

00468

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

**UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE *GOVERNANCE*
EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA**

T E S I S

**PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS
PÚBLICOS**

P R E S E N T A :

LIC. OFELIA ALVARADO DOMÍNGUEZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, JUNIO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Una vez más gracias...

Afortunadamente la vida presenta retos a cada paso. Este trabajo es uno de muchos más que aun están en tintero, venturosamente tuvo muchos asociados.

Gracias a Dios por la vida y las enormes alegrías que me ha permitido vivir. A mi abuelita "Conchita" por las tremendas enseñanzas vertidas a través de su fortaleza y ejemplo constante, también, porque es una consentidora estrella. A mis padres Ofelia Domínguez Martínez y Mario Alvarado Gómez son el cañado que sostiene mi vida y proyectos; a mis hermanos Elizabet Carlota y Mario por la confianza y admiración mostrada en todo momento. A las familias Alvarado Pomposo, Arias Domínguez, Domínguez Hernández, Hernández Domínguez, González Domínguez (en especial a una pequeña que será mi futura colega Isabel Vanessa González Domínguez), siempre el apoyo de ustedes fue patente.

Deseo realizar un agradecimiento a mis entrañables amigos con los cuales comparto cofraternidad: Miguel Ramírez Zozaya (amigo y maestro), Leonel Muñoz Soto (por el tiempo permitido para la realización de este trabajo sobre todo cuando nuestro proyecto común era el CECAL), A Marú Flores Coto, Sigi López Cardona y Francisco Cabada Reyes por ser seres maravillosos. Alfredo Farias Arias (por la oportunidad de compartir proyectos juntos), Angélica María Puga Sánchez (por su apoyo constante), Inés Emiliano Rodríguez (entrañable amiga), la Familia Mohar Acedo (por su gran apoyo y amistad), Gabriel Huerta González (extraordinario amigo), José Amaya Hernández (por su don de gente), Oscar Huerta Melchor (por su amistad a prueba de distancia), Salvador Montero Domínguez (Salvatore, gracias por los detalles y amistad a demostración), Mauricio Caudillo Salinas (amigo de años, prueba de constancia y valor por la vida).

Un agradecimiento muy especial al Dr. José Juan Sánchez González tutor del presente trabajo por el tiempo y paciencia invertida en este proyecto, pues sus consejos académicos y personales sin duda alguna fueron nodales en la culminación de la investigación, además, admiro la sencillez de su persona y su don de gente, sobre todo por ser un emblema de la Administración Pública.

Al sínodo integrado por el Dr. Carlos Sirvent, gracias por su ayuda; a la Dra. Matilde Luna Ledesma, por su sencillez y comentarios realizados al trabajo; al Mtro. Héctor Zamitiz Gamboa, porque sus correcciones dieron mayor hilaridad al trabajo y aportó una visión politológica al mismo; al Mtro. Juan Carlos Gutiérrez Muñoz, por el tiempo de dedicado a la revisión del trabajo a pesar de sus múltiples compromisos, hasta el último momento aportó comentarios y sugerencias las cuales mejoraron el trabajo; Al Mtro. Roberto Moreno, por su amistad, comprensión y apoyo invaluable para cumplimentar este proceso; al Dr. Omar Guerrero, por su esfuerzo constante en beneficio del estudio de la administración pública.

No por último menos importante a mi Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme cumplir uno de mis retos en su seno; no sólo en lo académico, pues, siempre es un espacio de formación permanente en todo sentido y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo financiero otorgado, pieza importante en la culminación de una más de mis metas.

INDICE

Introducción	1
Capítulo 1 Conceptos circundantes de la <i>Governance</i>	
1.1 La <i>governance</i> y su entorno	7
1.2 El papel del Estado en la <i>Governance</i>	9
1.2.1 El Estado de Bienestar y sus capacidades administrativas	12
1.2.2 El modelo neoliberal a finales del siglo XXI	16
1.3 El gobierno como elemento nodal de la <i>Governance</i>	21
1.4 La Administración Pública y su Importancia en la <i>Governance</i>	25
Capítulo 2 Qué se entiende por <i>Governance</i>	
2.1 Qué debemos entender por <i>Governance</i>	37
2.2 Interpretaciones de la <i>Governance</i>	55
2.2.1 La gobernabilidad y sus interpretaciones	55
2.2.1.1 Gobernabilidad democrática	76
2.2.3 Gobernanza	82
2.2.4 Buen Gobierno	83
2.2.5 Gubernamentabilidad	86
Capítulo 3 Aportaciones de la <i>Governance</i> en las sociedades contemporáneas	
3.1 La Administración Pública y la <i>Governance</i> elementos simbióticos en el Incremento de las capacidades del Estado	89
3.1.1 Aportes de la <i>Governance</i> a la Administración Pública	94
3.1.2 <i>Governance</i> el regreso de la política	95
3.1.3 Asignaturas pendientes de la <i>Governance</i> a la Administración Pública	96
3.2 La <i>Governance</i> en la sociedad contemporánea	98
3.2.1 Transparencia y rendición de cuentas	99
Conclusiones	104
Bibliografía	109

Ente a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM se difundió en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo receptorial.

NUMERO

Ofelia Alvarado Domínguez

FECHA

17/ Junio/ 2004

CIUDAD

Ofelia

INTRODUCCIÓN

La vida y desarrollo de una Nación no se entiende sin la evolución del Estado, del gobierno y su Administración Pública. Como es sabido, los cambios impulsados por los avances tecnológicos, la globalización y en general la evolución de la sociedad a nivel mundial, ha llevado a que el gobierno se vea en la necesidad de buscar un Incremento en sus capacidades políticas y administrativas.

Parte de este esfuerzo es realizado por académicos, políticos y gobernantes cada uno de estos desde sus trincheras. Un esfuerzo es el presente trabajo de Investigación, pues se aproxima al estudio del concepto *Governance*. Hoy los gobiernos están preocupados por sus capacidades no sólo administrativas, sino también políticas. De hecho la dicotomía entre política y administración pública estudiada por Wilson, en realidad no se puede practicar, dado que, los linderos de una u otra ciencia no están definidos proplamente en la práctica gubernamental.

Incluso, el concepto *Governance*, no es nuevo, sino por el contrario es de tiempo, para ser un pocos más exactos desde el siglo XVI existe referencia de este, pero dado las circunstancias de los tiempos modernos, los cientistas sociales lo han retrotraído al presente, para explicar y dar solución a las actuales situaciones vividas a nivel mundial, nacional y local sobre todo en las sociedades capitalistas avanzadas, como sabemos una inquietud en la comunidad internacional es localizar el punto de encuentro entre lo global y lo local. De ahí, la existencia de derivaciones o conceptos contruidos con base en la *Governance*.

Desde antes de Cristo los gobernantes se han preocupado por establecer y aplicar políticas, técnicas o estrategias para gobernar a su sociedad y como resulta lógico estas sociedades han evolucionado no sólo en cantidad sino, también en complejidad, por ejemplo:

- ▶▶ El arte de gobierno se observa con uno de los primeros escritos en esta materia. El *Arthashastra*, es un manual sobre la forma en qué debe comportarse el gobernante para con su sociedad, es titulado así porque significa administración de la tierra o riqueza, lo diseñó en el siglo IV a.C., un consejero hindú llamado Kautilya Chanakya, en su contenido se localizan las estrategias a seguir por los gobernantes para mantener el orden y gobernar de manera pacífica.
- ▶▶ Un segundo ejemplo, son los espejos de los príncipes, además, de algunas otros manuales elaborados con el mismo objetivo enseñar el arte de gobernar, en el cual, lo primordial era educar y mostrar al príncipe o rey cuáles deberían ser sus acciones y actitudes en las cuestiones de gobierno, en este momento se dio preponderancia a al gobernante, pues ello, lograría la legitimidad y aceptación de sus comunidad.
- ▶▶ Maquiavelo a través de su obra clásica, *El Príncipe*, nos muestra, una estrategia en la cual existe una combinación de técnicas de gobierno y cómo debe comportarse el gobernante ante su pueblo y el resto de los gobernantes, con lo cual se procuró la razón de Estado.

La lista de Intentos para eficientar las acciones de gobierno son interminables en ellas existe la necesidad de procurar la funcionalidad del aparato gubernamental. En la actualidad nuestra sociedad contemporánea es más

compleja que la mostrada en el Arthasastra, por ello, son requeridas algunas herramientas de gobierno utilizadas hace años y de probados resultados.

Hoy, regresamos al estudio de la *Governance*, término que se acuña en el siglo XVI, según se tiene registro. Una de las razones de peso para volver a estudiar este concepto es porque el incremento de la capacidad administrativa está ligado al incremento de la capacidad política del Estado y por ende a la capacidad de los gobiernos.

A partir de la década de los setenta a nivel mundial se presentó un movimiento democratizador con mayor fuerza que los anteriores, en el cual algunos regímenes militares y autoritarios cambiaron al democrático por considerarlo más viable, dado las características socio-políticas vividas en ese tiempo. Desde entonces, la democracia, a nivel mundial se instituyó como un régimen factible.

De ahí, se estableció un binomio entre mercado y democracia, que hasta el día de hoy funciona, aunque cabe destacar las deficiencias marcadas y sentidas por la sociedad mundial, por ejemplo: altos índices de pobreza, desempleo, analfabetismo, enfermedades que se creían superadas hace décadas, migración, entre algunos otros problemas severos a nivel mundial con afección no sólo en los países subdesarrollados, sino también a los desarrollados.

Precisamente, las sociedades capitalistas avanzadas son las más preocupadas sobre cómo los gobiernos pueden resolver con efectividad las demandas insistentes y básicas de la sociedad. Por ello, lo que se demostrará a lo largo de la investigación es que la *Governance* es un concepto con aplicación sobre todo en las sociedades capitalistas avanzadas, dado el tipo de instituciones

político-administrativas que poseen, en tanto las sociedades subdesarrolladas por la carencia de Instituciones fuertes, las ventajas que puede aportar la *Governance* son limitadas.

El objetivo principal del trabajo es analizar la vigencia del concepto *Governance*, así como, sus elementos distintivos dentro de la sociedad contemporánea. La *Governance* se vuelve un concepto a estudiar frecuente a nivel Internacional aunque la misma exploración no ha podido resolver la limitante de poseer una definición unívoca, como sucede con la mayoría de los conceptos de las ciencias sociales y más aun si hablamos de la ciencia política y la administración pública.

Con el fin de dar cumplimiento al objetivo general de la investigación, se plantean algunos objetivos particulares. En primera instancia se describirán las definiciones similares a la *Governance* como: gobernabilidad, gobernabilidad democrática, buen gobierno, gobernanza, gubernamentalidad, gobernanza y capacidad de gobierno; establecer de qué forma la *Governance* coadyuva al incremento de las capacidades políticas y cómo fortifica las administrativas.

El reto de la investigación es comprobar que la *Governance* coadyuva al incremento de las capacidades político-administrativas; la aplicación de este concepto resulta atractivo y con mayores ventajas en las sociedades capitalistas avanzadas, por varias razones: poseen Instituciones político - administrativas fuertes (la estructura administrativa, el Congreso de la Unión, los partidos políticos, entre otros), su sociedad civil es participativa, sus poblaciones cuentan con un grado mayor de estudio, entre otros factores; en tanto las sociedades en vías de desarrollo no encuentran la misma cantidad de beneficios con la

aplicación de este concepto, pues no cubren algunos requisitos como son: una democracia consolidada, canales Institucionales de participación, una cultura cívico-política de la sociedad, entre otros.

Con el fin de avanzar en la descripción de la parte metodológica de la Investigación esta consta de tres capítulos. El primero, denominado, *Elementos que circundan a la Governance*, en este apartado se realizó una revisión breve de los conceptos relacionados a la *Governance*: Estado, gobierno, sociedad y administración pública con el afán de Identificar elementos que mantienen una relación estrecha y coadyuvan en la construcción de la capacidad administrativa del Estado.

En el segundo capítulo, *¿Por qué hablar de Governance?*, se abordó el origen y evolución de la *Governance*, así como, la clarificación de conceptos derivados de la misma como: gobernabilidad, gobernabilidad democrática, capacidad de gobierno, gubernamentalidad, gobernación, gobernanza y buen gobierno, al mismo tiempo, se revisó los elementos de cada una de estas y se observó la relación capacidad política - capacidad administrativa del Estado.

En el último capítulo titulado, *Aportaciones de la Governance a la Administración Pública*, se enfocó la atención en determinar los elementos coadyuvantes en la construcción de la capacidad administrativa del Estado y el regreso de la política a la Administración Pública, pues se nota claramente que las estrategias de modernización administrativa deben ir acompañadas por la construcción de las capacidades políticas del Estado, porque de esa manera los cambios son perdurables y no provocan desequilibrios mayores.

El investigar y aproximarse a conceptos como la *governance*, en ocasiones resulta altamente difícil, pues no existe definición unívoca; la traducción del concepto al castellano es limitada, la Interpretación dependerá del Investigador. Por ello, se utilizó el término sin traducción al castellano, para dejar lo más nítido posible dicho concepto y el trabajo se centró en las Interpretaciones al respecto y su similitud con otras definiciones parecidas.

CAPITULO 1

CONCEPTOS CIRCUNDANTES DE LA *GOVERNANCE*

Todo concepto de las ciencias sociales posee una cercanía con algunos otros, la excepción no es la *governance*. Para entender con mayor exactitud este concepto nos remitiremos al estudio de algunos conceptos como: democracia, sociedad civil, Estado, gobierno, administración pública, participación ciudadana, ciencia política, mercado y globalización.

Cabe aclarar que a lo largo de la presente Investigación no se realizó una traducción de la *governance*, por que no es un concepto unívoco, y se localiza en periodo de construcción-exploración, aun y cuando su existencia data de siglos.

El objetivo de este capítulo es presentar una descripción detallada de algunos conceptos localizados alrededor de la *governance*, con el fin de entender la forma en que las capacidades políticas proporcionadas por la *governance* incrementan las capacidades administrativas del Estado.

1.1. La *Governance* y su entorno.

Cualquier término explorado en las ciencias sociales, estará rodeado de otros que le darán significancia y sustento, la excepción no es la *Governance*, sino por el contrario, este concepto nacido en la ciencia política, cobra importancia de unos años a la fecha importancia.

Dentro de la administración pública se observa a la política como elemento necesario en la reconstrucción de las capacidades administrativas del Estado, situación que estudia nuestro concepto en cuestión, por ello, necesariamente, deberá relacionarse con la sociedad, el gobierno y la administración pública, pues finalmente en este espacio se produce la relación Estado-sociedad y permite la distribución de los bienes y servicios públicos prestados por el Estado, a través del gobierno.

La Ciencia Política desde su nacimiento se ha enfrentado al problema de cómo dar explicación a determinadas situaciones; en ese sentido hemos recurrido a variados métodos, por ejemplo: los estudios comparativos, el explicativo propio de las ciencias exactas, los estudios empíricos, los estudios deductivos, el método conductual, incluso hoy más que en otros tiempos se hace uso del método cuantitativo.

De igual forma que hemos variado los métodos de estudios, también se han creado algunos conceptos y otros se han retrotraído del pasado, para dar una explicación más certera de los fenómenos presentados en la actualidad, pues no podemos negar la existencia de la gama de actores en la vida político-administrativa-social de cualquier país. Pero, no sólo eso, sino también los conceptos ya establecidos han cambiado de significancia y preponderancia.

Un ejemplo, de lo anterior, es el concepto que nos compete para el presente trabajo, la *Governance*, término acuñado en el Siglo XVI, y traído al presente, con el fin de coadyuvar al incremento de las capacidades políticas del Estado.

Desde tiempos Inmemorables los gobernantes buscan efectividad en sus acciones, lo cual produce confianza en el gobernado. Aproximadamente, desde la década de los setenta se planteó el régimen democrático como un régimen viable, pero lleno de imperfecciones que requiere de la participación ciudadana, Instituciones políticas fuertes, libre expresión, educación cívica y política, Instituciones autónomas en la organización de las elecciones, partidos políticos propositivos, entre otra situaciones.

1.2 El papel del Estado en la *Governance*.

No podemos olvidar que el origen y evolución de las ciencias sociales se debe a cuatro factores: "ser científicamente legítimas y sustentar sus bases epistemológicas en importantes tradiciones intelectuales; que encuentren el modo de institucionalizar y reproducir sus formas particulares de discurso en instituciones productoras de saber; se establezcan lazos con las instituciones político-administrativas; además, que goce de una cierta afinidad político-epistemológica con las tradiciones políticas vigentes de la sociedad".¹

Quizá en las ciencias sociales la voz más analizada y origen de diversos debates sea, el Estado, pues es un término con una larga trayectoria, como la humanidad en comunidad.

¹ Wittrock B, "Las Ciencias Sociales y el desarrollo del Estado: transformaciones del discurso de la modernidad", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 122, 1989.

El desarrollo o evolución del Estado se da a raíz de dos elementos importantes: uno es el sentido de identidad o pertenencia a un grupo determinado, establecido por medio de un espacio físico, el territorio; el segundo, son los deseos de posesión personal y no comunitaria, es decir, Interés por la propiedad privada.

Los deseos de pertenencia y posesión dinamizan la construcción de un ente exterior capaz de mediar las dificultades entre particulares, para ello, existe el Estado como un ente omnipresente y garante de los derechos de los miembros de la comunidad. De ahí, Montesquieu, atribuye a este tres funciones esenciales: generar leyes para gobernar al pueblo, aplicación de esas leyes, y la resolución de conflictos e Intereses entre Individuos².

Al Estado desde su nacimiento se le asignó funciones históricas como el establecimiento de normas jurídicas y mantener el monopolio de la fuerza, estas responsabilidades ya no operan sólo dentro de los límites nacionales, sino, por el contrario han pasado la frontera del Estado-Nación.

En la mayoría de los Estados-Nación se presentan modificaciones en su esquema tradicional de actuación, pues evidentemente con los procesos económicos y políticos veloces, no se puede negar que haya una reducción de sus funciones respectivas de soberanía y de sus capacidades para regular las actividades económicas que suceden en sus territorios. Pero, estos procesos no implican necesariamente una reducción de la función estatal, por el contrario,

² Montesquieu Charles Luis, *El espíritu de las leyes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 40-46.

se presenta un desplazamiento de funciones y atribución del Estado-Nación hacia otras formas de Estado.

La modificación en cuestiones de soberanía³ de los Estados - Nación no significa la debacle de esta. A pesar de las transformaciones contemporáneas, los controles políticos, las funciones del Estado y los mecanismos regulatorios dirigen el reino de la producción económica-social del intercambio. De ahí, que la soberanía ha tomado una nueva forma empujada por una serie de organismos nacionales y supranacionales unidos bajo una lógica diferente a la de antaño, el mercado. En palabras de algunos estudiosos, esto ha llevado a generar diferencias en las situaciones internas de los Estados-Nación, llegándolos a comparar con Imperios.⁴

El "Estado es un instrumento indispensable y constructivo dotado de poderes, atribuciones, normas y medios, al conjugarse, adquieren una *suma potestad imperium* que se explican por su propia naturaleza, es decir, su poder mismo", por ello, es vital para la vida en sociedad.

De hecho, en tiempo de crisis y cambios abruptos como la globalización, el Estado es un creador de condiciones para garantizar la eficiencia del mercado. Es él responsable de dar certidumbre a modo que los individuos atiendan sus necesidades. El Estado es el encargado de generar las reglas y normas que dan

³El derecho de propiedad de todas las instituciones políticas, que de un modo u otro se reconoce a la totalidad del pueblo.

⁴Esta idea es propuesta por Hard Michael y Negri Antonio, *Empire*, Londres, Harvard University Press Cambridge University, 2000, p. 200.

⁵Uvalle Berrones Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1999, p. 45.

cuerpo al mercado como una Institución. Sin el Estado, el mercado sería un mero lugar de compradores y vendedores entendidos como sujetos abstractos.⁶

El Estado-Nación y la globalización mantienen ciertas relaciones. La primera, el proceso de globalización ha producido la disminución de la soberanía en los Estados, esto por la presión ejercida a través de las fuerzas del mercado transnacional; segunda, observa al Estado como víctima pasiva e impotente ante fuerzas externas, es decir, la disminución o desplazamiento de los Estados como actores con poder en los ámbitos nacionales e Internacionales; una tercera, se impulsa el concepto de Imperio para caracterizar las formas actuales en las que se ejerce la soberanía en un mundo globalizado, se manifiesta la declinación de la soberanía como la entendían los Estados-Nación.

1.2.1 El Estado de Bienestar y sus capacidades administrativas

Lo anterior incide en el reordenamiento mundial de acuerdo a las necesidades del orbe y su entorno. Un botón de muestra, el orden Internacional Westphalia propone a los Estados-Nación como únicas entidades para determinar la soberanía a ejercer sobre un territorio geográfico al establecer fronteras físicas. Lo anterior, dio pauta para la formación del derecho Internacional por medio del cual se derivaban los tratados firmados por estados soberanos, es decir, el derecho a la no ingerencia. Dicho orden económico favorece el impulso y consolidación del Estado benefactor implantado aproximadamente de 1930 a

⁶ Ibidem., p. 46.

1970. Dicho modelo económico se presenta como solución viable al gran desajuste de 1929.

Uno de los primeros antecedentes del Estado de Bienestar lo encontramos en la revolución europea de mediados del Siglo XIX, especialmente en la francesa de 1848, con la formación de un Ministerio del Trabajo organizado por Louis Blanc, esto implicó "la intención de proceder a la mentalidad de la época, empeñada en mantener las relaciones laborales en el ámbito jurídico privado".⁷

El surgimiento de este Estado tuvo apoyo en los "grandes sindicatos industriales y fueron la fuerza más importante de apoyo a su favor y se otorgaron esquemas más y más amplios de seguros obligatorios, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios básicos, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo".⁸ De esta manera el Estado de Bienestar fue importante pues centró una búsqueda de mecanismos que permitieran mantener en armonía elementos que de siempre han sido antagónicos como: trabajo-capital, la diferencia de las clases sociales, asalariados-patronos.

La teoría keynesiana propone la intervención del Estado, en aspectos como: la propensión a consumir por medio del sistema impositivo, la tasa de interés, y socializar las inversiones.

