

# REVISIÓN CRÍTICA: LA NECESIDAD DE INCORPORAR EL BUEN PENSAR RETÓRICO EN LA CONSTRUCCIÓN DE *GOBERNANZA*

MARCELO MORICONI

Universidad de Salamanca

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL BUEN PENSAR RETÓRICO COMO DESAFÍO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE *GOBERNANZA*.—III. ETIMOLOGÍA.—IV. *GOBERNANZA* Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.—V. ACADEMIA Y *GOBERNANZA*: 1. *La academia y los organismos de crédito: continuidades y rupturas*. 2. *Bifurcaciones académicas*: 2.1. *Gobernanza Multicentrada: entre el capital social, las redes y los sistemas*. 2.2. *El Estado como núcleo de la Gobernanza*.—VI. LAS MEDICIONES DE *GOBERNANZA*.—VII. LAS LIMITACIONES DISCURSIVAS Y LA NECESIDAD DE RECUPERAR EL BUEN JUICIO.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

Veinte años después de emerger en el ámbito de la cooperación internacional, sigue siendo difícil dar con una definición consensuada de *Gobernanza*. Los debates en torno al concepto se han convertido en una sucesión de propuestas de estructuras organizacionales y procedimentales que limitan el debate teórico-político. Un recorrido genealógico demuestra que, si bien existen diferentes tradiciones discursivas, éstas se refieren a asuntos técnicos y no al *deber ser* político y sus valores finalistas. Las ideas sobre las que se construye el discurso de la *Gobernanza* poseen una fuerte carga de *racionalización vigilante* con puntos de inicio y fin estrictamente determinados: el marco institucional democrático-liberal-capitalista y el desarrollo económico como valor finalista del buen gobierno. Es necesario, entonces, definir cuánto hay de ideología y cuánto de herramienta teórico-política en la construcción de *gobernanza* para optimizar su utilidad. El artículo propone una nueva visión del alcan-

ce del término que recupere el *buen pensar retórico* y convierta al concepto más en una herramienta teórica que en una disyuntiva ideológica.

*Palabras clave:* Gobernanza, técnica, buen pensar, retórica, sociedad vigilante.

#### ABSTRACT

After its emergence in the sphere of international aid, it is still difficult to light upon a consensus about what exactly *good governance* is. Discussions on the concept have thrown up a succession of proposals regarding organizational and procedural structures, constraining theoretical-political debate. A genealogical deconstruction of the history of the word shows that its different discursive traditions only relate to technical issues and ideas, while the ideological background and political imperatives remain the same. *Good Governance* itself has a strong dose of *vigilante underpinnings* that restricts the intellectual and political debate to a narrow frame of general ideas: the recognition of the liberal/capitalist democracies focussing on economic goals as the be-all and end-all of *good governance*. It is necessary to determine if *good governance* acts as an ideological concept or as a theoretical political tool. This article suggests the need for rethinking *good governance* to bring it into line with good judgement and thus making it into a useful theoretical tool instead of an ideological straightjacket.

*Key words:* *Good governance*, technique, good judgement, rhetoric, *vigilante* society.

#### I. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, gobernanza se ha convertido en un concepto clave de la ciencia política y de la administración. El gran impacto del término ha determinado que se hable de gobernanza tanto en África o América Latina como en Estados Unidos o en Europa (1). Sin embargo, aún hoy se mantienen los debates acerca del alcance del término y su definición concreta, por lo que continúa siendo un concepto *flexible* (2) definido alternativamente desde distintas posturas e intereses. Sin embargo, existe un consenso tácito entre los expertos en torno a una idea fundamental: la gobernanza importa (3) y es necesario seguir avanzando en torno a su definición.

(1) DOORNBOS (2004: 382).

(2) DOORNBOS (2003; 2004).

(3) KAUFMANN, KRAAY, ZOIDO (1999).

Un recorrido genealógico al proceso de construcción de gobernanza demuestra que, si bien existen diferentes tradiciones discursivas alrededor, éstas se refieren a asuntos que tienen más que ver con la técnica que con cuestiones relacionadas al *deber ser* político y sus valores finalistas. Los puntos nodales sobre los que se construye el discurso general de la *Gobernanza* poseen una fuerte carga de *racionalización vigilante* con puntos de inicio y fin estrictamente determinados: el marco institucional democrático-liberal-capitalista y el desarrollo económico como valor finalista del buen gobierno. No obstante, se pueden diferenciar dos tradiciones en torno a cómo fortalecer el marco democrático: por un lado, una corriente centrada en torno a normas procedimentales y estructuras institucionales, y por otro una corriente preocupada por la recuperación del sentido público, la consolidación de redes de acción entre los distintos actores sociales y la participación ciudadana.

