gobiernos a fortalecer su capacidad de administración pública y gestión financiera mediante la reforma de la administración y la gestión del sector público, haciendo hincapié en el aumento de la eficiencia y la productividad, la responsabilidad y la flexibilidad de las instituciones públicas, y les exhorta a descentralizar cuando proceda las instituciones y los servicios públicos.

La resolución A/RES/60/34 “Administración pública y desarrollo” aprobada por la Asamblea General el 30 de noviembre de 2005⁶², numerales 2, 3, 6 y 7, destaca que la administración pública propicia a la participación y que responda a las necesidades de la población, así como de la gobernanza, pone de relieve que la gobernanza y la transparencia y rendición de cuentas contribuirán a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio; reconoce la importancia que reviste el empeño de los gobiernos por promover la participación del público en la gobernanza y los procesos de desarrollo, mediante la cooperación con todos los interesados en sus sociedades respectivas, incluido el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales; pide a todos los Estados Miembros que respeten los principios de debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley y la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de transparencia, rendición de

⁶² Asamblea General, 17 de marzo de 2006, Sexagésimo período de sesiones, Tema 41 del programa, 58ª sesión plenaria, 30 de noviembre de 2005.

cuentas y rechazo de la corrupción en todos los niveles y en todas sus formas, e insta a los Estados Miembros que todavía no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de promulgar leyes para cumplir esos objetivos; y conviene en que las Naciones Unidas deben promover las innovaciones en el gobierno y la administración pública, y destaca la importancia de aprovechar mejor el Día de las Naciones Unidas para la Administración Pública y los Premios de las Naciones Unidas a la Administración Pública en el proceso conducente a revitalizar la administración pública creando una cultura de innovación, colaboración y respuesta a las necesidades.

Además, en el numeral 4 del documento: Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas, se destaca la necesidad de construir paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos. El derecho a vivir en paz, sin conflictos ni violencia es el derecho humano más básico y el fundamento esencial para la construcción de sociedades pacíficas y prósperas. Al mismo tiempo, las personas de todo el mundo esperan que sus gobiernos sean honestos, responsables y receptivos a sus necesidades. Por lo que se hace un llamado para un cambio fundamental: reconocer que la paz y la buena gobernanza son elementos esenciales para el bienestar, no suplementos alternativos. Se trata de una agenda universal, para todos los países, en la que instituciones receptoras y legítimas deberían promover el estado de derecho, los derechos de propiedad, la libertad de expresión y de los medios de comunicación, las opciones políticas abiertas, el acceso a la justicia y un gobierno e instituciones públicas responsables. Necesitamos una revolución de la transparencia, para que los ciudadanos sepan exactamente dónde y cómo se gastan los impuestos, la ayuda a la cooperación y los ingresos de las industrias extractivas. Se trata de fines así como de medios.⁶³

Como se advierte, esta agenda de reformas administrativas ha sido puesta en operación en mayor o en menor medida en México, con mayor o menor éxito, por lo que podríamos afirmar que la administración pública mexicana —al menos en su diseño— obedece a estándares internacionales.

Sin embargo, existe siempre una dimensión que hace relativos los supuestos avances en la administración pública: su dimensión ideológica y su nexo con el credo del libre mercado. Como lo destaca María José Fariñas

⁶³ Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas, 2013.

Dulce: La ideología neoliberal del mercado reduce la vida humana a un mero análisis de costes y beneficios que desemboca en un individualismo sistemático basado en el cálculo de las ventajas individuales obtenidas dentro de un grupo social. Todo ello encamina a los seres humanos hacia un neoindividualismo posesivo y consumista que configura la base antropológica y social de nuestra época. Lo más preocupante es que el neoindividualismo privatista aspira a convertirse en una nueva ética universal y homogénea, perfectamente difundida por los monopolios mediáticos. Su universalidad moral se difunde frente a cualesquiera otras éticas, como las éticas ecológicas o las antiecológicas, las animalistas o antianimalistas, las feministas o las antifeministas, las pacifistas, etc. En una palabra, estamos ahora ante la universalización de un individualismo ya anunciado por Thomas Hobbes, que se basa en el criterio del imperio de la ley del más fuerte y abandona a los seres humanos a su insegura gestión de los riesgos de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo y condiciones del mismo, vejez, enfermedades, discapacidades y seguridad. El neoindividualismo destruye la dimensión colectiva, solidaria y democrática de las relaciones sociales, rompe los vínculos de integración e instala a los seres humanos en una cultura de la satisfacción y del consumo inmediato. De ahí deriva la paradoja central de nuestras sociedades globales: en el momento en que la economía de libre mercado se mundializa y se transforma de modo acelerado gracias a la utilización de unas tecnologías y unos medios de transporte y de comunicación nuevos, el ser humano deja de proyectarse hacia el futuro, pierde elementos de seguridad, de identidad de clase y busca un fundamento en el pasado, en un deseo ahistórico, en identidades perdidas o en nuevas y, a veces, lejanas espiritualidades religiosas.⁶⁴

Aquí de nuevo aparece la cabeza de Jano y su contradicción: a la dicotomía global-local, hay que agregar la administración pública-empresa y administrado-cliente, con lo cual de nuevo se muestra el gran déficit de la globalización y sus conceptos asociados: la pérdida de la identidad ciudadana. Tenemos el derecho de pertenecer a cualquier minoría, pero perdimos el derecho de pertenecer a una nacionalidad. Lo “global” nos hace ciudadanos del mundo, pero al costo de perder nuestra identidad social nacional. Lo anterior nuestra como paradoja la pérdida de la individualidad.