La presencia del Estado de Bienestar no implica que el Estado asuma la propiedad de los instrumentos de producción. El Estado es capaz de determinar

⁷ García Cotarelo Ramón, *Los principios fundamentales*, p. 9.

⁸ Claus Offe, *contradicciones en el Estado de bienestar*, México, Allianza, , 1988, p. 135.

el aumento de los recursos que se han de destinar a esos instrumentos y la tasa básica de interés para sus propietarios y una cierta socialización general de la inversión acabará siendo el único medio que permita asegurar el acercamiento del sistema a una situación del pleno empleo; aunque esto no excluye necesariamente todos los compromisos y acuerdos de cooperación entre la autoridad estatal y la iniciativa privada.

De tal forma que el Estado de Bienestar encuentra una serie de pautas influidas por el pensamiento económico de John Maynard Keynes como: el diseño de una política económica global de pleno empleo y de la participación del Estado en la economía. El Estado tuvo que invertir y regular los procesos económicos, el mercado, las finanzas, el empleo, la inflación y el estancamiento económico.

El Estado de Bienestar es un modelo económico-social encaminado a buscar mecanismos que legitimen a la economía capitalista; la obtención de una obediencia cívica o una lealtad de masas⁹ por medio de la implementación de programas de asistencia social brindados por el Estado, lo que se traducía en un estado de quietud social. "Los procesos económicos capitalistas aceleraron el crecimiento de las operaciones de unidades individuales de capital"¹⁰ este modelo sirvió para evitar conflictos sociales, con una "fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas";¹¹ como solución política a contradicciones sociales; trató de limitar y mitigar el conflicto de clase, buscó "equilibrar la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital que constitúan

⁹Claus Offe, Op. Cit., p. 28. La lealtad de masas se refiere a un recurso regulador, como la capacidad de las estructuras, procesos y resultados del sistema político-administrativo para ser mutuamente aceptado.

¹⁰ Claus Offe, Op. Cit., p. 20.

¹¹ Ibid., p. 135.

el rasgo más ostensible del capitalismo liberal".¹² Este tipo de Estado es una respuesta del capitalismo a la clase obrera.

Podemos observar entonces que la llamada crisis del Estado de Bienestar tuvo varias causas, uno de los argumentos de la crisis de este, según Claus Offe en primera instancia, se refiere al Estado de Bienestar como un ente que tiene un carácter "multifuncional", su capacidad de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias conflictivas, hicieron que el arreglo político implicado en el Estado de Bienestar fuese tan atractivo para una alianza amplia de fuerzas heterogéneas.¹³

Este mismo autor analiza al Estado de Bienestar desde la parte estructural indicando que el Estado de bienestar entró en "contradicción",¹⁴ es decir, pretendió realizar funciones incompatibles que lo llevaron a su caída. Hace alusión a *tres contradicciones* como: *la desmercantilización, los problemas fiscales y las limitaciones de planificación en las acciones gubernamentales.*

Para resumir, la importancia del Estado de Bienestar, Juan Carlos Gutiérrez Muñoz señala de manera concreta sus objetivos: la base primaria del bienestar son el ingreso y el empleo; existe la necesidad de satisfacer al máximo los riesgos sociales vinculados o no al trabajo; la igualdad de oportunidades que fortalezca la mejor distribución del ingreso y la riqueza; la consideración

¹² Ibid., p. 136.

¹³ Claus Offe, Op. Cit., p. 20.

¹⁴ Claus Offe, Op. Cit., p. 25. Entiende por *contradicciones* a los factores responsables de situaciones desestabilizadoras o tendencias a la crisis, cuya profundidad o superación depende continuamente de luchas sociales y maniobras políticas.

específica de sectores que están al margen de redes formales Institucionales para evitar quedar excluidos de la atención de sus necesidades vitales¹³

1.2.2 El modelo neoliberal a finales del siglo XX

El caso fehaciente en la construcción de una nueva estructura estatal supranacional de carácter regional la constituye la Unión Europea, la cual cuenta con diferentes órdenes jurídicos, Institucionales y estructuras de gobierno, como son: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Central Europeo, una moneda única, políticas exteriores y militares. El objetivo de estas estructuras macroestatales es mantener la estabilidad de los miembros de la Unión Europea bajo una modalidad Institucional diferente, a la Instituida hace algunos años; entonces, la función de estos órganos es finalmente, la estatal.

El modelo neoliberal actualmente es privativo, sobre todo después de la guerra fría, la existencia de un orden mundial diferente, en el cual el mercado y las relaciones económicas dominan el espacio Internacional tiene su origen en la economía clásica, postulada por David Ricardo y Adam Smith, los cuales confinaron las funciones del Estado al mínimo, pues lo sobresaliente en su teoría era la función de los Individuos, a este modelo se denominó neoliberal y cuenta con tres ejes fundamentales: la exportación como base fundamental del crecimiento económico, la reducción de la acción estatal a través de la privatización, reducción de la burocracia y las cuentas fiscales.

¹³ Gutiérrez Muñoz Juan Carlos, *La política social como deber de la administración pública*, Tesis maestría, México, UNAM, 2000, p. 4.

El neoliberalismo a partir de principios de la década de los setenta, se postula como único modelo viable para revertir del déficit gubernamental producto de las contradicciones del Estado de Bienestar, además, de asegurar a la población la satisfacción de sus necesidades vía el mercado.

Donde el Estado sólo quedará como garante de la propiedad privada y no más como motor de la economía. Para ello, es necesario aplicar algunas estrategias, donde los organismos Internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, "sugieren": generar un mercado externo, reducción del aparato burocrático, eliminación del déficit, las variables macroeconómicas deben mostrar estabilidad, la actividad comercial es la privilegiada.

No podemos negar que se trata de una nueva estructura estatal, por un lado complementa algunas deficiencias, al mismo tiempo, los Estados-Nación con limitaciones administrativas, económicas y sociales, deberán resolverlas con la ayuda del resto de la comunidad y por el otro, entra en tensión y competencia con normas y atribuciones de la organización macroestatal.

Opera como una nueva dimensión de función estatal que se agrega a las existentes anteriormente, la local y/o nacional. "Sólo a partir de una estrecha identificación del Estado con el Estado-Nación, es posible argumentar que es este un proceso de debilitamiento del Estado en Europa".¹⁶

¹⁶ Boaventura de Sosa Santos, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y el Instituto Latinoamericano de Servicios Alternativos, 1998, p. 35.

La Unión Europea¹⁷ es actualmente el ejemplo más acabado en materia de Integración económica: por su cercanía geográfica, por poseer características económicas, políticas y sociales semejantes.

De hecho este proceso consta de tres fases: la cooperación, se puede presentar a nivel bilateral o multilateral, por medio del cual los Estados se comprometen a cumplir recíprocamente asuntos de Interés común, sin menoscabo de su soberanía, pues sólo se Incluyen temas diplomáticos y quedan excluidos los ámbitos de bienestar y servicios; la Integración, se presenta por medio de tratados y/o acuerdos Internacionales, en el cual se deben ceder algunas prerrogativas soberanas, a través de esta pueden circular libremente y con el mismo tratamiento: mercancías, servicios personales y capitales; en tanto, la unificación, se fusionan por completo lo Estados, algunas prerrogativas soberanas, pero los asuntos de Importancia son fijados por la Unión.

La Unión cuenta con Instituciones estatales como: el *consejo europeo*, el cual concede a la Unión el Impulso necesario para su desarrollo y define las orientaciones políticas generales; el parlamento europeo tiene la facultad de participar en la elaboración del presupuesto y controlar los gastos comunitarios

¹⁷ La conformación de la Unión Europea se presentó desde 1944, con la Asociación de BENELUX, es decir la Unión Económica de Bélgica, Holanda y Luxemburgo; en 1952 se conforma la Comunidad Europea del Carbón y del Acero: Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Luxemburgo; en 1958 se constituye la Comunidad Económica Europea: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal y Reino Unido; en 1959 se establece la Asociación Europea de Libre Comercio: Noruega, Finlandia, Suecia, Islandia, Suiza, Austria y Liechtenstein; en 1993 se formó el Espacio Económico Europeo: Noruega, Finlandia, Suecia, Islandia Suiza, Austria, Liechtenstein, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal y Reino Unido; en ese mismo año se define la Unión Europea conformada por los países de la Comunidad Económica Europea más Finlandia, Suecia y Austria.

el Consejo de la Unión Europea, representa los Intereses después de consultar la opinión del parlamento europeo, a su vez el Consejo es auxiliado por el *Comité de los Representantes Permanentes de los Estados* miembros ante las comunidades; la *Comisión Europea* debe garantizar el cumplimiento de los tratados y de los textos aprobados para su aplicación, es responsable de la ejecución de las políticas comunitarias; *Tribunal de Justicia*, controla la legalidad de la actuación de los órganos comunitarios y el respeto de los miembros por el derecho comunitario; *Tribunal de Cuentas*, suministrar al Consejo y al Parlamento un reporte sobre la confiabilidad de las cuentas, la legalidad y la regularidad de las operaciones; el *Comité económico social* puede emitir opinión por cuenta propia; *Comité de las Regiones*, puede emitir opinión por cuenta propia.

Pensar en la desaparición del Estado, es algo difícil de suceder, pues el Estado, recordemos, fue una creación del hombre, para servicio y beneficio del mismo, además, no podemos negar la utilidad extrema de éste, sobre todo en la solución de diferencias entre autoridad y sociedad, por ello, lo más lógico que ocurra como hasta este momento, es la adaptación y transformación del Estado, para continuar vigente en la escena de este "nuevo" orden estatal.

Por último, diremos que el Estado tiene algunas funciones imposibles de soslayar: "asume un carácter de dominación; armoniza, integra y coordina bajo el sello burgués de la nación, las funciones públicas que se desprenden de su carácter universal; no sólo es coerción y represión, también es por necesidad de realizar de funciones públicas, además, la dirección de una sociedad civil".¹⁸

¹⁸ Guerrero Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Fontamara, 1986, p. 183.

Independientemente de las transformaciones antes citadas sobre el Estado, este ente debe y tiene la obligación de velar y garantizar la conservación de la sociedad. Pero, dentro de ella, siempre habrá conflicto o por lo menos, se estará propenso a la incertidumbre generada por la pluralidad natural presentada en cualquier sociedad. "Existe porque el individuo es una contradicción absoluta. Su esencia es resolver esa contradicción. Y esta solución de existir de los individuos, uno para el otro, es la comunidad de los hombres. La comunidad es una forma autónoma de la vida, porque se establece mediante la contradicción indisoluble del individualismo y se halla fuera del arbitrio de los propios individuos".¹⁹

Es entonces que la parte política de un Estado tiene una relación estrecha en el logro de una igualdad y equidad dentro de la comunidad, con el ánimo de mediar los intereses individuales - colectivos. Pues, el hombre por naturaleza busca dominar, manipular, ejercer el poder para beneficio propio.

El Estado es la fuerza política superior a las fuerzas privadas de la sociedad que evita que la vida civil llegue a los extremos del antagonismo. Para ello, cuenta con una poderosa maquinaria administrativa que en todo momento hace valer los fundamentos de la coacción política con el fin de detener los embates de la lucha de clases en el área de la economía capitalista, reviste situaciones peligrosas que no siempre pueden ser controladas por medio del consenso y la negociación. Por eso cuando éstas atentan contra la sociedad, el Estado, sin miramiento alguno las reprime.²⁰

¹⁹ Von Stein Lorenzo, *Monarquía y movimientos sociales*, p. 4, citado por Guerrero Omar, en, *La teoría de la Administración Pública*, p. 135.

²⁰ Poulantzas Nicolás, *Poder político y clases sociales*, México, Siglo XXI, 1973.

1.3. El gobierno como elemento nodal en la *Governance*.

Desde los inicios del estudio de las ciencias sociales, el Estado era la figura más estudiada, pero la sociedad y los propios sistemas cambian a un ritmo vertiginoso. Aproximadamente, de dos décadas a la fecha un concepto resurge de las profundidades de las ciencias humanas, para situarse como centro de los análisis, discusiones y debates, el gobierno, ello quizá porque es el elemento gestor entre la autoridad y la sociedad.

El gobierno toma un papel principal, porque él será el garante del bienestar social, además, tiene un rostro, la burocracia. Algunos autores y analistas establecen que gobierno y administración pública son sinónimos, para efectos del presente trabajo no se consideran como tal. El gobierno sí posee un rostro, por ello, es el conjunto de personas que ejercen el poder político, para gobernar a la sociedad, administrar los recursos y de esa forma se propicie la estabilidad social.

El gobierno, entonces, puede definirse como la entidad tangible o corpórea, en la cual se sustenta la sociedad, dada por el Estado. Es decir, "es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos; es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos".²¹

A raíz del sobresaliente interés por el gobierno, nos hemos visto en la necesidad de regresar a nuestros clásicos, quienes sin duda marcaron un hito en el estudio del Estado, la ciencia política, el gobierno y la Administración Pública. Por

²¹ Guerrero Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista, México*, Fontamán, 1986, p. 183.

ejemplo, Gaetano Mosca, definió a finales del siglo XIX al gobierno como la dirección de la "maquinaria administrativa, financiera y militar o la influencia sobre quienes la dirigen".²²

Gaetano Mosca muestra una conceptualización mecanicista al nombrar al gobierno una maquinaria, pero en realidad es un aparato mayúsculo, pues a través de la administración pública logra administrar toda clase de recursos, además, gobierna a la sociedad. Algunos especialistas como Deutsch lo observan como "el arte de dirigir o autodirigir con base en elementos de comunicación y control."²³

La importancia del gobierno radica en limitar el Estado natural del ser humano y generar los mecanismos necesarios para gestar un Estado civil. Lo anterior, no es nuevo pues la necesidad de un gobierno se plantea desde que el deseo propio rebasa al colectivo y se presenten ataques en la comunidad entre los miembros de esta. De ahí, el imperio de establecer los mecanismos de control y consenso, para que un grupo de personas dirijan los destinos del resto de la comunidad.

Los clásicos en materia de gobierno como Locke y Hobbes, plantean la necesidad de establecer una elite con la facultad y obligación de dirección para los miembros de una comunidad en específico. Por ejemplo, Hobbes manifiesta en sus escritos, la necesidad de orden y obediencia del pueblo, a través de las leyes, así como el poder mismo del gobernante. Pues argumenta: el hombre por naturaleza es agresivo.

²² Mosca Gaetano, *Elementi di Scienza Politica*, Tipografia di la Camera dei Deputati, Roma, 1895, p. 171.

²³ Deutsch Karl, *Los nervios del gobierno*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1969, cap. 5.

Hobbes plantea la necesidad de este orden, porque supone al ser humano partidario de cualquier tipo de dirección, antes de guiarse o vivir bajo el Estado natural. De esta reflexión surge el impulso de establecer un contrato social, por medio del cual la comunidad cede poderes a un grupo de personas con la responsabilidad de organizar la vida interior y exterior de dicha comunidad.

Los escritos de Hobbes dejaron a un lado elementos como la competitividad en la sociedad, los deseos de poder, sea de forma legítima o por medio de la fuerza, pero sus aportes, sin duda, son interesantes porque manifiesta la importancia del orden y sentido de la comunidad al limitar en cierto grado los instintos humanos sobre todo cuando se vive en sociedad.

Al respecto John Locke no solo plantea la necesidad de establecer un gobierno, al mismo tiempo exige que en este se viva mejor que el Estado natural. Locke fue más allá cuando asegura que no sólo la legitimidad y la fuerza son elementos esenciales para establecer un espacio físico con miembros civilizados y organizados; también determinó el imperativo de diseñar un mecanismo por medio del cual no sólo bastaba ceder todo el poder de la comunidad a un grupo de personas sino el resto de la comunidad debía tener obligaciones para con la élite gobernante, al mismo tiempo los gobernantes detentaban ciertas obligaciones para con sus gobernados, a través de la Constitución o algún ordenamiento jurídico.

Entonces, el gobierno proporciona a la sociedad dirección, gestiona las demandas sentidas de la comunidad, brinda seguridad y orden público, administra la impartición de justicia. Para ejecutar estas acciones, Richard Rose,

establece cinco elementos Integrales del gobierno: leyes, ordenamientos fiscales, empleados públicos, organizaciones públicas y programas públicos.

Como se observa el primer elemento del gobierno según Rose, también es esencial en el trabajo de Locke, de hecho las leyes tiene el objetivo de limitar el Estado natural; cualquier controversia entre particulares y por último la relación entre autoridad y privados.

La obtención de recursos es importante para que el gobierno ejecute la serie de acciones a las que está obligado; pues, la movilización correcta de estos produce resultados a través de los programas sociales, de ahí, el gobierno también es el conjunto de esos programas, resultado del quehacer cotidiano institucional y de los empleados utilizados para ello.

Los servidores públicos son el tercer elemento para la integración del gobierno, estos deben ser una élite preparada en cuestiones de gobierno con sentido de responsabilidad y lealtad institucional; son los hacedores de políticas públicas, el brazo de las cuestiones públicas.

Los últimos elementos según Rose son: las instituciones y los programas que materializan los productos que de ellos mismos emanan²⁴.

Herber estima que el gobierno debe ser nivelado y limitado, para ello, propone tres etapas: primera, un gobierno pequeño, relativo y de absoluta economía de subsistencia; segunda, crece con relación a la economía en la medida que esta

²⁴ Rose Richard, *El Gran Gobierno*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, p. 90.

aumenta su capacidad de financiar los servicios que el gobierno está especialmente capacitado para prestar; tercera, su tamaño deja de aumentar cuando se satisface la demanda de servicios públicos, tales como escuelas, caminos y defensa militar.

1.4. La Administración Pública y su Importancia en la *Governance*

Nuestra ciencia, la Administración Pública, no nace con estrella propia sino por el contrario creció a la luz de la ciencia política y el derecho. En su evolución la administración pública se ha encontrado con dos hondas dificultades: la primera, "ha sido espejo fiel de las circunstancias y; en segundo lugar, no se ha adelantado a su tiempo",²⁵ es decir, toma cartas en el asunto sobre la problemática gubernamental-pública conforme se presentan las fallas en el gobierno.

Además, la Administración Pública nace como un arte debido a que "utiliza técnicas y habilidades para lograr los fines del Estado, sin más conocimiento que su experiencia y el permanente aprendizaje del ensayo y el error. Con el tiempo, se logran establecer premisas generales, posteriormente aceptadas y en algún momento esto se convierte en leyes aplicables de observancia general, para convertirse en una ciencia."²⁶

La historia de la Administración Pública para llegar al *status* de ciencia tuvo tres grandes momentos: primero, "la Antigua Ciencia Administrativa fundada por

²⁵ Merino Huerta Mauricio, "De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina", Mimeo, 1992, p. 2.

²⁶ Sánchez González José Juan, *La Administración Pública como ciencia*, México, Editores Plaza y Valdés - Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2001, p. 130.

Von Stein en Alemania y Bonnin en Francia, quienes sostienen: la Administración Pública es una ciencia; el segundo, la idea de consolidar a la Administración Pública como filosofía, corriente iniciada en Inglaterra; tercero, la visión de Wilson Woodrow que define en primera instancia a la Administración Pública como arte con capacidad para convertirse en ciencia.”

Para ejemplificar lo anterior, nos remitiremos a Gladden, el cual establece cuatro situaciones como el objeto de estudio de la Administración Pública: primera, las formas históricas de gobierno; segunda, el papel de los funcionarios; tercera, el desarrollo de técnicas básicas administrativas y cuarta, la creación de los servicios básicos.

De hecho una vez que la Administración Pública se independiza de otras ciencias sociales, las áreas establecidas por Gladden son la razón de la misma. A partir de esta independencia cientista, es que inicia el surgimiento de variadas interpretaciones y corrientes de pensamiento en torno a la Administración Pública.

Un antecedente remoto al establecimiento de la Administración Pública como ciencia es el cameralismo, corriente que practicaba la implementación de técnicas utilizadas para incrementar las posesiones estatales, al mismo tiempo se desarrollan normas internas tendientes a mantener las relaciones súbdito-monarca, se presume que estas normas se desarrollaron hasta constituirse el derecho administrativo.

²⁷ *Ibidem.*, p. 18.

Otro aporte fue el elaborado por Lorenzo Von Stein en 1717-1771, pues es su obra *La teoría de la Administración Pública*, define a esta como: "actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida proplamente exterior del Estado, es lo que se llama Administración del Estado. La Administración alcanza, pues su forma más pura, más Ideal, la exigida por el principio del Estado, una vez que ha convertido en único cometido suyo la vida de todos los individuos".²⁸

En Francia, Bonnin sostiene que la Administración Pública es una "potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".²⁹ En este tenor observa que la ciencia administrativa debe partir de tres consideraciones fundamentales: 1) esta debe construirse como ciencia, arte e Institución política; 2) las tres facetas de la doctrina administrativa deben completarse, para formar un sistema; 3) esto debe ser un fenómeno administrativo.

Entonces, podemos decir que al hablar de Administración Pública nos estaremos refiriendo a: "los fines del Estado explícitamente contemplados en la Constitución; los fines del Estado traducidos en planes, programas a través de la obligación y razón de ser del gobierno; distribución de facultades y obligaciones por medio de actos y actores de gobierno; la disponibilidad y distribución de recursos para cumplir con lo estipulado en planes y programas; ejecución de los actos de gobierno; los efectos resultantes de los actos de gobierno".³⁰

²⁸ Citado por Omar Guerrero en *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986, p. 139.

²⁹ Bonnin, Compendio de los principios de administración, p. 261, citado por Guerrero Orozco Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986, p. 29.

³⁰ Guerrero Orozco Omar, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. XVII.

Woodrow Wilson estableció que para el estudio de la administración pública, es necesario, tomar en cuenta tres aspectos: "historia del estudio de la disciplina, es decir, retrospectiva del avance en esta materia; establecer claramente cual es el objeto de estudio de la Administración Pública; analizar cual sería el método de análisis más Idóneo, tomando en cuenta las Ideas políticas pertinentes en ese momento, que a la vez pudieran influir en el análisis".³¹

Con el aporte de Woodrow Wilson a la administración pública norteamericana se marca un parteaguas en el análisis y estudio de la misma, incluso esta tendencia la deja hondamente marcada; aquí, podemos aseverar el hecho de la iniciación formal de la tendencia eficientista de la Administración Pública, es decir, se dio cabida a las metodologías y herramientas de la administración privada a la administración pública.