Ante este contexto, el trabajo discute la historia de *gobernanza* y las *ideas hegemónicas* que surcan su/s *tradición/es discursiva/s*, y resalta las consideraciones conceptuales y teóricas que quedan al margen de la discusión, debido a las sólidas barreras semánticas que encierran al concepto. El análisis parte de la necesidad de definir cuánto hay de ideología y cuánto de herramienta teórico-política en la construcción de *gobernanza* para optimizar su utilidad. Analizar críticamente las ideas rectoras de un orden político implica promover un *pensar* abierto y sin restricciones, que incluso puede determinar que el propio orden arbitrario pueda contener, en sí mismo, focos de malestar o incoherencias discursivas. Para este objetivo sirve la propuesta de recuperar el *buen juicio retórico*, promovida desde la Teoría Política por Javier Roiz.

## II. EL BUEN PENSAR RETÓRICO COMO DESAFÍO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE GOBERNANZA

Roiz se refiere a la necesidad de recuperar el *buen pensar* a la hora de reflexionar sobre lo político y mantener un sentido crítico constante que evite caer en el conocimiento limitado y cerrado por el dogma de la *sociedad vigilante*.

El siglo XXI se muestra abiertamente a favor de una sociedad que podemos llamar vigilante. [...] Esta sociedad se caracteriza por varios puntos centrales que se ejercen como axiomas: i) *la vida es una guerra incesante*, [...] vivir es prepararse para la lucha; ii) *el saber es poder*, y por ello la pedagogía y sus instituciones caen inevitablemente en el campo de lo político y sus pugnas; iii) *lo esencial de la vida es el tiempo de vigilia*, la letargia es asociada a

pérdida de vida y directamente considerada tiempo flojo, necesario en un mínimo, pero a todos los demás efectos improductivo; iv) *el tiempo histórico y la acción humana están sometidos al principio de identidad aristotélico* (4).

El autor considera que existe una confusión entre actividad mental y pensamiento: «el mundo moderno ha pervertido el concepto de pensamiento» que, en realidad, «ha quedado equiparado a actividad mental» (5). La mente moderna, amparada en el culto a la Razón impulsado por la Ilustración y el Romanticismo, se ha igualado a la capacidad de ordenar, y todo aquello incontrolable o no racional del pensamiento ha sido desechado. La locura por la racionalidad plena da crédito a la razón omnipotente como guía del quehacer, aproximando el razonar más a un pensamiento *pilotado* que a uno *genuino* (6). Debe entenderse que el *pensamiento genuino* es un *asunto político*: «El pensamiento conecta al hombre con la realidad y ocasionalmente la crea, pero, a diferencia de la actividad mental, no se mueve *a priori* hacia ninguna meta específica. Es una actividad muy abierta, muy libre, que establece sus propios objetos y objetivos, a pesar de que opera cuando hay tensión» (7).

La ciencia política también ha sufrido las consecuencias del pensar limitado, centrando los estudios en propuestas de nuevos órdenes organizativos y procedimentales que son presentados como superación dialéctica. En lo referente a la construcción semántica de *gobernanza*, los debates estuvieron signados desde un principio por un pensamiento técnico metódico amparado en una concepción ilustrada de razón en la que se argumentaba la posibilidad de establecer recetas universales y finales que propiciaran un orden estricto y final para solucionar los conflictos. Por eso, para el pensamiento posmoderno el nihilismo se convierte en un antídoto necesario contra ese mal mental. En este sentido, Roiz recupera a Nietzsche: *no es esencial para un libre-pensador sostener más visiones correctas, sino liberarse de lo que es habitual, ya sea exitoso o desastroso* (8).

Esta inclinación racional del pensamiento elimina una parte importante del mismo. El pensamiento ha sido desguarnecido del segmento de fantasía, que es necesario recuperar. «Todo el mundo sabe (...) que siempre que se habla o se escribe, hay ciertas imágenes que fluyen en nuestra mente» (9). El

---

(4) ROIZ (2008: 311).