⁶⁴ Fariñas Dulce, María José, Neoindividualismo y desigualdad, nota en El País, sección Tribuna, de 5 de enero de 2005, visible en: http://elpais.com/diario/2005/01/05/opinion/1104879608_850215.html, consultada el 8 de febrero de 2014.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO ALCÁNTARA, Abelardo; Percepciones acerca de la gobernabilidad en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords); Gobernabilidad democrática ¿qué reforma? México, IJ-UNAM y Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004.
- BAUMAN, ZYGMUNT, Múltiples culturas, una sola humanidad, entrevista con Daniel Gamper Sachse, España, Katz Editores, 2008.
- CAMOU, Antonio, Gobernabilidad y democracia, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- CÁRDENAS LORENZO, Laura, Comunicación y construcción de ciudadanía. Aportes para el desarrollo, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Instituto de Periodismo Preventivo y Análisis Internacional, Catarata, 2009.
- CARRASCO JUAN BAUTISTA, Mitología Universal, historia y explicación de las ideas religiosas y teológicas de todos los siglos, de los dioses de la India, el Tibet, la China, la Asia, el Egipto, la Grecia y el mundo romano; de las divinidades de los pueblos eslavos, escandinavos y germanos; de la idolatría y el fetichismo americanos y africanos, etc., Biblioteca Ilustrada de Gaspar y Roig, Imprenta y Librería Gaspar y Roig, editores, 1864.
- CENTRO AGRONÓMICO TROPICAL DE INVESTIGACIÓN Y ENSEÑANZA (CATTIE), Agenda para una década crítica, Plan Estratégico 1993/2000, Costa Rica, 1996.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí, “La gobernanza hoy”, en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Madrid, Esp., INAP, 2005.
- CLOSA MONTERO, Carlos; “El libro blanco sobre la gobernanza”, en Revista de Estudios Políticos, número monográfico sobre la Reforma de la Unión Europea ante la cita de 2004, núm. 119, Enero-Marzo de 2003.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, La gobernanza europea. Un libro blanco, Bruselas, Bélgica, 2001.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS; La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco, Bruselas, 25 de julio de 2001.
- CROZIER, Michael J., HUNTINGTON, Samuel P., and WATANUKI, Joji, The Crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission, New York University Press, 1975.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 22ª ed., España, Real Academia Española, 2001.

- DICCIONARIO DE MARÍA MOLINER, voz: Global, visible en: <http://www.diclib.com/global/show/es/moliner/G/2540/1200/12/0/40861#.Uuo-EPI5MXY#ixzz2rsl1jeB8>, consultado el 30 de enero de 2014.
- ESCOBEDO, Juan Francisco; México: Poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad, México, Universidad Iberoamericana, Fundación Konrad Adenauer, Fundación Información y Democracia, 2004.
- FARIÑAS DULCE, María José, Neoindividualismo y desigualdad, nota en El País, sección Tribuna, de 5 de enero de 2005, visible en: http://elpais.com/diario/2005/01/05/opinion/1104879608_850215.html, consultada el 8 de febrero de 2014.
- FRIEDEN, Jeff, "The Trilateral Commission: Economics and politics in the 1970s", en Sklar, Holly (ed.), *The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, USA, South End Press, 1980.
- HELD, David y MCGREW, Anthony, *The Great Globalization Debate: An Introduction*, en Held, David y McGrew, Anthony (eds.), *The Global Transformations Reader. An introduction to the globalization debate*, second edition, second reprinted, England, Polity Press-Blackwell Publishing, 2005.
- IGLESIAS ALONSO, Ángel, *Gobernanza e innovación en la gestión pública: Alcobendas 1979-2003*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.
- IGLESIAS ALONSO, Ángel, *Gobernanza e innovación en la gestión pública: Alcobendas 1979-2003*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.
- INFORME: "Our Global Neighborhood" Report of the Commission on Global Governance (ISBN 0-19-827998-1; Published by Oxford University Press, 1995).
- MARRAMAIO, Giacomo, *Contra el poder. Filosofía y escritura*, tr. María Julia de Rusch, México, FCE, 2013.
- MARRAMAIO, Giacomo, *Globalizzazione e democrazia*, visible en: http://host.uniroma3.it/docenti/marramaio/marramaio_civita.pdf, consultado el 23 de febrero de 2014.
- MARRAMAIO, Giacomo, *Pasaje a occidente. Filosofía y globalización*, Buenos Aires, Katz Editores, 2006.
- MAYNTZ, Renate, "Nuevos Desafíos de la Teoría de la Governance", en *Instituciones y Desarrollo*, número 7, noviembre 2000, pp. 35-51. Existe versión electrónica en: <http://www.uned.es/113016/docencia/spd->

posgrado/urjc-2003/mayntz%20governaci%F3n%20iigov%201998.pdf, consultado el 31 de octubre de 2013.

PETERS, Guy B., y PIERRE Jon, “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Cerrillo i Martínez Agusti (coord), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005.

POPPER, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, tr. Eduardo Loedel y Amparo Gómez Rodríguez, Barcelona, Paidós Ibérica, 2006.

SANABRIA LÓPEZ, Juan José, “Globalización y Gobernabilidad: el caso de América Latina”, en CORTÉS GUZMÁN, Silvestre, *Democracia y gobernabilidad en el marco de la globalización*, México, UNAM-FES Acatlán, 2005.

SEN, Amartya, *Juicios sobre la globalización*, pp. 1-2, Visible en: http://cmap.javeriana.edu.co/servlet/SBReadResourceServlet?rid=1219333998145_1506469714_113804, consultada el 23 de febrero de 2014.

Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas, 2013.

Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas, 2013.

Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas, 2013.

VALDÉS UGALDE, Francisco; “Gobernanza e instituciones. Propuesta para una agenda de investigación”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, Año 16, número 31, Enero-junio de 2008.