Lo anterior, lo podemos constatar con la concepción que tiene Wilson sobre la Administración Pública, "es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y de acuerdo con los deseos del público".³² En esta apreciación localizamos la importancia de la parte ejecutora de la administración pública, pues es la encargada de propiciar el desarrollo eficientista de los medios-fines, incluso agrega la palabra negocio, la cual da una connotación de no pérdida, y si de la cumplimentación de las necesidades o demandas del ciudadano, por ello, sugiere que la

³¹ Wilson Woodrow, "The study of Administration", en *Political Science Quarterly*, Washington, Vol. 2, No. 2, 1887. p. 197.

³² Wilson Woodrow, "Estudio de la Administración", en Dwight Waldo, *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y Otros aspectos*, México, Trillas, 1989, p. 4.

Administración Pública es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno.

Como se puede apreciar en la definición que nos da Wilson, sólo marca una relación cercana entre administración pública-sociedad, pero las acciones y situaciones de corte político, las deja de lado, pues sugiere exclusivamente la obligación del aparato gubernamental por cubrir las expectativas del ciudadano con base en técnicas que permitan la optimización de los recursos.

A partir de la crisis económica de los setenta el Estado y el gobierno se vieron en la necesidad de replantear su dimensión y misión, por ende, la administración pública corrió con la misma suerte.

En el momento que el modelo benefactor pierde vigencia se implanta un modelo de corte neoliberal, el cual sin ningún miramiento manifiesta la importancia del mercado y al individuo lo observa como ente de la sociedad. De ahí, el marcado énfasis en la idea de ciudadano, lo cual ayuda en la construcción democrática, pues al final del día, las decisiones se transformaran en proyectos y programas para la sociedad.

Con los cambios en el modelo de desarrollo, el Estado, al mismo tiempo tuvo que replantear la visión de su brazo ejecutor, la administración pública. Por ello, desde la década de los setenta, el aparato burocrático sufre transformaciones, en las cuales deja a un lado los postulados de una administración clásica, para dar paso a la llamada administración pública gerencial.

Esta forma diferente de administrar lo gubernamental-público, busca responsabilizar al servidor público de los resultados obtenidos del trabajo cotidiano, pues de ello dependerá rescatar y fortalecer el carácter democrático de la administración pública. En la medida que los resultados convenzan a la sociedad o a la mayoría de esta, en este sentido se allenta la participación social y política, lo cual redundará en el perfeccionamiento de la democracia representativa.

La administración pública es la responsable de materializar las concepciones políticas sobre: democracia, representatividad, bienestar social, equidad, entre otros principios democráticos. Por eso, la revisión de sus capacidades debe ser un trabajo continuo, dado que el progreso de la vida social marca la pauta en el desarrollo del aparato burocrático.

Con los cambios político-sociales de las comunidades, la tarea de la administración pública se volca compleja, pues dirigir a una sociedad descontenta, politizada en algún sentido, organizada y con métodos autorganizados propios requiere compromiso, al mismo tiempo tender una red de estrategias para lograr el acercamiento con la sociedad. De ahí, que el panorama político en gran medida marque las pautas en el desarrollo de las administraciones públicas, por ejemplo:

- ▶▶ Los programas y acciones gubernamentales en ocasiones los conceptualizamos como políticas públicas, aunque para el castellano existen dificultades semánticas. Por ejemplo, la esfera política se define con el término *polity*, la actividad política con el concepto *politics*, la acción de gobierno y pública se determina bajo *policies*.

La primera acepción específica la distinción entre mundo de la política y la sociedad civil; la segunda, designa la competencia para la ocupación de los puestos políticos y los debates entre los actores políticos, al mismo tiempo la forma de conducirse de estos; la tercera, el proceso a través del cual diseñan, se ejecutan e implantan los programas gubernamentales y públicos, son los mecanismos político-administrativos.

- ▶▶ Algunas características de la administración pública gerencialista son: orientación de la acción del gobierno para el ciudadano-usuario, énfasis en el control de resultado, se exige una participación mayor de la sociedad organizada para la elaboración de políticas públicas, prioridad a la descentralización, la intervención de particulares es cada vez mayor, pues los servicios son prestados por empresas privadas, la participación de la sociedad civil organizada se presenta para cubrir demandas y expectativas que gestionan estas organizaciones ante las autoridades correspondientes.

A continuación se establecerán los diferentes enfoques en la Administración Pública, *grosso modo*, son las diferentes vertientes de estudio.

ENFOQUES SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Cuadro No. 1.1

Enfoque	Características
Legal	Enfatiza la legalidad de los procesos administrativos. Este enfoque no se centraliza exclusivamente sobre la rama ejecutiva, sino que se enfoca también al poder legislativo y judicial.
Histórico	Constituye un esfuerzo por entender el desarrollo de los sistemas administrativos en el contexto de un tiempo pasado. Su principal supuesto es que los eventos pasados y presente están interconectados.
Organigramas	Se basa en el supuesto de que las estructuras administrativas pueden ser retratadas o representadas gráficamente.
Comparativo	El proceso administrativo trasciende los límites de la nación. Se intenta observar y evaluar los procesos administrativos a través del ambiente total y de las diferencias en valores de nación a nación.
Económico	Estudia la interrelación total de las fuerzas externas, buscando la maximización de la satisfacción privada, así como el proceso racionalizado y calculado por el que los burócratas tratan de satisfacer las exigencias de la población.
Análisis de poder	Se acepta el poder como un fin en sí mismo. El poder se estudia en todas sus ramificaciones incluyendo las técnicas por las que se obtiene, se mantiene y se aplica.
Psicológico	El foco de atención es la agenda oculta del burócrata para atender y analizar estos factores que influyen en sus decisiones. Estudia el desarrollo de técnicas para presentar las actitudes y percepciones de los burócratas y los clientes.
Comportamiento humano	Está relacionado con los grupos organizacionales en el diseño de la política administrativa. Enfatiza la conducta de grupos, sus actitudes, acciones y la influencia de estos sobre la conducta del individuo.
Turbulencia	Observa a la sociedad en un incesante flujo. Es un enfoque altamente psicológico que ve a la sociedad recibiendo influencia de una variedad de contornos diferentes y turbulentos.
Sistemas	El proceso de cambio puede conceptualizarse en cuatro fases interrelacionadas: el insumo, la conversión, producto y retroalimentación.
Problemas claves	Plantea un problema específico, el cual enfrenta la sociedad. Para resolverlo puede utilizar cualquiera de los enfoques anteriores o una combinación de ellos.
Casos	Centraliza su atención sobre problemas específicos. Se puede utilizar para sucesos importantes que se dan en las diversas fases del proceso administrativo.
Ficción	Utiliza episodios imaginarios para entender el proceso administrativo, mediante las novelas y las obras de ciencia ficción.

FUENTE: José Juan Sánchez González, *La Administración Pública y la Reforma del Estado en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2001, p. 160-161.

De la misma manera que el Estado ha evolucionado, su ente activo, el gobierno también ha hecho lo propio, esperando, por la serie de relaciones en forma de red, a partir de los diversos actores interactuantes en las cuestiones públicas-gubernamentales. Felix A. Nigro establece: la Administración Pública es el esfuerzo cooperativo de un grupo en el marco de actividades de carácter público; debe tener una estrecha relación con los poderes legislativo y judicial; juega un papel importante en la formulación de la política pública y en consecuencia es parte del proceso político; es diferente de la Administración Privada; guarda estrecha relación con los numerosos grupos privados y los sujetos individuales a la hora de suministrar servicios a la comunidad.

Una vez explorado el concepto de Administración Pública, ella necesitará además, de métodos y herramientas técnicas, un elemento de corte político, la legitimidad, para cumplir el objetivo de su creación. La legitimidad se presenta en sistemas democráticos, donde existe una participación de la sociedad, o de los actores involucrados. La legitimidad es el voto de confianza del ciudadano para el gobernante.

En la medida que los distintos actores participantes de la democracia van madurando y este sistema se volca eficaz, eficiente y capaz de responder puntualmente a las demandas de la colectividad. La democracia ya no es un pretexto, sino una realidad con menos imperfecciones. De esta forma "la democracia aparece así como un elemento de equilibrio hegemónico entre la sociedad civil y el Estado, cuya condición posibilita la capacidad de absorción molecular de las demandas de todos los actores significativos"³³.

³³ Portantiero Juan Carlos. *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*, Caracas-Venezuela, Ediciones Nueva Visión, 1982, p. 67.

De ahí que las instituciones políticas democráticas coadyuvan en la solución de conflictos y tensiones; aunque, no podemos obviar la particularidad de cada latitud en la búsqueda de alternativas, pues en "la conflictividad de una sociedad, es necesario atender tanto los conflictos históricos resueltos como los nuevos conflictos derivados de la transición a un nuevo paradigma tecnoeconómico de desarrollo".

Al referirnos al concepto de legitimidad, debemos hacerlo buscando la razón de ser de la democracia, aunque cabe destacar que no es el único elemento. Siendo demasiado incisivos diremos que la legitimidad cuenta con cuatro elementos clave: "normas y valores compartidos, conformidad con las reglas establecidas para la adquisición del poder, el adecuado y efectivo uso del poder, y el consentimiento de los gobernados".

Ponemos atención especial a la legitimidad, dado que un régimen no podrá denominarse democrático, sino opera bajo parámetros y procedimientos legalmente establecidos para el acceso del poder, a través de la legalidad de la acción política. En este momento, no sólo estamos refiriéndonos al binomio legitimidad-democracia, sino al triduo: legalidad, legitimidad y democracia.

³⁴ Prats I. Catalá Joan, "Previendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado en la cooperación política", en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, No. 3, Instituto Internacional de Gobernabilidad, p. 2

<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial3/dhial3-07.htm>.

³⁵ Nicandro Cruz César, "La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática. Sobre la importancia de la acción gubernamental" en el *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* No. 15, Instituto Internacional de Gobernabilidad, p. 3.

<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial5/dhial5-01.htm>.

Entonces, la legitimidad no es una cualidad individual que poseen o no los sistemas de poder, sino un conjunto de diferentes criterios, o dimensiones múltiples, que operan a distintos niveles, cada uno de los cuales proveen bases morales para el acatamiento y la cooperación por parte de aquellos subordinados de una relación de poder dada³⁶. Incluso, la legitimidad, hoy día, se plantea mayores retos, es decir, la relación de la eficiencia-eficacia en el uso de poder con base en reglas aceptadas para la promoción de intereses comunes y el bienestar de una comunidad o colectividad determinada. De ahí, que todo proceso de legitimación se oriente a:

- ▶▶ Argumentar la pertinencia de un orden político y/o de la acción gubernamental potencialmente generables con la acción política.

- ▶▶ Garantizar el uso correcto de procedimientos legales, institucionalizados con relación a las acciones de gobierno, así como la estricta observancia y de los actos implicados a la legalidad vigente y las reglas del juego político.

- ▶▶ Fundamentar los objetivos y medios instrumentales de la acción gubernamental en valores socialmente aceptados y defendidos.

- ▶▶ Demostrar que el uso de poder y los recursos públicos ejercidos como resultado de la acción política generan o son potencialmente capaces de generar, rendimientos significativos y socialmente relevantes.

³⁶ Ibidem., p. 2.

Cuando hablamos de las reglas del juego en la democracia, es decir, la mediación Institucional entre el Estado y la gente, necesariamente referimos al régimen político, pues en este estadio se presenta la labor de solucionar los problemas de quién y cómo se gobierna a la sociedad; cómo se canalizan los conflictos y las demandas sociales.

CAPITULO 2

¿QUÉ SE ENTIENDE POR *GOVERNANCE*

El concepto *governance*, no es nuevo sino por el contrario se localiza en el siglo XVI, y en esta ocasión nos sirve de marco para analizar de qué forma los gobiernos intentan incrementar las capacidades gubernamentales.

Entre administración pública y política existe una relación exclusiva, el objetivo de este capítulo es abordar las particularidades de la *governance*, y posteriormente algunos conceptos similares: capacidad de gobierno, gobernanza, gubernamentalidad, gobernabilidad y gobernabilidad democrática, con el fin de localizar los elementos de análisis y coincidencias de estos términos. Al mismo tiempo determinar si dichos conceptos en su significación implican lo mismo.

2.1 ¿Qué debemos entender por *Governance*?

La dificultad que padecemos aquellos interesados en el tema *governance*, es la imprecisión en su definición, además, de las derivaciones de este. Algunos ejemplos extraídos al azar de una búsqueda electrónica que se realizó en la prensa de los EE.UU. y el Reino Unido entre 1990 y febrero de 1996, arrojó más de 2,300 entradas, indicando que "*governance*" podría significar gobierno, forma de gobierno, sistema de gobierno; régimen, administración de empresas; gestión, gestión de empresas; "gobernabilidad".

Hasta donde se conoce la *governance*, tiene un origen francés derivado de "*gouvernance*" acuñado en el siglo XVI, pero conocido hasta el siglo XVIII, este

término implica la gestión del gobierno. Aunque más tarde los Ingleses utilizaron a la *governance*, como sinónimo de dirección de los barcos o naves que llevaban productos o buscaban territorios nuevos.

Uno de los pocos materiales localizados en donde de forma explícita se aborda el concepto *governance*, es el escrito por Renate Maynetz denominado "Nuevos desafíos de la teoría *Governance*". La complicación en la exploración de este tema inicia desde aquí, pues no existe una concepción unívoca al respecto, incluso para esta autora tiene la categoría de teoría²⁷, cuando para la mayoría de los estudiosos, solo la consideramos como elemento en la toma de decisiones gubernamentales con efectos positivo o negativos en el ámbito político-administrativo.

Como se comentó páginas atrás, la mayoría de los gobiernos se encuentran en constante búsqueda de la solución idónea para revertir los problemas sociales, políticos, administrativos y culturales enfrentados por causa de los cambios abruptos y constantes que se presentan en la sociedad.

²⁷ Maynetz Renate, "Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*", *Instituciones y Desarrollo* No. 7, Madrid, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000.

²⁸ El hecho de nominar una situación como teoría, nos remite a tres aspectos. El primero, el humano en algunas ocasiones actúa y después reflexiona sobre lo hecho, en esa circunstancia se habla de una teoría elaborada, es decir, emana *ex post facto* de la conducta; segundo, el diseño de una teoría puede aceptar por medio de una descripción de la práctica, pues requiere de una especificación amplia de la realidad; el tercer aspecto, se refiere al desarrollo de una teoría con base en la historia, implica el razonamiento del conocimiento que surge a partir de una época en específico y en algunos casos, es impráctico después de un periodo determinado. Por ello, no considero el estudio de la gobernarse como una teoría, para efectos del trabajo es un término que trata de explicar la realidad y crisis actual de los gobiernos en las sociedades capitalistas avanzadas en específico, aunque con cierta aplicabilidad en las sociedades subdesarrolladas. Este concepto da luz y muestra el camino por medio de ciertas categorías como: gobierno abierto, sociedad participativa, democracia, entre otros que se revisaran más a detalle en lo sucesivo. Cabe destacar que el concepto aunque tiene una existencia larga, en la época contemporánea un se localiza en exploración.

Quizá, por ello, de un tiempo a la fecha se viva en la época de lo "nuevo" (neo), sobre todo, porque la degradación social es cada vez mayúscula con repercusiones en otros órdenes. Al mismo tiempo, es necesario revisar la historia y con ello la experiencia en cuestiones de gobierno para obtener alguna lección. Ejemplo de lo anterior es la dicotomía entre política y administración pública planteada por Wilson aproximadamente en 1887, que no ha dado el fruto esperado en las sociedades capitalistas y subdesarrolladas.

De ahí, el renacimiento de un concepto muy antiguo como la *governance*, explorado en el siglo XVI y aplicado en el XVIII, es con el fin de gestionar las demandas sentidas de la sociedad y no mantener el desprestigio en el gobierno.

Con este concepto se busca que la política y la administración pública materialicen las demandas de la sociedad para hacer efectiva la razón de ser del Estado, por medio de las herramientas con las que cuenta el gobierno. Precisamente, la falta en el cumplimiento de la justicia social, la carencia de medios efectivos para distribuir el ingreso ha llevado a las sociedades al desgano en todo aquello con olor a la política y a la administración pública. Es entonces, cuando el concepto de *governance* se volcá útil, para coadyuvar a resolver la serie de ausencias de corte social, político y administrativo en las comunidades capitalistas avanzadas, más que en las sociedades emergentes.

Después de varios siglos de existencia la *governance*, renace después de la Segunda Guerra Mundial, como un medio para levantar a los Estados de la crisis político-económica. Una vez culminada la Gran Guerra fue necesario replantear la importancia del manejo de las herramientas de la política interna y externa;

pues, el mundo se fragmentó en dos polos, el capitalismo y el socialismo hasta 1989 con la caída del modelo socialista.

Antes de iniciar el análisis de la *governance*, se deja claro que este concepto provee de dos tipos de capacidades al gobierno. La primera, es la capacidad procedimental o administrativa, esta cumple la función de propiciar la "efectividad" en el aparato burocrático por medio de algunas técnicas "sugeridas" por organismos internacionales (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros) como son: certificación de los procesos públicos a través de la estandarización internacional, implantación de modelos de calidad, privatización, desregulación, es decir, el manejo de métodos utilizados y probados en el ámbito privado.

La segunda capacidad es la política por medio de la cual se busca dar movilidad al lado público del gobierno, es decir, legitimar el régimen político democrático, a través del ejercicio soberano con que cuenta la sociedad civil y exigir una rendición de cuentas real, transparentar la toma de decisiones, eliminar las prácticas de corrupción en los aparatos burocráticos.

En resumen, el ciudadano debe observar de cerca la viabilidad de contar con un sistema democrático, pero más a un disfrutar de las grandes ventajas proclamadas por académicos y gobernantes de poseer un aparato gubernamental con claras prácticas democráticas.

³⁹ Mide porcentualmente la relación entre eficacia y eficiencia, es decir, efectividad es igual a multiplicar a eficacia por eficiencia entre cien.

Como se manifestó antes, la *governance*, no posee una conceptualización única, pero sí se pueden establecer algunos elementos coincidentes entre las definiciones que aportan algunos estudiosos. Por ejemplo, se manifiesta la necesidad de contar con eficacia administrativa, el deber de establecer fines, la transparencia y la rendición de cuentas deben aplicarse en las administraciones públicas de manera real sobre todas las decisiones gubernamentales, siempre, que no afecten la razón de Estado o la seguridad nacional, generar marcos Institucionales, explorar formas diferentes de cooperación entre la autoridad y el ciudadano, asentar redes entre los diversos actos gubernamentales y públicos, en pocas palabras aplicar una gestión pública democrática.

Quizá el antecedente más remoto del cual se mantiene registro sobre la *governance*, es que apareció en el Siglo XVI, pero su antecesor es el término *gouvernance*, de origen grecolatino antiguo, para establecer la "dirección de las naves".

El primer significado de la *governance*, se refería exclusivamente a los asuntos del Estado, por ende, su objetivo en esta primera etapa de utilización del término fue exclusivamente jurídico-constitucional, para respaldar el derecho de propiedad de todas las Instancias políticas. En una segunda fase, esta se refería a un rostro cercano con el gobierno, pues es el ente tangible a través del cual el ciudadano gestiona sus necesidades.

Una primera definición de *governance*, es la estructura que asume un sistema político y social a consecuencia del esfuerzo y las participaciones de los diferentes actores. En esta ocasión se observa la importancia de la organización del aparato del gobierno, pues el sistema político refiere a la serie de

interconexiones, donde la sociedad manifiesta sus expectativas y por medio de una determinada organización se ejecutan las facultades y obligaciones de este.

Surge una pregunta, ¿en qué momento se vuelve a retomar la *governance* como útil en la sociedad contemporánea?. No existe registro exacto, del momento en que apareció de nueva cuenta en la mesa de la discusión, aunque mostramos a continuación algunos hallazgos:

- ▶▶ En el léxico internacional la retoma la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1979 en el documento *"Governance of the World Food"*, concepto aceptado por el Consejo Económico y Social, incluso en los subsecuentes informes, la ONU usa el concepto.
- ▶▶ Amadeu Sola lo ubica en 1985 cuando Hollingworth y Lindberg publicaron un artículo titulado *"The Governance of the American Economy" : the role of markets*; en 1991 los mismos autores junto con Campbell volvieron a publicar un artículo con el mismo título que el anterior.
- ▶▶ En 1992 en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, el término *governance*, se utilizó con frecuencia, pero la falta de acuerdo sobre la definición llevó a que se entendiera como: gobierno, administración, régimen de administración, autoridad.
- ▶▶ En la Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en Beijing en 1995, en los discursos pronunciados por las participantes hicieron referencia a este, pero sin acuerdo, pues se tradujo como: gestión

de asuntos públicos, ejercicio del poder, política de buen gobierno, entre otros concepción.

A partir de la década de los noventa el concepto de *governance* fue más utilizado en los discursos de políticos, en investigaciones de docentes, incluso, observamos cómo los organismos internacionales hacen uso del mismo con su propia interpretación.

La distinción o significación más clara es la diferencia entre *governance* y *government*. Esta segunda, es el gobierno en sí, es decir, el conjunto de personas que ejercen un determinado poder, para fines colectivos, de bien común y de esa forma cumplir las necesidades o expectativas del ciudadano; en tanto la *governance* es la "estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas"⁴⁰ a través de los actos y actores de gobierno.

Para Renate Maynetz existen tres grandes etapas en el desarrollo de la *governance*: primera, a finales de la década de los sesenta, las teorías de planificación plagaron los estudios en reflexiones, y la propia acción estatal; segunda, en los setenta, la forma de investigación e indagación del desarrollo de la *governance* se focalizó en estudios empíricos sobre el contexto político y organizacional; por último, a finales de la década de los setenta hasta la década de los ochenta, el estudio de las políticas y la implementación de estas fue tema abordado.

⁴⁰ Sánchez González José Juan, *Gestión Pública y Governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 212.