(5) ROIZ (1998: 32).

(6) Para ampliar sobre la diferencia entre pensamiento pilotado y genuino ver ROIZ 1992: 43 y ss.

(7) ROIZ (1992b: 32-33).

(8) ROIZ (1992: 31).

(9) ROIZ (1992: 40-41).

segmento de fantasía es ese conjunto de imágenes y detalles visuales producto de la experiencia del individuo, e incluso de la somática, que pasan por su mente cuando piensa. El *segmento de fantasía* es importadísimo para la formación de opiniones y conceptos, por lo que es parte esencial del pensamiento. «Esto significa que *si estas fantasías no tuvieran lugar, no habría ningún pensamiento propio del individuo*; y, por consiguiente, también significa que la fantasía *es una parte esencial del pensamiento*. No es un atributo ni una casualidad, pertenece a la esencia del pensamiento» (10). Por esta razón, el problema de la sociedad vigilante no radica en el pensamiento que se afirma, sino «en la mutilación de otra parte igual de rica y sustancial, la retórica, la hermana gemela de la dialéctica, que queda postergada. (...). La democracia vigilante sedimenta, de esta manera, una «visión pasteurizada de la vida pública» determina un «enfoque en el que la asepsia técnica es producto de una cierta higienización del pensamiento» (11). No se propondrá una visión del mundo que intente aprender la realidad entera, sino que se fragmentará la conducta, se incluirán posibilidades y se excluirá una parte proporcional.

Por ello, la recuperación del *Buen Juicio* necesariamente requiere anteponer la *retórica*, en el sentido antiguo grecolatino, a la *dialéctica*, siendo conscientes de que, para ello, es necesario, primero, cuestionar la acepción peyorativa actual. *Retórica* (12) aquí no se entiende como el simple acto de persua-

---

(10) Roiz (1992: 41).

(11) Roiz (2006: 14).

(12) Roiz considera que retórica y democracia van de la mano. Es de relevancia, entonces, recuperar la potencia de un concepto central en el pensar democrático: la isegoría. «Conviene aclarar por tanto que isegoría implica que tienes derecho no a hablar sino a decir. Y esto es lo que hace que el concepto de retórica se haga tan inseparable del concepto de democracia. Lamentablemente la retórica, antístrofos de la dialéctica, ha sido barrida muy eficazmente de la tradición de libertades que el bios theoreticos constituyó (...). La retórica como *ars bene dicendi* significaría luego en el mundo latino la aparición de esa extraordinaria libertad que le es otorgada al ciudadano. Se trata de la condición ciudadana de poder decir entre iguales, lo que significa no sólo hablar, sino también la escucha honda y con muchos ecos de transformación en el fondo de sus compañeros. Es un logos justo y musical que sólo ejemplifica Homero, un poeta analfabeto y ciego» (Roiz 2003: 174). Javier Roiz desarrollará la senda abierta por Arendt y ligará la isegoría ateniense a la retórica clásica: «Tienen isegoría porque sus conciudadanos se otorgan entre sí la seguridad de ser escuchados con veneración, con prestigio supremo... Están contigo en ese espacio común porque te aceptan, te hacen hueco en su interior como figura de fuera que encuentra réplica en el mundo interno de sus compañeros... Se trata de la condición ciudadana de poder decir entre iguales, lo que significa no sólo hablar, sino también la escucha honda y con muchos ecos de transformación en el fondo de sus compañeros... La existencia de isegoría conduce a los ciudadanos a una situación moral nueva» (Roiz 2003: 167, 172-173).

sión discursiva ni tiene un matiz semiológico, sino que apunta a la posibilidad de acercarse a la realidad con las manos abiertas y no con el puño cerrado del dogma. Se trata de permitir que la realidad nos interroge, evitar los *a priori*; que transite por nuestra propia realidad; que nos transmita dudas y nuevas preguntas. Aceptar la complejidad axiológica de la realidad y la provisionalidad de nuestras respuestas, nos permite desarrollar un sentido crítico abierto. La unión de contrarios no tiene porque producir una síntesis superadora.

Para una mejor comprensión de la propuesta de Roiz, vale recordar las consideraciones de Edgar Morin sobre que «la razón tiene un aspecto indiscutiblemente lógico» (13), donde subsiste la voluntad de tener una visión coherente de los fenómenos, de las cosas, del universo. Por ello es necesario reconocer el carácter frágil y fragmentado de la razón humana, razón que sólo podrá establecer criterios de coherencia desde un sistema de ideas básicas. Por ello, Morin diferencia dos acercamientos a la Razón humana: la racionalidad y la racionalización. La *racionalidad* es «el juego, el diálogo incesante, entre nuestro espíritu, que crea las estructuras lógicas, que las aplica al mundo, y que dialoga con ese mundo real» y «cuando ese mundo no está de acuerdo con nuestro sistema lógico, hay que admitir que nuestro sistema lógico es insuficiente, que no encuentra más que una parte de lo real» (14). Por ello, la racionalidad, de algún modo, no tiene jamás la pretensión de englobar la totalidad de lo real dentro de un sistema lógico, «pero tiene la voluntad de dialogar con aquello que lo resiste» (15). Mientras tanto, la racionalización «consiste en querer encerrar la realidad dentro de un sistema coherente» y «todo aquello que contradice, en la realidad, a ese sistema coherente, es descartado, olvidado, puesto al margen, visto como ilusión o apariencia» (16). En definitiva, aunque *racionalidad* y *racionalización* tienen la misma fuente, al desarrollarse se tornan enemigas por enfrentar la axiomatización de manera opuesta, una desde la crítica constante, otra desde la mitificación. La racionalización deifica la razón; el pensamiento complejo la humaniza (17), la baja de su ámbito divino y no le otorga la soberbia del saber sin límites. Para aprehender la complejidad es necesario aceptar que el propio pensamiento es un acto cultural que nos introduce un determinado sesgo a la hora de ver la realidad.

---

(13) MORIN (1994: 101).

(14) MORIN (1994: 102).

(15) *Ibidem.*

(16) *Ibidem.*

(17) Para ampliar sobre el pensamiento complejo y sus principios ver MORIN (1994: 105-107).

Por supuesto, la dialéctica y la retórica no se excluyen, sino que deben considerarse «hermanas gemelas, partes insustituibles de la política» (18). En la democracia, la dialéctica no tiene sentido sin la retórica o viceversa (19).

El buen pensar requiere entregarse a la creatividad, a la fantasía, volver a integrar la *inventio* en el pensar teórico, en el *bios teorético* (20). La democracia vigilada de la actualidad pudiera estar imponiendo un manto de racionalización al pensamiento, limitando el debate político al mercado y sus consideraciones. Cerca el debate, lo exprime y lo aísla en una realidad arbitrariamente reducida. Los rétores clásicos reconocían que la *inventio* (21) era fundamental a la hora de formar a los ciudadanos para una buena vida republicana. Ésta «se ejercía sin el uso del logos, mediante los *tropoi* o *loci comuni*, que inspiran nuestro pensamiento y lo condicionan» (22). En relación a las limitaciones del pensamiento, Judith Butler advierte que «los *tropoi* son para la creación de teoría como las tonalidades en la creación de musical. Si alguien nos encargara una obra en *do menor* y luego nos dejara entera libertad para crearla, no por eso dejaría de haber influido en nuestra composición» (23).

Bajo estas consideraciones analíticas, se puede sostener que el discurso general de *Gobernanza* acota el debate político-intelectual a un marco de ideas generales estrechas: el reconocimiento como única posibilidad de buen gobierno de democracias-liberales-capitalistas enfocadas, como meta central, a objetivos económicos (24).

Es importante, en este marco, recordar el contexto de deslegitimación y pérdida de confianza en las instituciones democráticas que existía en la época en que la idea de gobernanza sale a la luz. Esta coyuntura crítica fue fundamental para que el concepto se desarrollara, por lo que se puede hablar de los estudios de gobernanza como de una nueva herramienta para mejorar las condiciones democráticas (25).

---

(18) ROIZ (2008: 34).

(19) ROIZ (2003: 55).

(20) ROIZ (2003, 2006: 14).

(21) La teoría de los rétores clásicos respondía a tres ingredientes: *inventio*, *dispositio* y *elocutio*. Para ampliar sobre la *inventio* y los ingredientes de la retórica ver ROIZ (2003: 33-34, 62).

(22) ROIZ (2004: 1).

(23) BUTLER citada por ROIZ (2004: 1).

(24) MORICONI (2008: 21 y ss).