La *governance* en Alemania estuvo equiparada con *gobemning*, elemento procedimental de gobernar, es decir, según Maynetz, sinónimo de dirección política (*politische steve rung*). Sin embargo, hoy, *governance* es utilizado para definir dos situaciones:

- ▶▶ Un "nuevo" estilo de gobierno, distinto al control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación, entre la autoridad (gobierno) y los actores participantes en la vida estatal (organismos no gubernamentales, partidos políticos, sociedad civil organizada). Cabe hacer mención que este tipo de administración pública planteada por la *governance*, debe ser exclusiva para las cuestiones civiles y no aplica para la seguridad nacional, pues esas áreas requieren un tratamiento diferente por la propia naturaleza de las funciones.
- ▶▶ El individuo debe asumir, responsabilidades y no sólo posee derechos.

De hecho, hay pocos investigadores dedicados al estudio de este término, una de las primeras connotaciones hechas a la *governance* fue en el sentido de entender a esta como: "un nuevo estilo de gobierno distinto al modelo de control jerárquico caracterizado por un mayor grado de cooperación y la interrelación entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes mixtas entre público y privado".⁴¹

⁴¹ Maynetz Renatte. "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 7, Noviembre 2000, Instituto Internacional de Gobernabilidad, p. 3.

La *Governance* plantea nuevos paradigmas como: alternativas al gobierno Jerárquico e Incorpora nuevas fórmulas de coordinación y articulación social de los intereses Individuales. Estas formas actuales de entender la gobernación replantean las funciones de gobierno, pero también del Estado. Dado que el gobierno continúa marcando las pautas de dirección, además, es necesario la participación de los actores de las decisiones, es decir, existe una referencia cercana a la co-gestión y a la co-dirección.

Lo anterior, no quiere decir crear y promover un gobierno anárquico, donde no exista un respeto a las leyes, sino por el contrario establecer ordenamientos jurídicos para respaldar el Estado de Derecho. Los nuevos paradigmas presentados en el párrafo anterior no pueden aplicar para la seguridad nacional, pues la razón de Estado correría peligro, es parte de las funciones del Estado, y ejecutadas por el gobierno. De tal forma, el ejército, la marina no pueden aplicar la *governance*, dado que la disciplina es vital, para salvaguardar el Estado-Nación.

En palabras de Jessop diríamos que la expresión de *governance*, no es verter vinos viejos en odres nuevos, sino por el contrario, las tendencias teóricas de la *governance* encuentran su intersección en los cambios sociales, políticos y administrativos de los estados. Para argumentar lo anterior, el autor observa esta situación a través de cuatro factores:

- ▶▶ Los mecanismos de coordinación en organizaciones y sistemas complejos, a lo largo de mucho tiempo se han utilizado para mantener el *status quo*.

- ▶▶ emergen a la luz de las discusiones, conceptos nuevos, que en su mayoría no son pensados, ni analizados a profundidad y con posterioridad no se podrá explicar la realidad con ellos.
- ▶▶ la reaparición del término *governance* debe significar una revolución en los procesos, por ende, una mejora en la capacidad de los gobiernos.
- ▶▶ la economía a nivel mundial está cambiando vertiginosamente y el triduo Estado-mercado-sociedad debe seguir este paso y no desfallecer, porque de lo contrario se presenta una descomposición social.⁴²

Para Guy Peters, observa a la *governance*, a través de los factores necesario tomarlos en cuenta como:

- ▶▶ El término gobernación es reciente.
- ▶▶ Gobernación tiene una referencia al establecimiento de fines.
- ▶▶ La solución de conflictos, es una de sus principales objetivos.
- ▶▶ No es válida la suma cero, dado que los conflictos tienen solución en la medida de la participación de los implicados.
- ▶▶ Es un proceso en continuo ajuste.

⁴² Jessop Bob, "El ascenso del buen gobierno y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico"; *Revista Internacional de Ciencias Sociales* No. 155, 1998, p. 3.

▶▶ Es una actividad diferenciada.

▶▶ La responsabilidad pública y la rendición de cuentas, es indispensable dado que ya no se hace referencia a jerarquías inflexibles y el paradigma de la gobernanación será la co-gestión y la co-dirección.

Otros autores, como Karen Hult y Charles Walcott se refieren a la *governance* como al conjunto de rutinas e interacciones recurrentes en las cuales se ejerce la acción política, la toma de decisiones, y donde las estructuras incluyen no sólo mecanismos y procedimientos formales establecidos, sino también prácticas más informales.

Después de haber revisado las diferentes concepciones sobre la *governance* a continuación se presenta una tabla con la evolución contemporánea de esta. Pues, como se observará más adelante gobernanza, gobernabilidad y gobernanación pueden utilizarse como sinónimos, por los elementos coincidentes entre ellos.

EVOLUCIÓN DE LA *GOVERNANCE*

Cuadro No.2.1

Concepto	Periodo aproximado	Investigadores Autores	Propuesta
<i>Gouvernance</i> <i>Governance</i>	Siglo XVI Siglo XVIII	Se desconoce el nombre de la persona que estableció este concepto.	Establece la necesidad de dirección, a través de una propuesta jurídica.
Gobernabilidad	Aproximadamente en 1973	Comisión Trilateral de Gobernabilidad para las Democracias. • Michel Crozier • Samuel Huntington • Joji Watanuki	La democracia incrementa las expectativas y produce una sobrecarga de demandas. Disminuir la democracia con tal de evitar presión al mercado.
Gobernabilidad democrática	Principios de la década de los ochenta	• Edelberto Torres Riveras • Joan Prats I. Català • Antonio Camou • Michael Coppedge	La democracia debe convertirse en un mecanismo viable en donde las acciones gubernamentales se subsanen y la sociedad participe de forma activa.
Gubernamentabilidad	Finales de la década de los ochenta	• Michael Foucault	Propone que el aparato gubernamental sea racional y cumplir el mandato de la razón del Estado.
Buen Gobierno	Principio de la década de los noventa.	• Alicia Ziccardi • Enrique Cabrero • Bob Jessop	Observan que el gobierno debe proporcionar calidad de vida al ciudadano, pero al mismo tiempo, este debe participar en la organización de la acción de gobierno.
Gobernación Gobernanza <i>Governance</i>	Finales de la década de los noventa	• Luis Agullar Villanueva • Tanja Bözsel • Unión Europea	Localizar la conjunción entre las capacidades políticas y administrativas de los Estados.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los organismos Internacionales definen a la *governance* de acuerdo con los objetivos para los cuáles fueron establecidos, pues ejercen una influencia mayúscula sobre todo en los países en vías de desarrollo, entonces, la *governance* en primera instancia favorece a las sociedades capitalistas avanzadas. A continuación, se presenta la visión sobre la *governance* de algunos organismos supranacionales.

La Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), a través de la "Comission on Global *Governance*", la define como: la suma de numerosas maneras cómo los Individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen y manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus Intereses diversos o en conflicto y de impulso a acciones de cooperación. Es decir, Incluye a las Instituciones formales y los organismos encargados de asegurar la observancia, así como, los arreglos Informales que las gentes y las Instituciones pactan o consideran que son de su Interés y utilidad⁴³.

La Interpretación realizada por la OCDE en cuanto a la *governance* esta obviamente relacionada con los objetivos de la misma, pues desde el momento que impulsa la participación tanto individual como de entes públicos y privados, con ello, trata de asegurar la "correcta" Implantación de las modalidades gerenciales en las administraciones públicas, es decir, barbecha el terreno para la aplicación de una gerencia pública democrática, en la cual como cualquier organismo internacional privilegia las relaciones del mercado y allenta el establecimiento de empresas privadas.

⁴³ Sánchez González José Juan, *Gestión Pública y Governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2001, p. 311.

Por un lado, propone la reforma o modernización de las administraciones públicas bajo los parámetros antes expuestos, con el fin de satisfacer aquellos grupos ciudadanos desprotegidos y con potencia para generar movimientos sociales o la llamada "desobediencia civil"; pero por el otro, propone estrategias para acelerar el crecimiento del mercado como aquel espacio físico, en donde se localiza cualquier producto o servicio para la satisfacción de la sociedad; en tanto, la propuesta de mantener un régimen democrático se debe a que el capital funciona como toda una maquinaria cuando se incuba en un sistema democrático, pues permite participación, libertad política y económica, medios de justicia para mantener el Estado de Derecho, y con ello a el capital, también.

El Banco Mundial recibe el solo renombre de cliente para establecer que es el centro de toda actividad burocrática, como se observa en el momento de aplicar esta técnica en la administración pública, no sólo se presentan cambios en las denominaciones de los actores de la vida estatal, sino en las funciones de los mismos y en las relaciones establecidas entre ellos.

Para el Banco Mundial, la *governance* reside en: la forma del régimen político y las instituciones políticas; el proceso de ejercicio de la autoridad y de la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo; la capacidad del gobierno para diseñar e implementar sus políticas para el cumplimiento de sus funciones; se plantea la reforma de la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo; la capacidad del gobierno para diseñar e implementar sus políticas para el cumplimiento de sus funciones; se plantea la reforma de la administración pública, existencia de mecanismos reales en la rendición de

cuentas donde el ciudadano, es decir, la razón de ser, de las administraciones públicas conozca realmente como se administró sus recursos; la transparencia en las acciones cotidianas del gobierno; desarrollo de marcos legales, donde se asegure la propiedad privada, el funcionamiento de las empresas, certeza a las inversiones extranjeras.

Como cualquier organismo internacional privilegia las relaciones del mercado y alienta el establecimiento de empresas privadas, lo anterior, producto del proceso globalizador agreste. Por un lado, propone la reforma o modernización de las administraciones públicas bajo los parámetros antes expuestos, ello con el fin de satisfacer aquellos grupos de ciudadanos desprotegidos y con potencia para generar movimientos sociales o la llamada "desobediencia civil"; pero por el otro, propone estrategias para acelerar el crecimiento del mercado como aquel espacio físico, en donde se localiza cualquier producto o servicio para la satisfacción de la sociedad; en tanto, la propuesta de mantener un régimen democrático se debe a que el capital funciona como toda una maquinaria cuando se incuba en un sistema democrático, pues permite participación, libertad "política" y económica, medios de justicia para mantener el Estado de Derecho, y con ello a el capital también.

Las Naciones Unidas analizan a la *governance* como un concepto integrador, pues al de analizarlo lo clasifican en *governance* política entendida como la determinación de la autoridad legítima sobre las disposiciones legales y las políticas públicas en el marco de las instituciones del Estado; la *governance* administrativa, la entiende como las actividades cotidianas para la elaboración e implementación de políticas y de esa forma cumplir con los objetivos de toda administración pública.

De tal suerte, que la dicotomía política-administración pública esta cada vez más lejos de aplicarse, pues hoy, cada decisión gubernamental debe estar sustentada con amplios márgenes de legitimidad, no sólo de las Instituciones políticas que detentan el poder soberano, sino de aquella organización social paralela con la suficiente influencia positiva o negativa para llevar a cabo determinada acción gubernativa. Es decir, el espacio público cada día se incrementa y el espacio gubernamental se constriñe para fungir como gestor y coordinador, en algunos casos no siempre es como decisor.

Para Amadeu Solà, sería importante contar con una definición unívoca de la *governance*, pero sabemos de la imposibilidad de esto, pues tanto académicos, investigadores, funcionarios públicos y políticos hacen uso de este y otros conceptos, lo cual provoca la falta de un acuerdo unívoco, pues antes de establecer su definición más próxima, ya forma parte del vocabulario general, por ende, no se logra un punto de encuentro.

Podemos decir que el uso del término *governance* es elitista, dado que sólo es válido en sociedades democráticas, plurales y republicanas. Al mismo tiempo debemos manifestar que el análisis de la *governance* tiene dos espacios importantes. El primero es el tratar de "recuperar, reactivar y reconstruir la naturaleza de la administración pública"⁴⁴, es decir, estaríamos hablando del espacio de investigación, o disciplinario de la administración pública; el segundo, es la reactivación y reconstrucción de las capacidades administrativas

⁴⁴ Aguilar Villanueva Luis, "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI" en *Revista Enlace* No. 51, enero-marzo 2001, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2001, p. 12.

del gobierno y en específico de la administración pública⁴⁵.

Entender a la *Governance* como: el conjunto de relaciones que "los actores gubernamentales establecen con los actores políticos, privados y sociales para resolver los agravios, conflictos y asimetrías que se presentan entre ellos y degradando la convivencia, a fin de definir interactivamente con ellos cuáles son los asuntos que son básicos y/o prioritarlos para la calidad y seguridad de la vida en común, cuáles son las políticas para atenderlos y cuáles la manera como se distribuirán los recursos públicos en casos entre varios asuntos y políticas y entre los sectores y grupos de la sociedad"⁴⁶. A continuación se presenta un cuadro donde se establece algunas explicaciones respecto a los conceptos *governance*, gobernanza, gobernabilidad democrática y gobernabilidad; con el fin de mostrar porque se dan coincidencias.

⁴⁵ Ibidem., p. 12..

⁴⁶ Ibidem., p. 21.

LA GOVERNANCE Y SU TRADUCCIÓN

Cuadro No. 2.2

Término	Elementos positivos	Elementos negativos
Gobernanza	Se encuentra en el diccionario de la Real Academia Española, además tiene una correspondencia con el Inglés y el francés, su significancia es un método o sistema de gobierno. Traducido en algunos Idiomas es : en Inglés <i>governance</i> , en francés <i>gouvernance</i> , en portugués <i>governaca</i> y el español <i>gobernanza</i> .	La voz gobernanza aun es poco conocida en los hablantes de la lengua española.
Gobernancla	Tiene una significativa presencia en los textos y fue introducido por Carlos Fuentes en un discurso ante el Senado de la República el 16 de noviembre de 1999, este concepto marca por su propia definición una diferencia entre gobierno y gobernancla.	Es un neologismo diferente a otras soluciones, gobierno y gobernabilidad, que pasan inadvertidas a expensas del rigor terminológico y a una posible confusión del lector.
Gobernabilidad	Es sin duda la traducción más utilizada por lo expertos y quizá también por los traductores. Tiene una presencia académica e Institucional importante.	Existe la confusión con la <i>Governability/governance</i> , por la traducción no exacta al castellano.

FUENTE: Sánchez González José Juan, *Gestión Pública y Governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 205.

2.2. Interpretaciones de la *Governance*.

Una de las interpretaciones de la *Governance* es la gobernabilidad, término acuñado a principio de los setenta, con el fin, de entender la crisis de gobierno padecida en ese entonces.

La exploración de la *Governance* cada día se vuelve más común, pues a mediados de la década de los noventa el estudio y conocimiento de la gobernabilidad era casi nulo, pues nacía este concepto de las ciencias sociales. Desde ese momento, no se llegó a un acuerdo respecto su definición y hoy contamos con un sin fin de explicaciones y connotaciones de este término con el afán de establecer los factores más comunes o que pueden incidir en la calidad de las acciones de gobierno.

2.2.1. La gobernabilidad y sus interpretaciones.

Como es sabido hoy el papel del gobierno resulta más atractivo de estudio, la consecuencia es que la categoría de Estado, aunque, también se encuentre en un reacomodo y delimitación del papel dentro de los procesos de globalización, no es de interés general, posiblemente porque su adaptación ha sido más rápida, y de resultado efectivo.

El gobierno es la parte actuante del Estado, es decir, aquello con lo que el ciudadano puede identificarse, discutir, quejarse, es decir, una relación más

personalizada. El gobierno se constituye de actos (métodos, herramientas, técnicas en la elaboración de programas públicos) y de actores (la elite capaz de tomar decisiones a favor de la colectividad).

A lo largo de la historia del hombre y después del nacimiento del Estado los encargados de ejecutar el poder, los gobernantes, se han visto en la necesidad de adoptar formas y sistemas de gobierno que permitan márgenes amplios de legitimidad y efectividad.

Un ejemplo, de lo anterior lo podemos localizar desde el *Arthasastra*, una especie de manual para gobernar pasando por los espejos de los príncipes hasta llegar a nuestros días con el concepto *governance*.

Cabe destacar que el debate y análisis contemporáneo del término gobernabilidad se realiza a la luz de las sociedades democráticas liberales, pues cuentan con un sistema democrático estable y fuerte, el cual responde a elementos como: consenso, participación ciudadana, legitimidad, legalidad, elección, voz y voto de la ciudadanía, márgenes de libertad de expresión, entre otros factores.

Dentro del Estado de Bienestar, el mantenimiento de la gobernabilidad se facilitó mediante, las medidas económicas que posibilitaron disminuir gran parte de las asimetrías sociales provocadas por el modo de producción capitalista y su crisis en 1929. Este modelo económico duró aproximadamente cuarenta años y al mostrar signos de agotamiento y crisis por la creciente incapacidad de respuesta gubernamental de los países desarrollados ante las demandas

obreras, el modelo benefactor fue cambiado por un modelo económico de corte liberal.

La crisis del Estado de Bienestar coincide con el uso del concepto gobernabilidad, aproximadamente en 1973. Desde entonces a la fecha los estudiosos de las ciencias sociales han realizado esfuerzos por encontrar una definición que pueda ser aceptada como universal, pero se han encontrado con problemas de contexto, teóricos, interpretativos, entre otros y se ha optado por explicar esta situación más que proporcionar definiciones.

Gracias a que el concepto gobernabilidad pertenece al campo de las ciencias sociales, podemos hacer uso de clasificaciones y dicotomías, para lograr desarrollar este tema con mayores herramientas metodológicas. Lo anterior permitirá en primera instancia, como nos dice Norberto Bobbio, permanecer en el campo de las ciencias sociales; en segunda instancia, la dicotomía gobernabilidad e ingobernabilidad, nos es útil para delimitar nuestro objeto de estudio.

La mayoría de las interpretaciones sobre la gobernabilidad, en especial la corriente neoliberal, hace alusión a: *el gobierno no ha sido lo suficientemente capaz para conducir su sistema financiero, administrativo, jurídico, político, social y hasta cultural*, lo que trae consigo una falta de satisfacción de las necesidades mínimas de la población.

La gobernabilidad no debe abordarse desde un sólo ámbito "sino desde una perspectiva que tenga en cuenta toda acción del gobierno forzosamente está

mediatizada por dos particularidades: *su carácter medioambiental y el propio sentido de los productos del gobierno*⁴⁷, por tanto es un problema más particular que general, pues que cada sociedad lo enfrenta de distinta forma y con distintos matices dependiendo de sus sistemas políticos y de las "particularidades e interacciones entre organizaciones de intereses, partidos políticos, instituciones representativas y burocracia administrativa en el interior del sistema político".⁴⁸

El Banco Interamericano de Desarrollo posee una comprensión particular del tema pues lo observa como:

- ▶▶ La falta de honestidad, eficacia, transparencia y responsabilidad de las estructuras gubernamentales que impiden otorgar y prestar atención al desarrollo de ciudades y brindar beneficios óptimos".⁴⁹
- ▶▶ Hace manifiesta la necesidad de poseer una condición que permita al Estado administrar la sociedad como un todo, y esas condiciones son: "el mantenimiento de la eficacia del poder ejecutivo, la legitimación de la acción pública, la elección del régimen político, administración de justicia, la administración urbana, participación activa de los diversos sectores, la economía, seguridad pública y el control del terrorismo".⁵⁰

⁴⁷ Arbos y Giner, *La gobernabilidad ciudadana y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1990, p. 10.

⁴⁸ Ibid., p. 11.

⁴⁹ Tomassini Luciano, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, BID, Washington, 1993, p. 53.

⁵⁰ Ibid., p. 53.

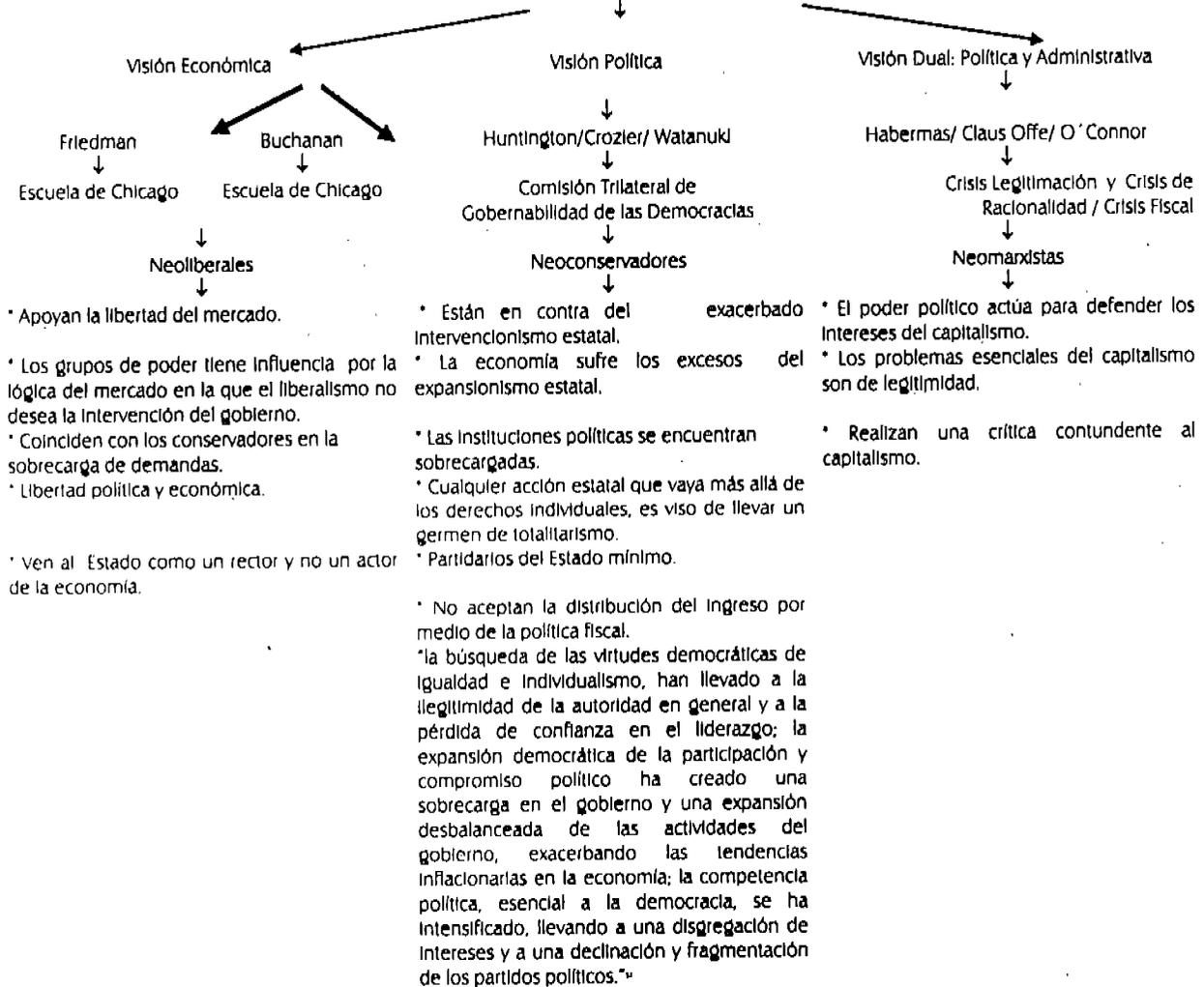
- ▶▶ Enfoca su atención a los procesos de consenso y legitimación necesarios para gobernar, para ello, es importante producir un diálogo entre Estado, sociedad civil y entes privados.