(25) PETERS (2005, 592-593). Este proceso de incertidumbre se daba tanto en democracias poco consolidadas, como las latinoamericanas, como en Europa. Como explica CLOSA

### III. ETIMOLOGÍA

Si bien gobernanza es una palabra de raíz latina que ya utilizaban los griegos y que se utilizó con cierta frecuencia durante la Edad Media, la *gobernanza* como concepto de la ciencia política comienza a extenderse alrededor de tres décadas atrás, particularmente en los ámbitos de la cooperación internacional. Esta noción de *gobernanza* comienza a ganar relevancia en discursos en inglés, por lo que es menester tener en cuenta que el vocablo español es relativamente nuevo y emerge en los discursos con la pluralidad de significados que estaban incorporados al debate internacional en el idioma anglosajón (26). En español, el concepto nace de la traducción del concepto inglés *good governance* y comienza a utilizarse con asiduidad en la literatura científica iberoamericana tras la publicación del *Libro blanco sobre la gobernanza europea* (27). Este Libro Blanco entiende a la gobernanza como las reglas, procesos y comportamientos que afectan la forma en que se ejercerán los poderes otorgados por la ciudadanía a la Comisión Europea. La buena gobernanza, en este marco, se centraba en pautas procedimentales y estaba definida por los principios de: apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia (28). No obstante, es de destacar que el caso del Libro Blanco es peculiar, por lo que no se analizará a fondo en este artículo: la gobernanza en la Unión Europea se presentó como una solución a los problemas de gobernabilidad propios de una unión multiestatal (29). Es decir, se debió legitimar un ente político nuevo por encima de los Estados (30). Justamente, como explica Closa el concepto de gobernanza tuvo éxito entre los académicos dedicados al estudio de la UE debido a que era una alternativa para describir adecuadamente la esencia de la Unión frente a términos inadecuados como Estado o federación (31). No obstante, el Libro

---

(2003: 492), antes de la redacción del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, la UE encargó un estudio sobre las actitudes y expectativas de los ciudadanos sobre la Unión: *Perceptions of the European Union. A qualitative study of the public's attitudes to and expectations of The European Union in the 15 Member State and the 9 candidates countries*, General Report, June 2001. Más tarde, el Libro haría referencia a la desconfianza de los encuestados en torno a las instituciones, la pérdida de valores y un «sentimiento de que el liberalismo económico ha ido demasiado lejos, o incluso, ha fallado» (CLOSA 2003: 493).

(26) WHITTINGHAM (2002, 4).

(27) CCE (2001); FERRARO (2007: 229).

(28) CLOSA (2003: 494).

(29) CLOSA (2003: 487).

(30) HIX (1998: 39).

(31) Para ampliar sobre esta visión se puede ver: CLOSA (2003); BULMER (1994); KHOLER-KOCH (1996).

fue criticado en relación al intento político de reforzar y legitimar la Comisión como centro del proceso político (32). Debido a la extensión del trabajo, el análisis girará en torno a los debates sobre la gobernanza que se iniciaron en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, convirtiendo al concepto en un deber ser que, en definitiva, sedimentaría las bases del buen gobierno y consolidaría la democracia.

Según la Real Academia Española, gobernanza es el arte o la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Guy Peters recuerda que la raíz griega de las palabras *gobierno* y *gobernanza* «implica cierta idea de conducción y control, y es razonable que se piense en la capacidad conductora de un sistema político cuando se piensa en la gobernanza» (33). En este sentido, destaca la necesidad de un centro desde donde el poder fluya.

A efectos prácticos, este trabajo propone entender la Gobernanza como una tradición de discurso (34) que busca la relegitimación de la democracia-liberal-capitalista a partir de reformular el arte de gobernar incorporando técnicas de *management* empresarial al ámbito público. Bajo los nuevos esquemas organizativos propuestos se busca atender a las nuevas relaciones entre lo público, lo privado y lo público-no estatal y establecer normas de interacción entre los distintos agentes políticos y sociales y el mercado. Todo esto a partir de limitar el debate teórico-político a un pensamiento pilotado cuyos tropos centrales son *el saber es poder* (con capacidad para ordenar el mundo) y la legitimación del mercado como modelo de interpretación de las relaciones sociales y la política. Al mismo tiempo, al centrar las disfunciones de la política simplemente en términos técnicos-organizacionales y procedimentales, se eluden del debate, y se naturalizan, variables ideológicas que pudieran explicar el contexto de deslegitimación de la democracia, y sus instituciones, que el propio concepto buscó re-legitimar: esto es, la pauperización de la vida laboral, las extremas diferencias redistributivas, la erosión de derechos sociales y la privatización de servicios públicos esenciales, como la medicina o la educación. En definitiva, la gobernanza, como se analizará, sirvió para excluir cuestiones ideológicas del debate político y centrar las discusiones en aspectos técnicos. Esto, por supuesto, no se corresponde en absoluto con la posibilidad de recuperar el buen juicio y elimina como