En su análisis Tomassini refiere aspectos que la mayoría de autores retoman como: la eficacia del ejecutivo, el papel que juega la legitimidad del sistema a la hora de la acción pública; la necesaria participación de la sociedad civil y de los diversos sectores involucrados en la comunidad política. Pero, también hace referencia al aspecto cultural y ético al establecer que la falta de *honestidad, responsabilidad y transparencia en el manejo de los recursos* por parte de los funcionarios públicos restringe el desarrollo de las ciudades a la vez que evita brindar beneficios óptimos a la población.

Algunos otros autores poseen una interpretación más institucional, además, son los pioneros del estudio de la gobernabilidad: Rose, James O'Connor, Jürgen Habermas, Claus Offe y la Comisión Trilateral de Gobernabilidad de las Democracias Integrada por: (Samuel P. Huntington, Joji Watanuki y Michael Crozier).

VISIONES SOBRE LA GOBERNABILIDAD

Cuadro 2.3
GOBERNABILIDAD



²¹ Comisión Trilateral, *La Gobernabilidad de la Democracia*, 1973, p. 379.

Para describir de forma amplia las glosas sobre de la gobernabilidad y sus autores representativos, se analizará cada corriente teórica.

La *visión económica* representada por los neoliberales de la escuela de Chicago en la que localizamos a Milton Friedman y James Buchanan; la *visión política* abanderada por la Comisión Trilateral de Gobernabilidad de las Democracias, la última *visión es la dual en la que encontramos causas de racionalidad y legitimidad* los estudiosos que sustentan esta son: Jürgen Habermas y Claus Offe.

La *visión económica* sustentada por *Milton Friedman*⁵² y *James McGill Buchanan*⁵³, apoyándose en la teoría clásica de la economía sostienen que los problemas de gobernabilidad son producto de la exacerbada intromisión del Estado en los procesos económicos, pues la economía se politiza; el mercado, actor importante dentro de este modelo, no ha sido liberado de las restricciones estatales; asumen que los canales políticos dificultan la cohesión social que es indispensable para una sociedad estable.

Por ello apuntan que la crisis económica o de gobernabilidad es "crisis de incentivos individuales, ahorro y disciplina del trabajo, atribuibles a la excesiva intervención del Estado en la economía".⁵⁴

⁵² Profesor de economía de la Universidad de Chicago desde 1948, el profesor se incorporó al grupo de investigadores de la Oficina Nacional de Investigación Económica en 1937, y en 1976 le otorgan el premio Nobel de economía.

⁵³ Estudió en la Universidad de Tennessee y obtuvo su doctorado en la Universidad de Chicago en 1948, en 1969 fue nombrado director del Centro para Estudio de la Selección Pública y en 1986 obtuvo el premio Nobel de economía.

⁵⁴ Ibid., p. 17.

Como podemos observar la economía es el factor más importante dentro sus análisis para determinar por qué razón los Estados en general, pero sobre todo el capitalista, han ido perdiendo estabilidad, sinónimo de gobernabilidad. Para dar solución a las limitantes antes mencionadas, ellos postulan "una libertad de las organizaciones económica", están a favor de "limitar y descentralizar el poder estatal", para dar mayor libertad al mercado.

Sólo toleran la intervención del Estado en cuanto árbitro de las reglas del juego, para mantener una estabilidad que permita al mercado y a la inversión moverse con confianza, por esto, establecen los neoliberales que las funciones del Estado deben ser las siguientes: "ofrecer un medio por el que se puedan modificar las reglas, mediar en las diferencias que surjan entre los individuos en cuanto al significado de las reglas e imponer el cumplimiento de las reglas sobre aquellos que decidieran romperlas".

Como se mencionó antes el mercado para los neoliberales es un elemento importante, en primer término porque es el lugar en el cual se llevan a cabo los intercambios de productos para satisfacer las demandas; en segundo término, es el espacio en donde el juego de la oferta y la demanda producen como resultado el precio de los productos; por último, aseguran que el mercado reduce la sobrecarga de demandas al gobierno y que sufre el entramado social, ya que en todas las actividades que abarca hace innecesaria la conformidad.

Cuanto más amplio sea el número de actividades cubiertas por el mercado, menor será el número de cuestiones en las que se requieran decisiones

⁵⁵ Ibid., p. 18.

⁵⁶ Ibid., p. 43.

expresamente políticas y, por tanto, en las que es necesario alcanzar un acuerdo: A su vez, cuanto menor sea el número de cuestiones en las que se necesita un acuerdo, mayor será la posibilidad de alcanzar un acuerdo al mismo tiempo que se mantiene libre la sociedad. El mercado, si bien es cierto que es parte importante en la economía, este mismo, por sí sólo no puede: "determinar, arbitrar y hacer cumplir las reglas del juego".

Como resumen, "la organización de la actividad económica mediante el intercambio voluntario, presupone que ya nos hemos encargado, a través del Estado, del mantenimiento de la ley y el orden para impedir el uso de la fuerza de un individuo sobre otro, para hacer cumplir los contratos contraídos voluntariamente, definir el significado de los derechos de propiedad, interpretar y hacer cumplir esos derechos, y mantener la estructura monetaria".

La *visión política*, es la segunda interpretación, pues atribuye la falta de estabilidad o gobernabilidad, al aspecto puramente político de una sociedad. El representante de esta corriente teórica es la *Comisión Trilateral de Gobernabilidad de las Democracias* integrada por tres investigadores connotados de países desarrollados como son: los Estados Unidos, Japón y Francia, representados por *Huntington, Watanuki y Crozier*, respectivamente, a ellos se les ha denominado *neoconservadores*.

Esta Comisión se integró en 1973, está formada por ciudadanos connotados y estudiosos de las cuestiones sociales que se han dado a la tarea de investigar aquellos problemas, causas, factores o elementos comunes aquejan e

³⁷ Ibid., p. 46.

³⁸ Ibid., p. 45.

Intervienen para que una sociedad, sobre todo las regiones desarrolladas, puedan presentar estabilidad política, económica y social ; por ello, la Comisión se da a la tarea de revisar asuntos puntuales de cada nación de los Integrantes de la Comisión, para determinar problemas comunes y al mismo tiempo encontrar soluciones conjuntamente.

En el estudio que realizan los *neoconservadores* proponen una sociedad sobrecargada; es decir, por eso presenta problemas de crisis o de gobernabilidad en el momento en que su "sociedad extiende un cúmulo de demandas al Estado y este sólo puede hacer frente a ellas por medio de la expansión de los servicios públicos", de ahí que no desean la expansión de la participación política dentro de la esfera gubernamental.

Los neoconservadores, además, de no aceptar la participación política de la sociedad, también van en contra de la Intervención del Estado y de la democracia e incluso hablan de las disfunciones de la democracia a la que atribuyen los problemas de gobernabilidad, argumentan que la búsqueda de las virtudes democráticas de Igualdad e Individualismo, han llevado a la deslegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo; la expansión democrática de la participación y compromiso político ha creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del gobierno, y aumentan las tendencias inflacionarias en la economía; la competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llevando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos; las respuestas del gobierno democrático al electorado y

³⁹ Crozier, Watanuki y Huntington, *La gobernabilidad democrática*, New York Press, 1973, p. 3377.

las presiones sociales han llevado a un provincialismo nacionalista en la forma en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores.

Ellos proponen, al respecto, eliminar las acciones negativas del gobierno; la definitiva no participación del Estado dentro de la economía de mercado; pretenden reducir la democracia, hasta donde sea necesario, con tal de salvar la economía de mercado y proponen que la sociedad retome antiguos valores como: la moderación, el respeto a la jerarquía y un patriotismo acrílico.

La última clasificación dentro de las interpretaciones de la gobernabilidad esta representada por: *Habermas y Offe* pertenecientes al *neomarxismo*, hacen referencia a dos aspectos dentro de la vida estatal, *el político y el económico-administrativo*. Habermas y Offe mantienen la teoría de la existencia de "una doble crisis, la de entrada, en su acepción de crisis de legitimidad y de salida como crisis de racionalidad, cuando la burocracia no hace compatibles los mecanismos de control que le exige el sistema democrático. La primera crisis se manifiesta por la incapacidad para estimular un nivel adecuado de lealtad al gobierno; la segunda, consiste en la insolvencia de la administración pública para instrumentar el control de la economía. La crisis de gobernabilidad es el producto de la crisis de gestión del gobierno y de la disminución de apoyo político ofrecidos a los ciudadanos, constituye una crisis entre insumos y productos del sistema político.

Es decir, el problema de la gobernabilidad posee dos ópticas. La primera en cuanto a la legitimidad que puede explicarse con base a la teoría de las élites, "elimina la posibilidad del poder popular, dentro de esta problemática, la fuerza

de trabajo asume el status del objeto social⁶⁰. La segunda, desde el aspecto económico-administrativo en la cual manifiesta la insuficiencia de Ingresos fiscales provenientes sólo de la actividad tributaria del Estado, ante el aumento del gasto público, provocan la crisis.

De acuerdo a lo expresado antes, "el Estado debe ceñirse a funciones primordiales, particularmente garantizar la acumulación de capital y preservar la legitimidad; la clave de estas soluciones reside en evitar el aprovechamiento de unas clases en perjuicio de otras, medrando la tasa de legitimidad⁶¹". De esta forma, los problemas de gobernabilidad son de legitimidad dentro del capitalismo, pues mientras se mantenga la propiedad privada de los medios de producción, el poder político actuará para defender los intereses del capitalismo.

⁶⁰ O'Connor James, *Crisis fiscal del Estado*, Península, 1975, p. 227.

⁶¹ Guerrero Omar, Op. Cit., p. 9.

CARACTERÍSTICAS DE LAS INTERPRETACIONES DE LA GOBERNABILIDAD

Cuadro No. 2.4

NEOLIBERALISMO Friedman y Buchanan	CRISIS DE LEGITIMIDAD RACIONALIDAD Habermas/Offe	CRISIS DE LA DEMOCRACIA Comisión Trilateral
<p>* Apuestan a una libertad del mercado.</p> <p>* Ven en el gobierno a un rector de la vida económica y no a un actor de la economía.</p> <p>* La sobrecarga incide en: - La eficacia del gobierno, en su capacidad para alcanzar los objetivos prometidos. - Infiuye en el consenso de los ciudadanos, o sea en su disposición a obedecer espontáneamente las leyes y directivas del gobierno aunque vayan en contra de sus intereses.</p>	<p>* Los problemas de gobernabilidad se gestan por una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a los gobiernos.</p> <p>* Se deriva de la Insuficiencia de Ingresos fiscales provenientes de la actividad tributaria ante el aumento del gasto público.</p> <p>* Parte de que el Estado debe asegurar su reproducción por medio de dos funciones principales: garantizar la acumulación y mantener la legitimidad.</p> <p>* Acepta la premisa de la expansión del Estado y crecimiento de su intervención en la economía.</p> <p>* Existe una crisis de entrada o de legitimidad y una de salida o de racionalidad. La primera se da por que el sistema legitimado no logra mantener la lealtad de las masas al hacer uso de los sistemas de control que exige la economía. La segunda no logra hacer compatible los sistemas de control que exige el sistema económico.</p>	<p>* No es un problema de acumulación y distribución de recursos bienes y servicios a los ciudadanos, sino es un problema político: el de cohesión, autonomía, complejidad y legitimidad de las Instituciones.</p> <p>* Es el producto de una sobrecarga de demandas a los que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención que provoca una crisis fiscal.</p> <p>* La sobrecarga incide en: - La eficacia del gobierno, en su capacidad para alcanzar los objetivos prometidos. - Infiuye en el consenso de los ciudadanos, o sea en su disposición a obedecer espontáneamente las leyes y directivas del gobierno aunque vayan en contra de sus intereses.</p> <p>* Al disminuir la confianza de los ciudadanos respecto de las Instituciones de gobierno, y existe una falta de credibilidad de ella hacia los gobernantes; crean una disminución de la capacidad para afrontar los problemas, entonces la legitimación se encuentra en entre dicho.</p> <p>* La gobernabilidad depende de la relación entre la autoridad de las Instituciones de gobierno y la fuerza de las Instituciones de oposición.</p>

La mayor parte de la información vertida en la tabla fue tomada de: O'Connor, *Crisis fiscal del Estado*; Habermas, *Crisis de legitimación en el capitalismo tardío*; Claus Offe, *Contradicciones del Estado de Bienestar*; Comisión Trilateral, *La gobernabilidad de las Democracias*.

El concepto de gobernabilidad al igual que otros conceptos de las ciencias sociales no tiene una definición única; incluso en ocasiones el término de gobernabilidad no cuenta con una definición, sino una explicación del por qué aparece este problema dentro de los gobiernos aquejados con mayor intensidad desde la década de los setenta hasta la fecha.

Este término aparece aproximadamente hace veinte años y paralelamente se suscribieron cambios importantes en las funciones del Estado. Pues, a partir de la caída del Estado de Bienestar, el Estado no sería más, gran actor de la actividad económica; sino rector de estas, pues un nuevo proyecto se instauró, el neoliberal.

Si entendemos por *gobierno* el conjunto de órganos que institucionalmente se les ha conferido el poder y estos no cumplen su función, entonces hablamos de problemas o crisis de gobernabilidad en el momento en que aparecen situaciones en las cuales "las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendada"⁶². Por esta razón, "la capacidad de gobernar se convierte en objeto de reflexión en el momento en que se manifiestan los límites de una acción de gobierno"⁶³.

La gobernabilidad es la cualidad del gobierno que permite el equilibrio en los órganos políticos, económicos, jurídicos y sociales y trata de adecuar los imperativos de democracia y desarrollo que se exigen llevándolos a cabo mediante la conducción de la sociedad a través de actos y actores de gobierno.

⁶² Bobbio Norberto, Op Cit., p. 12.

⁶³ Dahrendorf, *Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies*, Political Quarterly, 1980, p. 219.

Con la definición anterior Intentamos no recaer la responsabilidad de la conducción gubernamental a un sólo órgano o ámbito de la vida estatal, sino por el contrario cada uno tiene una función específica y debe cumplir, para no caer en la Inestabilidad o en algún tipo de crisis.

"Todas las sociedades son en alguna medida gobernables, y todas las sociedades tienen, del mismo modo, problemas de gobernabilidad en *mayor o menor grado*". La palabra clave en esta reflexión es *grado o grados* que se retoma del análisis que realiza Antonio Camou en el sentido que no llega a una posición extrema respecto de la gobernabilidad, sino por el contrario su análisis, en demasía atinado, lo realiza para responder a grados de gobernabilidad , ya que *este no es un elemento de garantía versus estabilidad*.

Quizá uno de los primeros Investigadores en realizar una clasificación fue Antonio Camou, aunque cabe destacar que es primaria, pues algunas partes de la clasificación no son del todo explícitas. Para tener una referencia mayor, a continuación se presenta el análisis realizado por Camou.

⁶⁴ Camou Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 6, IFE, México, 1995, p. 25.

LOS GRADOS DE GOBERNABILIDAD SEGÚN ANTONIO CAMOU

Cuadro 2.5.

Grados de Gobernabilidad	Características
Gobernabilidad Ideal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. ➤ En este estadio cabe una sociedad sin conflicto.
Gobernabilidad normal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La discrepancia entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico. ➤ Varían dentro de los márgenes tolerados para los miembros de la comunidad política. ➤ No se niega la existencia de conflictos o solución de problemas que han quedado pendientes e inconclusos, pero siguen siendo canalizadas para su resolución lo que obsta la relación Estado-Sociedad.
Déficit de Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. ➤ No es aceptada la falta de soluciones a las demandas y se cuestiona la capacidad de respuesta gubernamental, los actores políticamente organizados hacen uso de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada.
Crisis de Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las "anomalías" van proliferando y aquí sólo pueden darse dos situaciones reducir las demandas y/o aumentar la capacidad de gobierno.
Ingovernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Concepto límite que designa la inevitable destrucción de la relación de gobierno que une a los miembros de una comunidad política.

FUENTE: Antonio Camou., *Democracia y gobernabilidad*, No.6, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 12.

Para efectos de la presente investigación los conceptos gobernabilidad, gobernabilidad democrática y gobernación tienen una evolución y no son conceptos contruidos azarosamente, sino por el contrario se elaboraron acorde a una situación particular.

Investigadores del Banco Mundial entienden a la gobernabilidad como: "el conjunto de tradiciones e Instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; esta comprende:

- ▶▶ El proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas al público en general.
- ▶▶ La capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común.
- ▶▶ El respeto por parte de los ciudadanos y del Estado, de las Instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales"⁶⁵.

Tanto Daniel Kaufmann, Pablo Zoldo y Aart Kraay observan a la gobernabilidad como un proceso más allá de la visión política, dado que en su explicación hablan de la administración correcta de los recursos públicos, e incluso establecen la coordinación del Estado-Ciudadanos en materia de relaciones económicas, fundamental para la existencia de la gobernabilidad. Líneas antes comentamos que no existen definiciones unívocas al respecto, quizá, por ello,

⁶⁵ Kautmann Daniel, Kraay Aart y Zordo-Lobatón Pablo, *governabilidad es fundamental: del análisis a la acción*, en *Revista Finanzas y Desarrollo*, Junio 2000, Banco Mundial.

estos Investigadores entiendan a la gobernabilidad como sinónimo de *Governance*.

En el Banco Mundial se estratifican seis tipos de Indicadores, los cuales sirven para clasificar el nivel de gobernabilidad en que se localiza cada país, es decir, para dichos consultores existe la gobernabilidad eficaz e Ineficaz medida con base en:

- ▶▶ voz y rendición de cuentas
- ▶▶ Inestabilidad y violencia política
- ▶▶ eficacia gubernamental
- ▶▶ marco regulatorio
- ▶▶ firmeza del estado de derecho
- ▶▶ control de corrupción

No sólo el Banco Mundial, sino también el Banco Interamericano de Desarrollo, poseen una concepción parecida respecto a la gobernabilidad, pues Luciano Tomassini, Investigador del Banco Interamericano de Desarrollo, la entiende como la existencia de relaciones entre el Estado y la sociedad civil que hagan posible la legitimidad, la eficiencia y la estabilidad del gobierno en un sentido amplio⁶⁶.

Cuando hablamos de gobernabilidad es un atributo sistémico, una capacidad y confiere su existencia a la rama ejecutiva del gobierno, es decir, la

⁶⁶ Tomassini Luciano, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, Serie de Monografías No. 9, Banco Interamericano de Desarrollo, Washintong D.C., 1999, p. 4.

administración pública, cuando surge el término gobernabilidad sólo aludíamos a la capacidad de gobierno y con el tiempo fue necesario incluir el adjetivo democrático, para definir la cumplimentación de las necesidades colectivas bajo parámetros democráticos. Nicandro Cruz elaboró la siguiente matriz.

EVOLUCIÓN DE LA *GOVERNANCE*

Cuadro 2.6

Rubro	<i>Governability</i>	<i>Governance</i>
Traducción aceptada al idioma castellano	➤ Gobernabilidad	➤ Gobernanza Igual a <i>Governance</i>
Traducciones alternativas		➤ Gobernación, gobernancia, gobernabilidad, buen gobierno, gobernanza
Adjetivación con relación a los regímenes políticos	➤ Gobernabilidad dictatorial ➤ Gobernabilidad autoritaria ➤ Gobernabilidad democrática (democratic governability)	➤ Gobernabilidad democrática
Asociada a ámbitos o actores políticos	➤ Gobernabilidad ejecutiva ➤ Gobernabilidad legislativa ➤ Gobernabilidad social	➤ Societal <i>governance</i> ➤ European <i>governance</i> ➤ Citizen <i>governance</i> ➤ Corporate <i>governance</i> ➤ Local <i>governance</i>
Adjetivación conceptual normativa		➤ Good <i>governance</i>

FUENTE: Nicandro Cruz, p. 2, www.ligov.org.

En el ámbito financiero, el concepto de gobernabilidad tuvo repercusiones, pues como lo manifiesta Cynthia Hewitt, dicho término permitió que las instituciones financieras Internacionales tomaran al economicismo en su justa medida y regresaran los ojos a cuestiones sociales y políticas fundamentales en el momento de construir un programa de reestructuración económica.

La pregunta es ¿por qué los organismos Internacionales, quienes gozan de enarbolar las tendencias liberales de la economía, ven como pocas veces la parte Institucional y política de un Estado?

Quizá la respuesta sea que estas ayudas financieras, tienen el objetivo de reestructurar la economía de un determinado país; con ello, se pretende volver eficaz y eficiente el aparato gubernamental. En primera instancia sería indispensable hablar de reformar las Instituciones, para en un segundo momento, el sector privado y la sociedad en general tengan la posibilidad de participar de manera activa; por último, se presenta el desplazamiento de una porción del poder estatal a lo público.

Cuando estemos hablando del desarrollo de un país, podemos al mismo tiempo referirnos a la gobernabilidad en los siguientes ámbitos:

- ▶▶ El intento de abandonar el callejón sin salida del pensamiento economista.

- ▶▶ El intento de desplazar el poder desde el sector público al privado, reduciendo el rol del Estado y fortaleciendo la sociedad civil.

- ▶▶ Las necesidades de afrontar los requisitos de las reformas administrativas e institucionales del sector público sobre todo en países del tercer mundo.
- ▶▶ La renovada insistencia en la democratización y los derechos humanos.
- ▶▶ La reconstrucción después de un conflicto o guerra ⁶⁷.

Para concluir con este apartado debemos reafirmar que en la construcción de la gobernabilidad no existen recetas iguales, posiblemente similares, pero no idénticas, simplemente por la peculiaridad de cada Estado, al respecto diremos:

- ▶▶ Abandonar la búsqueda de recetas de buena gobernabilidad aplicables en cualquier lugar, y fomentar la creatividad y originalidad del pueblo en situaciones concretas.
- ▶▶ Renunciar a la tecnificación de las reformas institucionales y abordar un diálogo más abierto sobre las necesidades de cambio en instituciones.
- ▶▶ Diminuir a la tendencia de trazar líneas poco realistas entre Estado y sociedad civil, realizar esfuerzos para fortalecer la esfera pública y proporcionar bien común, es decir, fortalecer la figura de ciudadano y ciudadanía.

⁶⁷ Hewitt de Alcántara Cynthia, "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 155, marzo 1998, p. 8.
<http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.htm>.

2.2.1.1 La gobernabilidad democrática

En 1973 con el cobijo del concepto de gobernabilidad se trato de explicar una realidad carente de mecanismos democráticos traducidos en: transferencia no institucionalizada del poder, debilidades estructurales del sistema y del proceso electoral, decrecientes niveles de participación, crisis de representatividad, crisis de confianza en las Instituciones políticas, nula credibilidad en la eficacia y efectividad en el poder ejecutivo y legislativo, las acciones gubernamentales no son transparentes, la administración pública no responde.

Por ello, en un primer momento se habló de gobernabilidad en términos de capacidad de gobierno y estabilidad, pero en poco tiempo se localizaba un fenómeno: no necesariamente todos los gobiernos con amplios grados de gobernabilidad son democráticos, con posterioridad surge el término de gobernabilidad democrática, que denota la capacidad de un gobierno de procesar demandas, a través de un sistema democrático, que "resolverá los conflictos, problemas, a través de principios y mecanismos que definan la especificidad de este régimen, y no se produzcan regresiones autoritarias ni sean poderes fácticos los que los asuman, convirtiendo al régimen en irrelevante⁶⁸.

La pérdida de legitimidad se debe a la falta de confianza del ciudadano en las Instituciones, por ello, en el tránsito de la gobernabilidad a la gobernabilidad democrática, será indispensable, "la invención institucional, para imaginar y crear nuevas Instituciones frente a los poderes fácticos nacionales e

⁶⁸ Garretón Manuel Antonio, "Gobernabilidad y cambio de matriz sociopolítica" en *Revista de la CEPAL*, No. 55, Abril 1995, p. 53.

Institucionales y la incapacidad de dar cuenta de la agenda de demandas sociales por la exclusión de vastos sectores de la sociedad⁶⁹.

La gobernabilidad ha sido asociada a varios conceptos como: democracia, eficacia, eficiencia, sociedad civil, Instituciones, entre otros, e incluso algunos de ellos se han establecido como requisitos para la existencia de la gobernabilidad. En el caso de la democracia algunos estudios establecen que sin democracia no hay gobernabilidad, lo que no resulta verdadero, pues puede existir gobernabilidad en países autoritarios y a la vez puede existir problemas de gobernabilidad en países democráticos. Un ejemplo fehaciente es la realidad mexicana, en la que conocemos a la democracia en su concepción formal porque tenemos normas que regulan las relaciones políticas entre individuos y grupos sociales, pero por otro lado, la democracia en su concepción real se localiza en construcción.

Afortunadamente algunos de los términos, como comentamos antes, han cambiado con el transcurrir del tiempo, la democracia, es uno de ellos, en primera instancia quiere decir gobierno del pueblo por el pueblo y lo encontramos en su derivación griega demos(pueblo) y cratos (poder o gobierno); ésta aparece en los estudios referidos a la gobernabilidad como la condición *sine qua non* de la gobernabilidad. "No pocas veces se genera la ilusión de que la sola democracia va a permitir la superación de todas las dificultades y conflictos."⁷⁰

⁶⁹ Ibidem., p. 59.

⁷⁰ Salazar Llus y Woldenberg José, *Principios y valores de la democracia*, Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática No.1, IFE, 1995, p.25.

Si tratamos de recordar un poco, este concepto no era bien visto en la época de Aristóteles y Platón. El primero en su libro clásico "La política" reconoce como formas buenas a la monarquía, la aristocracia, y como formas malas a la tiranía, a la oligarquía y la democracia. En el caso de Platón cuando hace referencia a la tipología de los gobiernos va de la menos mala a la peor y la democracia sólo es superada por la tiranía. Esta forma de observar la democracia se tenía porque era concebida como un ejercicio de ventajas para los pobres.

La democracia como mencionábamos antes, en últimas fechas se ha tornado un concepto básico dentro de los discursos académicos y dentro de la praxis política y gubernamental e incluso recientemente se comenzó a utilizar el concepto de *governabilidad democrática*. Este término se aplica a un país que cuenta con reglas claras y transparentes dentro de su sistema electoral, cuenta con una oferta electoral variada, la participación de la sociedad civil en la elección de sus gobernantes, elecciones transparentes y competidas, cuenta con amplia libertad de expresión.

En primera instancia, entenderemos al concepto como una cualidad del régimen político, dado que tiende un puente entre el "Estado-ciudadano en el cual, se establecen y reconocen las libertades civiles, los derechos políticos, el principio de las mayorías, los derechos de las minorías, el juego de partidos políticos, elecciones libres, es entonces, cuando lo democrático deja de ser institucional para trasladarse a la sociedad".

⁷¹ Torres Rivas Edelberto, "América Latina: gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis" en Revista Nueva Sociedad, *Governabilidad sueño de la democracia*, No.128, Caracas -Venezuela, 1993, p.98.

De ahí, que las Instituciones políticas democráticas, coadyuvan en la solución de conflictos y tensiones. Aunque, no podemos obviar la particularidad de cada latitud en la búsqueda de alternativas, pues en "la conflictividad de una sociedad, es necesario atender tanto los conflictos históricos resueltos como los nuevos conflictos derivados de la transición a un nuevo paradigma tecnoeconómico de desarrollo".⁷² Dichas fallas se presentan en sociedades iniciadoras en la construcción de un sistema democrático de existencia solo formal.

Todo cambio es influido por factores internos o externos de tal forma que en los años ochenta, se presentaron algunas tendencias en la transformación de los estados democráticos como son: "la pérdida de la fórmula para gobernar las relaciones entre movimientos obreros debilitados; el ascenso de nuevos actores en la toma de decisiones, antes no contemplados⁷³; pérdida de legitimidad por las crisis económicas.

En la antigüedad se consideraba a la democracia un sistema no capaz de resolver las controversias entre autoridad-gobernados, de igual forma podemos decir, que la democratización, en tiempos contemporáneos, no ha sido necesariamente un elemento generador de gobernabilidad; en ocasiones, sobre todo en los estados con una "democracia simulada", resulta altamente costoso y difícil construir un sistema democrático, en el corto plazo, porque no sería válido soslayar el resultado positivo en un largo plazo.

Hasta este momento hemos tratado el concepto de gobernabilidad, como un

⁷² Prats I Catalá Joan, "Previniendo Crisis de Gobernabilidad..." Op. Cit. p. 2

⁷³ Coppedge Michael, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, No. 55, Abril 1995, p. 75.

término surgido desde la visión política, dado que, en el momento de su creación, la parte política de los Estados fue un Imperativo, sobre todo cuando hablamos de un régimen o sistema democrático. La gobernabilidad democrática es entendida en su concepción general como: "la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en los regímenes democráticos"⁷⁴, a las instituciones políticas y actores políticos clave.

El proceso de construcción de capacidades administrativas, tiene una relación estrecha con el incremento de las capacidades políticas, el factor sobresaliente de estas segundas capacidades, es la legitimidad, dado que implica el grado de confianza hacia el gobernante por parte de los gobernados. Si observamos a la legitimidad como un proceso, entonces, hablamos de tres tiempos o etapas.

- 1) "Conformidad respecto a las normas establecidas.
- 2) Justificabilidad de las normas.
- 3) Consentimiento expreso de los gobernados"⁷⁵.

Ante la influencia de diferentes ordenes de gobierno supranacionales en la vida nacional de un país, en últimas fechas se ha generado un concepto denominado *gobernabilidad democrática global*, la cual pretende aportar elementos para convivir en sociedad a nivel mundial y con la menor cantidad de problemas a resolver y sobre todo evitar conatos de guerra.

⁷⁴ Nicandro Cruz César, "Gobernabilidad y *governance* democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional", en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. Magazine* No. 15, Instituto Internacional de Gobernabilidad, p. 3.
<http://www.ii.gov.org/dhial/dhial26>.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 6.

Este término adquiere importancia después de los ataques terroristas no sólo en España , sino en Estados Unidos, Afganistán, estos sólo son algunos ejemplos de la barbarie que vive el mundo, en su mayoría dinamizada por la globalización, pues esta es producto de una economía de mercado favorable en su totalidad a los países desarrollados, pues es necesario limitar la globalización sin reglas, por ello, el surgimiento de la gobernabilidad democrática global.

Los problemas y las propuestas de Integración no son nuevas, ejemplo de ello, en 1795 Kant hablaba de mantener la estabilidad a nivel mundial y su propuesta era la formulación de un gobierno mundial con estados federados. De ahí, que este concepto se deba entender como la creación de un orden en el cual se busque un desarrollo más homogéneo entre los países en vías de desarrollo, obviamente bajo en régimen democrático.

La gobernabilidad democrática global ha tenido resonancia tal que la Organización de las Naciones Unidas está interesada por estos fenómenos que acontecen en el mundo, para ello, planteó cuatro áreas de reforma: democracia y desarrollo; burocracia y administración; el consejo de seguridad y el mantenimiento de la paz. No se puede negar que la implementación de un modelo económico salvaje como el neoliberalismo y su consecuencia la globalización, han generado brechas amplias entre diversos sectores de la sociedad, quizá por esto, la Organización de las Naciones Unidas, esté enfocando esfuerzos a la construcción de la democratización económica y la democratización política, como vemos el primer concepto hace referencia al incremento de las capacidades administrativas del Estado y el segundo a las capacidades políticas del Estado.

2.2.3 Gobernanza

Según, los autores de algunos artículo, la gobernanza es la posibilidad de pedir cuentas claras y establecer controles desde el ámbito civil a las personas que detentan la autoridad electa o designada.

Denota una verdadera participación de la sociedad para formar parte del gobierno, con una actividad de contraloría social, pues el aparato burocrático y el sistema político no han traducido su trabajo cotidiano, en beneficios tangibles para la ciudadanía.

En este sentido, las "nuevas" técnicas aplicadas desde finales de la década de los ochenta a la fecha en las administraciones públicas tienen como objeto escuchar al ciudadano, aunque le denominan cliente; interesa la percepción del usuario o beneficiario respecto al servicio prestado por parte de la administración pública; se busca la forma de medir cuantitativamente el avance de las actividades gubernamentales; se crean órganos consultivos formados por especialistas en determinadas áreas del gobierno con la finalidad de evaluar objetivamente los resultados de la gestión pública, cabe destacar que para formar parte de estos órganos se debe poseer una autoridad moral, representatividad y ser *expertise* en la materia.

La gobernanza alude a cuestiones de ética pública y todo aquello que impacte de forma positiva o negativa la acción de gobierno. De hecho esta noción no es nueva, aunque el concepto sí, Luciano Tomassini, asesor e investigador del Banco Mundial manifestó la necesidad de contar con un cuerpo burocrático, además de especializado en cuestiones de gobierno y asuntos públicos con una

clara concepción sobre la necesidad de aplicar los valores de la ética profesional, no sólo la ética burocrática.

Precisamente, porque la burocrática no ha cumplido su cometido con la sociedad, se ve en la necesidad de participar para asegurarse de la efectividad y claridad en la toma de decisiones. Lo anterior, implica ir más allá de poseer una cultura cívico-política de parte de la sociedad civil, pues debe velar que el servidor público cumpla lo establecido, en estricto sentido, ello se origina por la falta de confianza para con las instituciones públicas.

2.2.4 Buen Gobierno

La expresión de Buen Gobierno en épocas contemporáneas se tiene registro que apareció en 1989 y fue utilizada por el Banco Mundial, posteriormente la empleó el Fondo Monetario Internacional. Esta situación de entrada nos da luz para intuir la interpretación dada a esta connotación.

El término significa eficacia y eficiencia a través de la implantación de políticas de desarrollo y de estrategias económico-financieras, pues estos organismos creen en la aplicación de un modelo liberal como vía para el crecimiento y desarrollo de un país.

La interpretación que hacen del Buen Gobierno los organismos internacionales dista en demasía de la diseñada por otros autores, por ejemplo, Antonio Guerra de la Esprella lo explica como un término economista al establecer que el Estado es el responsable mayor para incentivar el progreso económico-social y de esa forma el desarrollo se integra y es equitativo.

Como podemos observar, en poco tiempo las Interpretaciones sobre el buen gobierno han evolucionado, pues apareció como un concepto eminentemente económico y hoy tiene Implicaciones de corte social. Una Interpretación más es, la estudiada por Gerry Soker por medio de cinco tesis o propuestas:

▶▶ El buen gobierno se refiere a un conjunto de Instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también fuera de él. Manifiesta la necesidad de establecer redes de comunicación entre: las tres órdenes de gobierno, los tres poderes de la federación, con los organismos no gubernamentales, con la sociedad civil organizada, entablar diálogos con Instituciones formales y agentes informales, de tal suerte, que los acuerdos lleguen lo más rápido posibles y estos sean efectivos, para concretar acciones de gobierno con beneficios para la colectividad.

▶▶ El buen gobierno reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocantes a hacer frente a los problemas sociales y económicos. Como es sabido ante la débil respuesta de los gobiernos en la solución de demandas y en general en la prestación de los servicios públicos, por un lado, el Estado cada día se observa constreñido; el gobierno debe ser más activo, pero al mismo tiempo su dimensión es menor, entonces el ciudadano teje relaciones por medio de la iniciativa privada y la organización altruista de la sociedad para participar en la solución de situaciones que antes eran exclusiva responsabilidad del Estado, hoy acontece esto por los procesos globalizadores y de integración económica como consecuencia se presenta una línea de tenue visión entre lo público y lo privado.

▶▶ El buen gobierno se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas. Son las comunicaciones necesarias para establecer acciones públicas y de gobierno, quizá un estudio siguiente en esta propuesta sería la co-gestión y la co-dirección.

▶▶ El buen gobierno reconoce la capacidad de conseguir que las cosas se hagan, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear la autoridad. Considera que, el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y gobernar.

Al igual que Gerry Stoker, también Bob Jessop considera al buen gobierno como una necesidad de entablar redes entre los actores del Estado del gobierno y de la sociedad. Incluso Jessop define al buen gobierno como las formas que comprenden las redes interpersonales que se autorganiza, la coordinación negociada entre organizaciones y la dirección entre sistemas descentralizados en la que media el contexto.

Después de revisar algunas definiciones sobre lo que se debe ser o entenderse por un gobierno. Al mismo tiempo, se tiene un antónimo de éste estructurado por el Banco Mundial, es decir, conceptualizan al mal gobierno de la siguiente forma:

Al igual que la *governance*, gobernabilidad democrática, gobernanza, el buen gobierno se aplica en sociedades capitalistas avanzadas, en sociedades abiertas, pues en las sociedades en vías de desarrollo difícilmente tienen la capacidad de aplicar estos términos dado que no poseen ciertos requisitos como:

Instituciones políticas fuertes, justicia social, sociedad con altos niveles de cultura cívica-política, entre otros.

2.2.4. Gubernamentalidad

Los analistas que exploran este tema son pocos, uno de ellos es Michael Foucault. De hecho el trabajo de Foucault y el de Renate Maynetz, coinciden en la fecha donde la *Governance* o la capacidad política del Estado, se presentó como un Imperativo.

Antes del siglo XVIII, se habla del arte de gobernar, periodo en que aparecen los famosos espejos de los príncipes, en donde toda la enseñanza era con el objetivo de transformar al príncipe, rey o soberano en un *expertisse* en las acciones de gobierno. Caso contrario sucede, en el momento en que hace su aparición Nicolás Maquiavelo, pues, el arte de gobernar, se dirigió a unificar el Estado, a través de las acciones del gobernante, pero el centro de atención y adiestramiento ya no era el rey, es decir, el arte de gobernar evoluciona hasta llegar a la razón de Estado.

Foucault, estableció una relación importante entre el arte de gobierno y la legitimidad o confianza gestante con los gobernados. Estableció lo siguiente en el momento que el príncipe asciende al poder, lo estaría haciendo por dos caminos: la violencia o la herencia, lo cual marcará de exterioridades las relaciones gobernante-gobernados, no se observa un compromiso tangible del gobernante para su pueblo, incluso, el ámbito jurídico del gobierno es soslayado por las relaciones sintéticas producidas, por el hecho de llegar al

poder sin legitimidad, por ende, las relaciones propias del acto de gobierno serán frágiles y amenazadas continuamente.

En la razón de Estado, existe un notorio Interés por la racionalidad del Estado. Porque el Estado se debe gobernar a través de reglas racionales; "que no se reducen a las leyes naturales o divinas, ni a los solos preceptos de prudencia o sabiduría".⁷⁶ En tanto, el arte de gobierno se mantiene en el plano de la experiencia del príncipe, en los Ideales filosóficos-morales.

Para Michael Foucault, la gubernamentalidad, está constituida por tres elementos: el gobierno, la población y la economía política. Y debe entenderse como: el conjunto de Instituciones, procedimientos, análisis, reflexiones, cálculos y tácticas que permiten ejercer una forma específica de poder, y su blanco específico es la población, su forma principal constituye el saber de economía política y los Instrumentos técnicos son los dispositivos de seguridad.

La gubernamentalización es el proceso por medio del cual se profesionalizan las acciones del gobierno, a favor de la población. Aunque, cabe destacar la paradoja del proceso de gubernamentalización: por un lado, la gubernamentalidad permitió al Estado la supervivencia y existencia a través de las técnicas de gobierno; por otro lado, dichas técnicas de gobierno han constituido la única fuerza política, es decir, la disputa por el poder.

⁷⁶ Foucault Michel, "La gubernamentalidad", en autores varios, *Espacios de poder*, Madrid, La Piqueta, 1991, p. 19.

EL ARTE DE GOBIERNO Y LA RAZÓN DE ESTADO

Cuadro No. 2.6

Arte de Gobierno	Razón de Estado
➤ Sólo existía una preocupación por el rey o gobernante.	➤ El mantenimiento del Estado es lo más importante.
➤ No se utilizaban técnicas de administración sofisticadas.	➤ Las técnicas de gobierno se fueron perfeccionando.
➤ Privaba la lírica en las acciones de gobierno.	➤ Existe una relación más estrecha entre la técnica y la Administración Pública.
➤ Lo más importante es mantener la cohesión en la sociedad.	➤ Se reconoce que las acciones de gobierno deben recaer en personas profesionales.
➤ La legitimidad es esencial para el rey o príncipe.	

FUENTE: Elaboración propia.

CAPITULO 3

APORTACIONES DE LA *GOVERNANCE* EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA

3.1. La Administración Pública y la *Governance*: elementos simblóticos en el incremento de las capacidades del Estado.

Como se observó a lo largo del capítulo anterior existen variadas Interpretaciones respecto de la *governance*. Por ello, el objetivo del presente capítulo es mostrar la utilidad de la *governance* en el ámbito de la administración pública y de qué forma se complementan. Como simple recordatorio a continuación se establece un cuadro con la evolución de este término.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO *GOVERNANCE*

Cuadro No. 3.1

CONCEPTO	APORTE EN LO POLÍTICO	APORTE EN ADM PÚB.
<i>Governance</i> →	Dirección política →	Aportes de la política para la administración pública
Gobernabilidad →	Capacidad de gobierno de →	Modernización de la administración pública
Gobernabilidad democrática →	Capacidad de gobierno con democracia →	Busca el sistema democrático apoyar las decisiones gubernamentales
Gobernanza Gobernación →	Racionalidad en acciones estatales con dirección política →	Gerencia pública

FUENTE: Elaboración propia

Con la evolución del concepto *Governance*, podemos confirmar que la dicotomía Administración Pública-Política resulta una mera utopía, dado que las dos disciplinas se complementan entre sí.

Actualmente, el gobierno es cuestionado, por ende, la administración pública también, pues es la parte ejecutora de las acciones gubernamentales. Mucho se ha discutido respecto de la dicotomía entre política y Administración Pública, pero lo cierto es que la simbiosis existente entre uno y otro, en la práctica es más evidente y complementaria.

Estas revaloraciones conceptuales (*Administración Pública y Governance*) tienen estrecha relación con el sentido público de la política y la gestión gubernamental. De hecho, siempre, el ciudadano ha jugado un papel preponderante en estas connotaciones.

Por ejemplo, cuando el Estado de Bienestar estaba en su cumbre, el ciudadano era lo más importante, por ser beneficiario directo de la toma de decisiones y nunca se le observó como elemento nocivo; sin embargo, durante el neoliberalismo, el ciudadano fue visto como un elemento más en el ámbito público, al cual había que restringir, porque, su amplia participación generaba sobrecarga de demandas, por lo menos, esto aseguran los neoconservadores y neoliberales, esta significancia del ciudadano se ha transformado, pues hoy ante las ineficiencias de los gobiernos, ha sido necesario devolver a la sociedad su capacidad de participación. Finalmente, la ciudadanía organizada se ha convertido en gestora para la solución de las demandas, aunque al mismo tiempo evidencia la falta de capacidad del gobierno.

Como se ha hecho referencia anteriormente, el mayor reto de la administración pública es el incremento de las capacidades administrativas del Estado; mientras que el concepto de *governance*, revalora la política como un medio coadyuvante en las acciones estatales, su principal foco de atención es el incremento de las capacidades políticas del Estado, con lo cual se presenta una interrelación importante.