---

(32) CLOSA (2003: 499). Esto demuestra la flexibilidad que tuvo el concepto para ser utilizado, como ente re-legitimador de la democracia, en distintos ámbitos.

(33) PETERS (2005: 589).

(34) Para ampliar sobre el concepto de tradición de discurso véase WOLIN (1974).

posibilidad discursiva a todas las tradiciones que advierten sobre la imposibilidad de sedimentar un concepto de vida buena en una coyuntura social donde el mercado se erige en el agente de primer orden (35).

Para defender esta definición, a continuación se hará un recorrido genealógico por las distintas tradiciones discursivas en torno al concepto analizando, desde la perspectiva del pensar complejo, los canales de racionalización en detrimento de la racionalidad (36).

#### IV. GOBERNANZA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El concepto (*good governance*), fue inicialmente lanzado en el ámbito de la cooperación internacional como una *metáfora política* (37) que ayudaría a promover una nueva generación de condiciones de gobierno que apuntaran a cómo debería ser la reestructuración de la maquinaria administrativa de los países en vías de desarrollo. Así, se intentaba definir pautas sobre cómo los países, las ciudades o las provincias deben ser guiadas y gobernadas, apuntando a cuestiones de procedimientos adecuados, transparencia y calidad de los procesos de toma de decisiones, etc. (38).

La primera aparición en escena de *gobernanza* como concepto clave ocurrió en un informe del Banco Mundial de 1989, en el que se modifica sustancialmente la orientación en la concepción de la ayuda al desarrollo promovida por esta institución hasta ese entonces (39). El informe analiza las pésimas condiciones económicas y sociales en países del África subsahariana y, tras reconocer los errores que la propia visión de los organismos internacionales sobre estos problemas había tenido, sentencia que la política económica de estos países debe ir más allá de las cuestiones en las que se ha-

(35) MORICONI (2008: 50 y ss.).

(36) Vale aclarar que, desde aquí y hasta el final de trabajo, al hablar del conflicto entre racionalidad y racionalización me referiré a los términos de la manera en que los define el pensamiento complejo y fueron explicados, en palabras de Edgar Morin, en el epígrafe 2. Si bien se puede estipular que la tensión entre ambos conceptos surge de la teoría crítica de la sociedad, y se pueden rastrear definiciones de los términos incluso en la sociología de Weber, estas definiciones apuntar a cuestiones motivacionales de la acción de los sujetos y no a una comprensión de acto del buen pensar, que es lo que concierne a este trabajo. Asimismo, las primeras conceptualizaciones de los términos se vinculan con un sujeto puramente racional, incompatible con el sujeto complejo y de razón diseccionada y lógica del pensar retórico, y de la teoría de Morin.

(37) DOORNBOS (2004).

(38) DOORNBOS (2004: 373).

(39) WORLD BANK (1989); FERRARO (2007: 229).

bían concentrado los «programas de ajuste estructural» promovidos por el Fondo Monetario Internacional o el mismo Banco Mundial, hasta entonces, en la región. El documento subraya la importancia que determinados factores políticos, especialmente en el área de la administración y las políticas públicas, tienen para el desarrollo económico y considera que la falta de una buena gobernanza es un obstáculo insalvable a la hora de mejorar la situación económica, política y social de cualquier país. En esa oportunidad, el Banco Mundial definía a la gobernanza como «el ejercicio del poder político para gerenciar los asuntos de una nación» (40). Asimismo, se advertía que no alcanza con proponer ajustes estructurales, sino que hay que enfatizar la «construcción de capacidades» (41) (*building capacities*) que supone, entre otras cosas, una mejora de la eficiencia de la administración pública.