TENDENCIAS SOBRE EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GOVERNANCE

Cuadro No. 3.2

Capacidad Administrativa	Capacidad Política
Recuperar, reconstruir y reactivar el aparato burocrático, vía la administración pública.	Recuperar, reconstruir y reactivar la naturaleza pública y política del Estado.
La solución de las demandas colectivas de un país son catalizadas y resueltas por la administración pública, para ello, a través de la sociedad, se han implementado diferentes técnicas y métodos, desde hace unas décadas a la fecha las tendencias "nuevas" de la Administración Pública como pueden ser: la gestión pública, la gerencia pública, la filosofía de la calidad aplicada al ámbito público, la certificación de procesos, sólo forman parte de las soluciones.	Esta recuperación se da a través de hacer del sistema democrático una vía verdadera y que realmente responda a la representatividad de la sociedad, se estaría hablando de una democracia real y no formal, como la que se ha vivido en América Latina.
En el ámbito de las finanzas se refiera a mantener en equilibrio de cuentas nacionales.	La democracia deja de ser un mero pretexto , para situarse como texto, entonces, la ciudadanía pueda participar .
Es necesario mantener un equilibrio en las demandas resueltas de la sociedad, que se traducen en bienes y servicios.	La participación ciudadana no debe ceñirse a la emisión del voto, sino por el contrario su voz es importante por que es la razón de ser de este sistema. Aunque cabe destacar que para llegar a este punto es necesario la educación cívica y política.
La implementación de estas técnicas da un sentido de dirección y dicho trabajo es necesario que lo ejecuten personal capacitado y con conocimiento de causa.	Redes de actores político-social.

FUENTE: Elaboración propia

La política y la administración pública han transitado hacia diversos procesos evolutivos, pero al mismo tiempo se ha fortificado más la relación entre estas dos ciencias, aunque han existido periodos de separación. Por ejemplo, la corriente norteamericana impulsada por Wilson, en 1929 con la decadencia del modelo capitalista y el arribo del Estado social de bienestar, la política fue "suprimida" de alguna manera, para observar a la población como exclusivamente receptora, en este periodo prácticamente la lucha política de la ciudadanía no se presentó, dado que el establecimiento de los regímenes autoritarios, militares privaban la escena política.

Una vez que el Estado de Bienestar se agotó⁷⁷, se implantó, el neoliberal; para ello, fue necesario realizar algunos cambios en el ámbito político-social-administrativo del gobierno. Dada la Insolvencia del Estado fue necesario reestablecer algunas situaciones como: libertades políticas, ejercicio de los valores democráticos; Imperio del Estado de Derecho, certidumbre jurídica; es decir, un crecimiento de los espacios públicos-ciudadanos. Entonces, en este proceso de cambio se presentaron dos premisas importantes: Incremento de la capacidad política del ciudadano e Incremento de la capacidad administrativa del gobierno.

De ahí, que la relación de política-administración pública, ha tomado relevancia, es decir, para que el modelo neoliberal o de mercado exista, el Estado de Derecho debe aplicarse, pues brinda la confianza de protección de la propiedad con lo cual el aparato gubernamental deberá aplicar técnicas para eficientar los servicios que presta. A continuación se presenta un cuadro con los cambios requeridos por este modelo en diversos ámbitos.

⁷⁷ Este modelo cabe recordar que se aniquiló por los desequilibrios fiscales, por las contradicciones en su ejecución: el excesivo endeudamiento gubernamental. De ahí, la necesidad de implantar un modelo que orientara el gasto sobre todo en el ahorro interno, es decir, reducción del aparato gubernamental, privatizar aquellos servicios que pudiera prestar la iniciativa privada y que al gobierno le generaran gasto, descentralización, implantación de tendencias administrativas "sugeridas" por los países globalizadores.

REFORMAS NECESARIAS PARA APLICAR EL MODELO NEOLIBERAL

Cuadro No. 3.3

Áreas	Características
Fiscal Saneamiento de finanzas públicas, disciplina fiscal, presupuesto balance.	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma fiscal. • Redimensionamiento del Estado y liberalización de los mercados. • Privatización.
Administrativa Eficacia-eficiencia, economía de procedimientos, sistema de incentivos y profesionalización de personal.	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización, reingeniería. • Privatización. • Desregulación. • Descentralización. • Servicio público de carrera.
Política Restablecimiento de las libertades públicas y de la certidumbre jurídica, ensanchamiento del espacio público.	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos humanos, garantías individuales. • Liberalización política y de la opinión pública. • Transición democracia y consolidación. • Descentralización- federalismo y gobiernos locales.
Cultural Nueva relación gobierno-sociedad, responsabilización de los ciudadanos, paso de la demanda a la oferta en política.	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la organización social. • Cumplimiento de funciones públicas mediante organizaciones privadas no lucrativas, organizaciones sociales y comunitarias. • Subsidios focalizados a los desfavorecidos.

FUENTE: Elaboración propia

Los cambios establecidos anteriormente en la mayoría de los países en desarrollo los han implementado desde aproximadamente más de dos décadas, aunque cabe destacar que con resultados mediáticos, pues las tendencias actuales de administración pública exigen formas diferentes de gobernar, dado que coinciden en el Imperativo de buscar la participación ciudadana y su Intervención activa en y para las acciones de gobierno, ello nos lleva a *encontrar grados máximos de legitimidad y viabilidad política, por un lado y efectividad por otro.*

3.1.1. Aportes de la *Governance* a la Administración Pública.

Algunos elementos que aporta la *Governance* a la Administración Pública son: la participación, el sentido de representación, la importancia de los partidos políticos en las discusiones nacionales, el establecimiento de rendición de cuentas, el grado de educación cívico-política de la sociedad, la existencia de un mayor espacio para lo público, entre otros.

Cabe destacar que la *Governance* en el siglo XVI, sólo refería a la dirección política, este término traído a nuestros días implica ese tipo de dirección, pero, bajo las reglas de un sistema democrático, aun no estamos ciertos que la democracia sea el remedio a todos los males, pero sí, gran parte de ellos se pueden resolver bajo este sistema y aproximadamente desde 1973, lo hemos adoptado como un régimen viable y la mayoría de los trabajos desarrollados versan sobre las bondades de la democracia.

Según, Popper, la democracia, no necesariamente se basa en el principio de que debe gobernar la mayoría, sino más bien, en los diversos métodos igualitarios para el control democrático, tales como el sufragio universal y el gobierno representativo, han de ser considerados simplemente salvaguardias Institucionales, de eficacia probada por la experiencia.

Hoy después de siglos volvemos hablar de la *Governance*, para denotar la capacidad política del Estado, esta se medirá en función de la efectividad de la democracia, puesto que la racionalidad y la tecnicidad a tiende a trabajar a favor del vigor del Estado.

Según, Mauricio Merino, los ingredientes necesario para hablar de participación son el individuo y el ambiente. La motivación del ciudadano a participar puede tener razones varias, por ejemplo, no está de acuerdo en la forma en que se toman decisiones, por ello, desea influir en ellas, es decir, nuestros gobernantes no cumplen cabalmente sus funciones, en resumen, no son el enlace entre la autoridad-sociedad y el ciudadano debe corregir las decisiones inadecuadas; una segunda razón, es la existencia de un caldo de cultivo *ad hoc* para la participación ciudadana en el cual las instituciones políticas son fuertes, los órganos de representación funcionan como tal, existe un respeto irrestricto al Estado de Derecho, los votos emitidos por el ciudadano son respetados a cabalidad, entre otras características.

3.1.2. *Governance*: el regreso de la política a la Administración Pública

A pesar de que hace mucho tiempo la política ha sido presa de las acciones corruptas e ilegales por parte de algunos gobernante y esto ha ocasionado su deslegitimación entre los miembros de la comunidad, no podemos negar, que su creación se debió a hechos loables, pues se pensó que a través del diálogo, la negociación se podrían dirimir conflictos con mayor rapidez. Aunque un elemento circundante en la política es el poder y la dominación.

A la política la podemos definir de la siguiente manera: es el ámbito de la "sociedad relativo a la organización del poder, donde se adoptan las decisiones que tienen proyección social, es decir, donde se define cómo se distribuyen los bienes de una sociedad"⁷⁸

Incluso, la política, al mismo tiempo que otras ciencias también ha evolucionado, por un lado el mantener la razón de Estado cuyos principales objetivos son: "la secularización del poder y

⁷⁸ Peschard Jacqueline, *La cultura política democrática*. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, No.2, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p.9.

la política; la comprensión y utilidad del cálculo para aplicarlo a favor del Estado; la valoración y utilidad de la política; retomando los beneficios que la técnica proporciona; la articulación de los procedimientos para dar vida a la dominación estatal; concebir al Estado como una organización que sólo puede existir si es capaz de ejercer el poder con racionalidad y eficacia”⁷⁹, además, la política de una década a la fecha hace uso de métodos cuantitativos como la elección pública, la estadística, entre otros, pues lo “cuantificable, verificable es parte de la tecnicidad de la política, este cálculo nace a partir de entender la naturaleza humana con sus cualidades y debilidades y puede conseguirse cuando al dictarse políticas de gobierno es posible prever, sumar y multiplicar los recursos que permitan el sustento del poder”⁸⁰.

3.1.3. Asignaturas pendientes de la *Governance* en la Administración Pública .

Pocos son los esfuerzos que se han suscitado respecto de la *Governance*, en el plano teórico y por ende, no se ha logrado concretizar una propuesta sólida. En este nuevo orden mundial el horizonte de la vida administrativa pública y política de los Estados es necesario que las Instituciones políticas ya no sean vistas sólo como las arenas donde los actores se enfrentan y dirimen sus diferencias.

Hoy se plantea la factibilidad de las Instituciones para que se conviertan en vías eficientes de gestión y punto de acuerdo entre las diferentes demandas de la sociedad, y su utilidad se refleje en la solución de la mayoría de las demandas del ciudadano.

La Internacionalización como la globalización exigen homogeneizar algunos conceptos y prácticas gubernamentales, por ello, quizá hoy se habla de la *Governance* Internacional, es decir las restricciones formales e informales establecidas por las normas, reglas acuerdos, roles de que no necesariamente los establecen los Estados.

⁷⁹ Uvalle Berrones Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1995, p.35.

⁸⁰ *Ibidem.*, p. 35.

En la mayoría de los casos la construcción de la *Governance Internacional*, no implicará la participación de los gobiernos, pues un mecanismo en la construcción de la *Governance Internacional*, son precisamente los estándares internacionales construidos y operados dentro de sistemas privados globalizados con el fin de cubrir la mayor porción del mercado posible.

Para ejemplificar lo anterior dos situaciones: la primera, es la descentralización y adaptación de las empresas a los estándares, por la necesidad de permanecer en el mercado, la desventaja es que el beneficio no es colectivo, sino por el contrario, sólo lo tendrán aquellas empresas líderes en la producción de un determinado producto y que posean gran capacidad de innovación; la segunda, es la obtención de beneficios para las empresas certificadoras de la familia ISO. Al mismo tiempo cabe destacar que la certificación de procesos tiene un alto costo para las empresas y para el gobierno, también, pues debe invertir recurso financiero en el mantenimiento del sistema.

La *Governance* revaloriza lo público, es decir, aborda el proceso democratizador del régimen político, la reactivación de la ciudadanía en materia cívico-política, esto permite que la sociedad, sea, parte activa de un interés colectivo y en específico de su comunidad. En tanto, la administración pública y sus tendencias actuales están encaminadas a la construcción de las capacidades administrativas, como pueden ser: las estrategias de reinversión del gobierno, la filosofía de la calidad en la administración pública, la certificación de los procesos, las propuestas de la Nueva Gestión Pública, obviamente, el objeto último de estas metodologías es la capacidad de los gobiernos democráticos.

La *Governance* y la administración pública en la sociedad se caracteriza por la multiforme concurrencia y aporte de los actores del gobierno y de actores no gubernamentales, privados y sociales".⁸¹ Es sabido que las democracias no han dado los frutos esperados por el ciudadano, por ello, es necesario replantear los mecanismos de esta. Pues casi durante tres

⁸¹ Aguilar Villanueva Luis, "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI", en *Revista Enlace*, No. 51, México Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2001, p. 22.

décadas se habla de las múltiples ventajas aportadas por los regímenes democráticos, aunque hasta el día de hoy, todavía el grosor de la población no ve claro respecto al beneficio de esta.

Sin embargo, el compromiso de la democracia es dejar, a un lado los recursos retóricos pronunciados por políticos, ya es tiempo de tender un puente entre la sociedad civil y su autoridad. Para cubrir esta empresa es necesario construir dos tipos de legitimidad. La institucional, referente al reforzamiento de las estructuras y misión de las instituciones gubernamentales, al mismo tiempo promover el cumplimiento expedito del Estado de Derecho Social, y generar una imagen aceptable de los políticos hacia la sociedad; el segundo es el propio desempeño de los canales democráticos.

3.2 La *Governance* en la sociedad contemporánea

Abordar a la *governance* tiene sus implicaciones semánticas de interpretación y de aplicación, pues es un concepto ambicioso desde el tintero, pero limitado en su interpretación, con ayuda de la revisión conceptual anterior, se observa más factible de instrumentar la *governance* en las sociedades capitalistas avanzadas que en las sociedades emergentes.

En párrafos anteriores establecimos que la *governance* se encargaba del estudio de las capacidades políticas del Estado, en ese sentido repercute en la sociedad, en tanto que los acuerdos entre la clase política y administrativa del gobierno, logra establecer negociaciones y de esa forma el diseño e implementación de las políticas públicas efectivo. A continuación se muestra un cuadro para determinar cuáles son las capacidades políticas y administrativas del Estado.

ELEMENTO PARA REFORMAR EN EL ESTADO

Cuadro No. 3.4

Capacidades Administrativas	Capacidades Políticas
Redimensionamiento de la Administración Pública.	Diseñar mecanismos reales de rendición de cuentas del gobernante hacia el servidor público.
Profesionalización del servidor público.	Generar una madurez política entre los actores políticos de la vida nacional (partidos políticos, asociaciones civiles).
Implementación de programas de modernización administrativa, e Innovación gubernamental.	Reestablecer los mecanismos de legitimación.
Implementación del Servicio Civil de Carrera.	Revalorización del espacio público.
Crear mecanismos para restituir la confianza entre los servidores públicos.	Construcción de una sociedad abierta y democrática
Modernizar la Infraestructura Informática.	Construcción de nuevos paradigmas.
Construcción de una sociedad abierta y democrática	Generar arreglos Institucionales para llegar a consensos de decisiones políticas-legislativas o administrativas.

FUENTE: Elaboración propia.

3.2.1 Transparencia y rendición de cuentas

Los movimientos democratizadores a nivel mundial, coincidieron con la entra en vigor del modelo neoliberal, ello exigió una forma diferente de actuar de los gobiernos. Por lo menos, en los setenta, con el movimiento de la tercer ola democratizadora culminó un proceso iniciado desde mediados de la década de los cuarenta, en donde el modelo socialista y capitalista tuvieron confrontaciones que se resolvieron en 1989 con la preeminencia del capitalismo como modelo viable.

Hoy la democracia y sus requisitos privan en el concierto Internacional, pero al mismo tiempo la sociedad cada día exige más ventajas tangibles, pues hasta estos días no se ha visto un avance materializado, sino por el contrario la degradación del poder adquisitivo y el empleo perdido, son señales de la necesidad de un cambio.

Bajo esta lógica, los gobiernos han propuesto diversas herramientas, que se localizan implícitas en la democracia, pero es necesario abordarlas a fondo y al mismo tiempo coadyuven a elevar la calidad de la democracia. Entonces, este tipo de régimen es perfectible, porque se observa como un laboratorio social con el fin de conformar gobiernos efectivos ante las necesidades de la población.

El sistema democrático por sí sólo no puede resolver las carencias de la sociedad es indispensable, la madurez de los actores políticos de la participación activa social y que la autoridad se conduzca con estricto apego a ley, pero desafortunadamente, en algunos países aun se encuentran en el tránsito de la democracia formal a la democracia real. A continuación, se presenta un cuadro con anotaciones puntuales respecto estos dos tipos de democracia.

Características sobre la democracia

Cuadro No. 3.1

Democracia Formal	Democracia Real
El voto emitido por el ciudadano tiene un sustento jurídico y es obligatorio.	El voto emitido por el ciudadano no es respetado
Existencia de partidos políticos	Existencia de la competencia electoral
Establecimiento de una Institución encargada de organizar y vigilar los procesos electorales	Los partidos se organizan para contribuir con un proyecto Estado-Nación, con base en sus principios rectores.
No existe la competencia electoral	Madurez de los actores políticos
	El ciudadano cuenta con una cultura cívico político
	Autonomía en la organización de los procesos electorales

FUENTE: Elaboración propia

A raíz del empobrecimiento de los países se inicia a tomar cartas en el asunto a nivel internacional existe un movimiento fuerte, para que se transparenten la forma en qué son utilizados los recursos y se informe al ciudadano respecto de las acciones tomadas. La transparencia y la rendición de cuentas son aspectos existentes desde hace tiempo en las democracias aunque cabe destacar, el descuido por parte de los tomadores de decisiones.

Para que exista una democracia política efectiva por lo menos son necesarios tres condiciones: todos los gobernantes deben someterse a la rendición de cuentas sin excepción alguna; deben existir instituciones con autonomía encargadas de solicitar la rendición de cuentas a los más altos niveles; el proceso de rendición de cuentas debe sujetarse a la madurez política de parte de los actores participantes en ella.

Nuestros clásicos como Maquiavelo, Rousseau, Hobbes hicieron referencia a ello, pues la democracia es el vehículo factible para gobernar. Desde hace dos décadas, la democracia se sitúa de nueva cuenta en la mesa de las discusiones por varias razones: este tipo de régimen debe observarse más allá de la elección y el respeto al voto; se requiere la participación de la sociedad organizada, pues ya no cuenta con el poder de movilizar los recursos como antaño; los altos índices de corrupción en el gobierno han llevado a los países emergentes sobre todo a limitar el desarrollo e incrementar la ineficacia gubernamental; la ayuda o donación de parte de los organismos internacionales no concreta en resultados tangibles, pues no se entregan cuentas claras respecto a la utilización de los recursos financieros otorgados.

Por los altos índices de corrupción a nivel internacional y por ser un requisito de las democracias la rendición de cuentas y la transparencia en las acciones gubernamentales son hoy día, tema de debates. Si bien es cierto que se debe dar por entendido el compromiso y responsabilidad social de parte de los servidores públicos, la mayoría de los problemas que se padecen son generados o dimensionados en grado mayor por la falta de transparencia en las acciones gubernamentales, además, los gobernantes administrar cosa ajena y los propietarios.

La palabra transparencia (en ruso significa glasnot) se vuelve coloquial en los años ochenta cuando el líder soviético Mijail Gorbachov, pronuncia un discurso en el cual promete dar a conocer cómo se llevan a cabo las cosas del Estado. A partir de este momento los gobernantes, académicos y la sociedad civil se interesan por el tema, pues este requisito de la democracia no se aplicaba del todo.

Un sistema político abierto permite la retroalimentación al mismo tiempo brinda mayor utilidad a las herramientas de los sistemas democráticos. Por ejemplo, en la mayoría de los países latinoamericanos, la presentación del Informe anual de actividades de parte del ejecutivo resultaba una simple ceremonia protocolaria en la que ratificaba la lealtad al gobernante en turno.

Lo mencionado anteriormente, demuestra que la rendición de cuentas y la obligatoriedad de transparencia a lo largo del desarrollo de los gobiernos siempre ha estado presente. El conflicto se suscita cuando esto no se aplica por causa de un sistema discrecional, presidencialista, en el cual la democracia es un mero vehículo que permite la movilidad de las elites políticas y eso asegura una estabilidad política relativa, pero al final del día estas prácticas desgastan la poca credibilidad en la democracia.

Lo cierto, es la existencia de un plano humano, es decir, el hombre es el encargado de activar los mecanismos necesarios para evitar la corrupción, pero en el momento de carecer de voluntad política para su aplicación, el resto del sistema estará varado.

Algunas causas de la corrupción son: un problema de Instituciones; es necesario reformar al gobierno de fondo y no sólo la actividad electoral, con el fin de fortalecer el Estado de derecho; la falta de aplicación del ordenamiento jurídico, eliminar la sobrerregulación en los controles administrativos con el objeto de incentivar el adecuado comportamiento social; una burocracia mal calificada, desprestigio de las normas formales e incentivo de las normas informales, es decir, las costumbres y hábitos de la subcultura del servicio público.

En ese tenor las consecuencias de la corrupción: representa altos costos, disminuye el ingreso nacional de los Estados, la recaudación fiscal desciende drásticamente, genera la promoción de instituciones no prioritarias, erosiona los valores democráticos y puede generar inestabilidad política.

Según George Kopits y Jon Graig la transparencia en las operaciones de gobierno requiere de: la disposición de información confiable sobre las intenciones y los pronósticos de la política fiscal del gobierno, es necesaria la información detallada de las operaciones del gobierno, como la publicación de documentos completos sobre el presupuesto que contengan las cuentas correctamente clasificadas; establecer reglas claras para resolver los conflictos de interés entre los funcionarios elegidos y los designados, libertad en la requisición de la información, apertura de las compras gubernamentales y evaluación objetiva en cuanto a la selección y reclutamiento del servidor público.⁸²

Después de algunas décadas el triunfo de los liberales-democráticos, de la proclamación del Estado de derecho y la defensa de la razón universal, la mayoría de estos regímenes se localizan atrapados en sus propias redes, por cuestiones de problemas étnicos, altos índices de inseguridad, la percepción de la sociedad respecto de su gobierno es limitada, carencia de identidad y con ello resurgimiento de grupos sociales extremistas.

El pensamiento político liberal reveló su incapacidad para captar la naturaleza de lo político y la posibilidad de erradicar el antagonismo, porque "desde una perspectiva racionalista y universalista impide comprender, que deja en suspenso todo lo que depende de la política en su dimensión de relaciones de fuerza y de relación amigo/enemigo".⁸³

Sin lugar a dudas la política nace por la necesidad de vivir en sociedad sin despojarnos de nuestros propios deseos, sino por el contrario el objeto de esta, es localizar un punto de encuentro entre las percepciones personales y las públicas, por ello cuando la democracia pretende vivir en un mundo sin fallas, inicia su fracaso. Por ello, para no trillar a la apolítica es indispensable "domesticar la hostilidad y en tratar de neutralizar el antagonismo potencial que acompaña toda construcción de identidades colectivas."⁸⁴

⁸² Kopits George y Graig Jon, "Transparenci in Government Operatons", *Ocasional Paper* Núm. 158, Washington-FMI, 1988, p.1.

⁸³ Mouffe Chantal, *El retorno de lo político*, Barcelona, Paidós, 1999, p.12.

⁸⁴ Mouffe Chantal, *El retorno de lo político*, Barcelona, Paidós, 1999, p.14.

CONCLUSIONES

El objeto de estudio, en esta ocasión fue la *Governance*, concepto de origen francés y nacido de la Ciencia Política. De entrada, el análisis de conceptos cuya traducción al castellano no es unívoca, dificulta el proceso de exploración teórica, al mismo tiempo que enriquece la discusión.

Hace años se ha disentido sobre la dicotomía de la Administración Pública y la Ciencia Política hasta nuestro días existen un sinnúmero de posturas al respecto, pero la práctica y los diversos estudios realizados en épocas recientes nos revelan la imposibilidad de separar estas dos ciencias pues resultan simbióticas y complementarias.

A lo largo de la historia de la humanidad el hombre ha buscado mecanismos para vivir y convivir de manera armónica en sociedad. De hecho el surgimiento del Estado es uno de esos esfuerzos; hoy la parte visible y tangible, el gobierno, es cuestionado.

Las acciones emprendidas por los gobiernos cada día resultan más débiles por que no se atiende las demandas de una población informada, exigente y que reclama el derecho a ser escuchada. De ahí, la falta de legitimidad del ciudadano hacia el gobernante y las instituciones.

Precisamente, la *Governance* estudia la cara de las capacidades políticas del Estado, es decir, se preocupa por la legitimidad en la toma de decisiones gubernamentales; observa al gobierno como un ente red, en el cual confluyen actores sociales, económicos, políticos, privados a los cuales, es necesario escuchar y atender en la medida de lo posible, para ello, los mecanismos

democráticos son las formas más comunes en nuestra sociedad contemporánea; pues explora la posibilidad real de que la autoridad rinda cuentas al ciudadano; en pocas palabras busca una relación sociedad-autoridad laxa y con mayores grados de confianza.

De ahí, la *Governance* como "paradigma teórico conceptual, tiene como propósito esencial demostrar que, fortalecer la capacidad política del Estado, resulta fundamental para acompañar las reformas implementadas en la Administración Pública vía la gestión pública, ya que en estas se fortalecen la capacidad administrativa.

Hasta este punto podemos aseverar que la *Governance* tiene mecanismos legitimadores útiles para incrementar la capacidad administrativa del Estado. A lo largo de la evolución de las sociedades se ha buscado elementos de confianza entre autoridad-gobernado, las estrategias de gobierno han girado en torno a obtener eficiencia, eficacia, estas dos acciones importantes de los gobiernos deben ceñirse a un marco jurídico que avale las acciones de gobernantes-gobernados.

Entonces, la actividad del Estado vía el gobierno tiene cuatro parámetros de acción: eficacia, eficiencia, legalidad y legitimidad. En estas interrelaciones podemos observar que la dicotomía Política-Administración Pública no puede gestarse sino por el contrario estos cuatro elementos confluente generan una capacidad de gobierno administrativa y política.

Como hemos venido aseverando el concepto de *governance* es la voz primera, para remitirnos a la dirección política de un Estado, y con el tiempo han diseminado algunos otros conceptos. Una versión renovada de filosofía nos la ofrece Guy Peters en su propuesta de "*governance*", que vuelve a poner sobre la mesa del debate los aspectos más importantes de los que se debe ocupar el gobierno: la renovación de su estructuras organizacionales; la administración del personal; el papel del servicio civil de carrera en el desarrollo de las políticas públicas y la concepción del interés público y recuperar el significado del buen gobierno.

Su empleo se ha hecho más frecuente a raíz de los problemas de inestabilidad política sufrida por algunos gobiernos, la falta de credibilidad en las instituciones, las crisis económicas recurrentes, sobre todo en aquellos sistemas políticos que transitan hacia la democracia.

Quizá una de las razones por las cuales el término gobernabilidad resulta muy nombrado sea, por la falta de soluciones de los gobernados hacia los gobernantes. Es decir, cada día se cuestiona más la eficacia y eficiencia de los gobiernos, ello propicia, la búsqueda constante de "nuevas" formas de gobierno, para cumplir con los embates de las sociedades dinámicas.

El concepto de gobernabilidad como tal es una creación conceptual del capitalismo postliberal, y en ese contexto hay que comprenderla. La gobernabilidad se ha convertido en una de las categorías analíticas centrales en la Ciencia Política contemporánea. Pero cabe aclarar que la noción de capacidad

de gobierno' se localizaba desde antes de Cristo pues aunque las sociedades eran primitivas en cuestiones de administración pública era necesario mantener estable el sistema económico, político y social.

Su referencia moderna de la gobernabilidad se localiza en el diagnóstico elaborado por la Comisión Trilateral compuesta por Crozier, Huntington y Watanuki, (que se pueden ubicar en la corriente de pensamiento *neoconservador*), en la década de los setenta en donde se afirmaba que las principales Instituciones políticas del capitalismo avanzando habían producido una situación Ingobernable caracterizada por la "decepción" ciudadana hacia el Estado y su burocracia.

El gran problema que enfrentan los gobiernos hoy es cómo desempeñar estas últimas actividades en un ambiente en donde la competencia democrática ha hecho que las expectativas lleguen a su máximo.

Ante una sociedad más y más demandante, los gobiernos tienen problemas para amortizar los principios sobre los que cualquier sociedad que se aprecie de llamarse democrática se asienta: la legitimidad, la eficacia y la estabilidad.

El gobierno intenta ser eficaz cumpliendo cabalmente con las exigencias de la sociedad, que a diferencia de antaño no se reducen a la simple demanda de bienes y servicios públicos, sino que estas demandas se han vuelto no solo materiales; van ligadas con reclamos de justicia en el orden de los derechos

¹ En IV a.C. un consejero hindú llamado Kautilya Chanakya elabora un manual en el cual se localizan las estrategias a seguir por los gobernantes para mantener el orden y gobernar a esa sociedad de forma pacífica. Este manual es titulado *Arthashastra*, que significa la administración de la tierra o riqueza.

humanos, de los derechos sexuales, de la defensa de los grupos étnicos, reclamos de seguridad pública, de combate a la drogadicción, protección a la flora y fauna, etcétera. Esto ha propiciado que el gobierno concentre sus estrategias en la adaptación de sus procesos y estructuras para constituir una acción más racional y sensible a las inquietudes ciudadanas.

En un balance global, podemos observar que los trabajos posteriores sobre la gobernabilidad, se colocaron en uno u otro extremo de los dos enfoques comentados: el neoconservadurismo o el neomarxismo. Sin embargo, el radicalismo conduce a visiones mecanicistas, los estudios empezaron a destacar más el aspecto político de la gobernabilidad, dado que los cambios políticos a nivel mundial estuvieron a la orden del día desde finales de la década de los setenta y ochenta cuando los regímenes socialistas de Europa Occidental entraron en decadencia.

Después, de un análisis sobre la *governance*, podemos aseverar que este concepto cabe de forma especial y con mayor aplicabilidad a las sociedades capitalistas avanzadas, pues cuentan con instituciones políticas fuertes y una democracia con mayores virtudes que imperfecciones, por ello, hoy los gobiernos necesitan trabajar tanto en las capacidades políticas como en las administrativas, pues los diferentes actores de la sociedad impulsan dicha necesidad.

BIBLIOGRAFÍA

A

Abbott y Snidal, *International Standars and International Governance*, Chicago Working Papers, 2000.

Aguilar Villanueva, Luis. "Democracia y gobernabilidad" , en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* No.26 Abril-Junio 1995.

Ahumada Pacheco, Jalme. "Descentralización, gobernabilidad y participación social", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* No.26 Abril-Junio 1995.

Alcántara Sáez, Manuel, "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en Merino Huerta, Mauricio. *Cambio Político y Gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y CONACYT, 1992.

Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, F.C.E., 1995.

Alcocer Jorge y Romero Jorge Javier. "Los otro motivos del poder", *Revista Enlace*, No.37 Mayo-Junio 1995, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Arbesú Verduzco Luis Ignacio, "Política Gubernamental y planeación", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, México, No. 32, México, 1996.

Arbos Xavier y Giner Salvador, *La gobernabilidad ciudadana y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1990.

Arellano David, Cabrero Enrique y Castillo Arturo, *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Angel Porrúa, 2000.

Arellano Gault David, "De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas" en *El estado de arte de la Administración Pública*, en *Revista Conmemorativa del Colegio - 25 aniversario*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Arnaud Jacques, *El socialismo sueco*, Barcelona, 1974.

Ayala Espino Luis, *Límites del Mercado, Límites del Estado en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.

Ayala Francisco, *El problema del liberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941.

B

Barestein Jorge, "Gobernabilidad: comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos", en *Revista Reforma y Democracia*, No. 1, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1994.

Barraza Beatriz, "Gobernabilidad y desarrollo la visión del BM y del BID", en *Tercer Mundo Económico*, <http://www.tercermundoeconomico.org.html>.

Bobbio Norberto. *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI editores, 1995.

Bovero Michelangelo, *Los adjetivos de la democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Serie de Conferencias Magistrales, Instituto Federal Electoral, 1995.

Bovero Michelangelo, *Los desafíos actuales de la democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Serie de Conferencias Magistrales, Instituto Federal Electoral, 1995.

C

Camou Antonio, "Estado, política y reformas económicas en las transiciones múltiples", *Revista Propuesta* No. 3, Publicación semestral de la Fundación Rafael Preclado Hernández, agosto 1996.

Camou Antonio, "Gobernabilidad y Democracia, once tesis sobre la transición democrática", *Revista Nexos* No.170, Febrero 1992.

Camou Antonio, "Gobernabilidad y transición democrática en México. Una mirada desde el espejo latinoamericano.", *Revista Perfiles Latinoamericanos* FLACSO.

Camou Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.6, Instituto Federal Electoral, 1995.

Cansino Cesar y Alarcón Olgún, Víctor, *América Latina: ¿Renacimiento o Decadencia?*, México, CIDE-FLACSO, 1994.

Carden Gerald, "Revitalización de la Administración Pública", en *Revista Reforma y Democracia*, No. 1, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1994.

Cárdenas Gracia, Jalme, *Transición política y reforma electoral en México*, México, UNAM, 1994.

Carillo Huerta, Mario. "Gobernabilidad y Democracia: antecedentes y perspectivas en México.", mimeo, conferencia sustentada en Junio de 1994 en la Universidad del Claustro de Sor Juana.

Cerroni Umberto, *Política*, México, Siglo XXI, 1992.

Chanes Nieto José, "Ética, Gobierno y Administración Pública", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 32, México, 1996.

Claus Offe, "Ingovernabilidad: El renacimiento de las teorías conservadoras", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, 1981.

Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, Alianza Editorial y CONACULTA, 1990.

Claus Offe, *La gestión social*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1992.

Comisión de Comunidades Europea, "Integración, Gobernanza y Unión Europea: El libro blanco", *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 10, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Octubre 2001. <http://www.ii.gov.org/revista/re10/re.php>.

Comisión Trilateral de Gobernabilidad de las Democracias, *La Gobernabilidad de la Democracia*, Washington D.C., 1973.

Conde Hernández Raúl, "El Estado post-ajuste. Los desafíos del Nuevo Estado regulador", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 32, México, 1996.

Coppedge Michael, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, abril 1995.

Corbetta José, Pérez Liñan Anibal, "Calidad de la Democracia: un análisis de la trayectoria argentina", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 10, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Octubre 2001. <http://www.ii.gov.org/revista/re10/re.php>.

Cordera Rolando y Tello Carlos, *México disputa por la nación*, México, Siglo XXI, 1991.

Couffignal, Georges (comp.). *Democracias posibles*, México, F.C.E., 1993.

D

Dahrendorf, "Desreglamentación y la Intervención del Estado", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.

Dahrendorf, *Efectiveness and legitimacy: on the governability of democracies*, Political Quarterly, 1980.

Deferrari David, "Governance o las tribulaciones de un terminólogo", en *Revista Punto y Coma*, No. 40, Nueva York, 2000.

Deutch Karl, *Política y Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

Deutsch Karl., *Los nervios del gobierno*, Buenos Aires, Paidós, 1969.

Díaz Moll José Luis, "Participación Social y Redistribución del Poder Político", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 32, México, 1996.

Dror Yehezkel, "El profesionalismo en el arte gobernar", en *Revista Reforma y Democracia*, No. 1, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1994.

Dror Yehezkel., *La capacidad de gobernar*, México, F.C.E., 1994.

E

Emmerich Gustavo E. "El sistema político mexicano, crisis y difícil apertura", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, México, No. 32, México, 1996.

F

Fernández Santillán José, *La democracia como forma de gobierno*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.3, Instituto Federal Electoral, 1995.

Fernández Santillán José, *Política y Administración Pública en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1980.

Foucault Michael. "La gubernamentalidad", en Castel Robert, *Espacios de Poder*, Madrid, La Piqueta, 1991.

G

García Cotarelo, Ramón, "Los principios fundamentales de la Constitución española de 1978", en Andrés de Blas Guerrero (comp.). *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983.

García Cotarelo, Ramón, *Del Estado de Bienestar al Estado de malestar*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

Garcíaadiego Dantan, Javier, "El Estado moderno y la revolución mexicana", en *Evolución del Estado mexicano*, Tomo II, México, Ediciones El caballito, 1991.

Garretón Manuel A, "Redefinición de gobernabilidad y cambio político" *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, abril 1995.

Gómez Emeterio, "Reflexiones sobre el neoliberalismo", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.

Gómez Granillo Moisés, *Teoría económica*, México, Esfinge, 1993.

González Casanova Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1977.

González Pedrero Enrique, "Gobernabilidad y Democracia", en Rodríguez Araujo, Octavio, *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.

González Villareal Roberto (coord.), *Ingobernabilidad*, México, Plaza y Valdes, 1996.

Guadarrama Rocio, "Los inicios de la estabilización", en *Evolución del Estado mexicano* Tomo III, México, Ediciones El caballito, 1991.

González Parás José Natlidad, Labra Manjarrez Armando, *La Gobernabilidad Democrática en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Gobernación, 2000.

Gauden Jean-Pierre, "El gobierno moderno, ayer y hoy: algunos puntos de vista a partir de las políticas públicas francesas", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 155, 1998. <http://www.unesco.org/lss/rics155/gaudinspa.html>.

Guerrero Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Universidad Autónoma de México, 1999.

Guerrero Orozco Omar, "Perfil de la Administración Pública socialmente necesaria", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, México, No. 32, 1996.

Guerrero Omar, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza Valdés, 1992.

Guerrero Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Fontamara, 1986.

Guerrero Omar, "La Implementación de políticas públicas como gobernabilidad", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* No.26 Abril-Junio, México, 1995.

H

Hewitt de Alcántara Cynthia, "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 155, <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html>.

Huntington Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

I

I Puig Salvador Martí, "¿Promesas Incumplidas un balance crítico de las teorías del cambio y su aplicabilidad en América Latina", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 10, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Octubre 2001, <http://www.ii.gov.org/revista/re10/re.php>.

J

Jiménez Guzmán Rodolfo, "Reforma y nuevas modalidades de intervención del Estado en el Sector Social", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 32, México, 1996.

K

Kaufmann Daniel, Kraay Aart, Zoido Lobaton Pablo, "La gobernabilidad es fundamental del análisis a la acción", en *Revista Finanzas y Desarrollo*, 2000.

L

Lechner Norbert, *Cultura política y Gobernabilidad Democrática*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Serie de Conferencias Magistrales, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

León y Ramírez Juan Carlos, "El carácter público del Estado", en *El estado de arte de la Administración Pública*, en Revista Conmemorativa del Colegio - 25 aniversario, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

M

Martínez Elena, "Gobernabilidad, La dimensión Institucional del desarrollo humano", en Magazine No. 1, *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, 1999. http://www.ii.gov.org/ii.gov/pnud/bibliote/dhial1/dhial1_09.htm.

Martínez Reyes Héctor, *Orígenes y estado actual de la política pública como disciplina*, documento de trabajo número 38, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995.

Maynetz Renate, "Nuevos desafíos de la teoría de la Governance", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 1, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000. <http://www.ii.gov.org/ii.gov/pnud/bibliote/revista7/docs/mayntz.htm>.

Medellín Torres Pedro, "Gobernabilidad y globalización en América Latina: el difícil camino de la gobernabilidad democrática", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 10, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Octubre 2001. <http://www.ii.gov.org/revista/re10/re.php>.

Medina Echavarría, José, "Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales", *Revista de la CEPAL*, Segundo semestre 1977, Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina.

Merino Huerta, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.4, Instituto Federal Electoral, 1995.

Merrien Francois Xavier, "Del gobierno y los Estados-providencia contemporáneos", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 155. <http://www.unesco.org/lss/rics155/merrienspa.html>.

Moreno Espinosa Roberto, "La gestión pública. Actualidad y prospectiva" en *El estado de arte de la Administración Pública*, en Revista Conmemorativa del Colegio - 25 aniversario, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Muñoz del Bustillo, Rafael, *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1988.

N

Nicandro Cruz César, "Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional" en *Desarrollo Humano e Institucional para*

América Latina, Magazine No. 23, Instituto Internacional de Gobernabilidad, <http://www.ii.gov.org>.

Norlega Marco Aurelio, "Democracia Política, gobernabilidad y representación", en *Revista Reforma y Democracia*, No. 1, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1994.

O

O'Donnell Guillermo. "Estado, democracia y ciudadanía", *Revista Nueva Sociedad* No. 128, Caracas, diciembre 1993.

Olmedo Carranco Raúl, "Modernización, democracia y cambios político-administrativos", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, México, No. 32, 1996.

P

Pardo María del Carmen, "*Retos y Perspectivas en la Administración Pública del Estado de México*", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, México, No. 32, 1996.

Pardo María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, Instituto de Administración Pública y El Colegio de México, 1993.

Peter Guy, *Globalization, Institutions and Governace*, European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC, No. 98/51, 1998.

Peters Guy, *La Política de la Burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Richard Joao Oscar, "Gobernabilidad: aproximación al concepto y perspectivas", en Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Autonomía de los Pueblos. IV Seminario Internacional de Gobernabilidad en América Latina. <http://www.ufo.edu.sv/red/gobernabilidad.html>.

Pineda Guadarrama Juan de Dios, *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Popper Karl, "Tesis sobre los principios liberales", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.

Prats I Catalá Joan, "Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano, marco conceptual y analítico", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 10, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Octubre 2001. <http://www.ii.gov.org/revista/re10/re.php>.

Prats I Catalá, Joan, "La modernización administrativa de las democracias avanzadas: las políticas de los 80's", **Taller Regional sobre Desarrollo Gerencial del Sector Público en América Latina y El Caribe**, Santiago, 1992.

Prats I Catalá Joan, "Gobernabilidad y Cooperación en América Latina: algunas lecciones aprendidas trabajando con el PNUD", en Magazine No. 6, *Desarrollo Humano e Institucional en America Latina*. Madrid, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Prats I Catalá Joan, "La construcción de las capacidades regulatorias. Un tema clave de la nueva agenda del desarrollo", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 1, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998.

R

Rabasa Gamboa, Emillo. *¿Por qué la democracia?*, México, UNAM, 1993.

Rabotnikof Nora. "Lo público y sus problemas: notas para una reconstrucción", en *Revista Internacional de Filosofía Política* No.2, UNAM-UNED Madrid, noviembre 1993.

Ramírez Zozaya Juan Miguel, "La gerencia pública: notas para discusión" en *El estado de arte de la Administración Pública*, en Revista Conmemorativa del Colegio - 25 aniversario, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Rebolledo Goult, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, F.C.E., 1993.

Rodríguez Araujo Octavio, "Reforma del Estado, límites y perspectivas" *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, México, No. 32, México, 1996.

Rogozinski Jaques, *La privatización de las empresas paraestatales*, México, F.C.E., 1993.

S

Sánchez González José Juan "La situación actual de la Gestión Pública" mimeo, 1999.

Sánchez González José Juan, *La Administración Pública como ciencia*, México, Editores Plaza y Valdés, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2001.

Sánchez González José Juan "Situación actual de la ciencia administrativa" en *El estado de arte de la Administración Pública*, en Revista Conmemorativa del Colegio - 25

aniversario, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999 de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Sánchez González José Juan, *Gestión Pública y Governance*, México Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002. (próxima publicación).

Sosa José, "Consideraciones sobre los vínculos entre gobernabilidad y políticas públicas: sobre la necesidad de adecuar los conceptos", ponencias prestadas en el III Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Salamanca, 1997.

Stewart Donald, "Qué es el liberalismo", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.

Stiglitz Joseph, "Mas Instrumentos y metas más ampliar para el desarrollo. Hacia el consenso de Post-Washington", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 1, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998.

Suárez Suárez, Andrés, *Diccionario de Economía y administración*, España, Mc Graw Hill, 1992.

Sulbrandt José, "Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD.

T

Tanja A. Börzel, *¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*, en <http://leop.or.at/leop/texte/1997-016.htm>.

Torres Rivas, Edelberto, "América Latina. Gobernabilidad y Democracia en sociedades en crisis" *Revista Nueva Sociedad* No. 128, Caracas, diciembre 1993.

Torrijos Vicente, "La gobernabilidad reluciente", en *Colección de Documentos*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2001. <http://www.ilgov.org/pnud/bibliote/documentos/tema1/docu0090.htm>.

U

Uvalle Berrones Ricardo, *El gobierno en acción la forma del régimen presidencial de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica 1984.

V

Villanueva Angel Luis, "La gobernabilidad y los procesos de modernización administrativa en México", en *Revista Gobierno y Gestión*, México, Instituto de Administración Pública en el Estado de Puebla-Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2000.

W

Wolfe, *Los límites de la legitimación*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1980.