En consecuencia, el Banco Mundial creó en 1990 un grupo de tareas para investigar sobre cuestiones relacionadas (*task force on governance*). De sus informes surgió la definición que dice que gobernanza es «la manera en que se ejerce el poder en el gerenciamiento de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo» (42) y se forja a partir de tres aspectos fundamentales (43): la forma del régimen político, el proceso por el cual la autoridad se ejerce en el gerenciamiento de los recursos económicos y sociales de un país, y la capacidad del gobierno para planificar, formular e implementar políticas de Estado (44).

La importancia que ganaba la discusión sobre gobernanza en el seno de las organizaciones internacionales fue reflejada por el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, quien consideró que «la gobernanza es quizás el factor individual más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo» (45). En definitiva, pobreza y desarrollo eran entendidas como cuestiones tendientes de ser solucionadas simplemente con arreglos técnicos, sin ingresar en el debate parámetros éticos o ideológicos.

---

(40) WORLD BANK (1989: 60).

(41) El PNUD define la construcción de capacidades como «el proceso por el cual individuos, organizaciones, instituciones y sociedades desarrollan habilidades (individuales y colectivas) para mejorar sus funciones, solventar problemas y determinar y conseguir objetivos». Por su parte, el Banco Mundial define «capacidad» como «la combinación de personas, instituciones y prácticas que permiten a los países conseguir sus metas de desarrollo». Para ampliar se puede recurrir al documento de SCHACTER (2000) presentado por el Instituto de Gobernanza.

(42) WORLD BANK (1992: 3).

(43) FERRARO (2007: 231).

(44) WORLD BANK (1992, 58 n 1).

(45) cit. en GRAHAM, AMOS y PLUMPTRE (2003: 1).

*Gobernanza* se convirtió en una nueva tradición discursiva crítica sobre los presupuestos teóricos que animaron a los programas de ajuste estructural en las década de 1980. Los cuestionamientos a los puntos nodales del discurso de la economía neoclásica y la emergencia de una nueva corriente discursiva crítica surgida de economistas del propio Banco Mundial (46), abrió un primer debate ideológico que terminaría por revisar incluso los principios hegemónicos que signaban las políticas de los organismos internacionales hasta el momento. Un primer capítulo que fortaleció la discusión en torno a la gobernanza fue el debate entre dos tradiciones discursivas: la Nueva Economía Institucional y la Economía Neoclásica.

La economía neoclásica parte de una concepción negativa del Estado, en tanto lo considera un factor obstructivo para el crecimiento económico. Esta idea fue uno de los puntos nodales del Consenso de Washington, cuyas recomendaciones giraron en torno a la disciplina fiscal, la liberalización de regímenes comerciales y financieros, la privatización de empresas públicas y la protección de derechos de propiedad privada (47). Enmarcada en esta línea teórica, la gobernanza focalizó sus análisis en torno a índices de eficacia presupuestaria y liberalismo mercantil. Tras los estudios de Douglass North, y el nacimiento de la Nueva Economía Institucional, la gobernanza pasó a formar parte de un debate que revisaba los axiomas fundamentales de la economía política neoclásica. La Nueva Economía Institucional propuso una visión alternativa del rol del Estado en la economía (48). De esta manera, el Estado vuelve a ocupar el centro de la escena como actor fundamental en el cumplimiento de funciones que permiten promover el desarrollo económico. Del Estado dependerá entonces la construcción de un sistema de regulaciones y seguridad jurídica que asegure estructuras competitivas y mercados eficientes (49). Se trató, entonces, de un debate técnico sobre cuestiones de estructuras organizacionales del Estado y procedimientos para lograr eficiencia y eficacia en la prosecución de una meta común: el desarrollo económico y la relegitimación del capitalismo democrático.

En medio de este debate, March y Olsen (50) dieron vida al discurso *neoinstitucionalista*. Los autores centraban sus críticas a la economía neoclásica en lo relacionado a los principios que esgrime para explicar la motivación a la acción de los seres humanos. Puntualmente, March y Olsen cues-

---

(46) STIGLITZ (2002); CAPITANI y NORTH (1994).

(47) BURKI y PERRY (1998: 3).

(48) NORTH (1990).

(49) FERRARO (2007: 235)

(50) MARCH y OLSEN (1984).

tionan enfáticamente el individualismo metodológico, asociado al conductismo, que subyace a la escuela de la elección racional, paradigma en el cual se apoya el neoliberalismo para definir las actuaciones individuales. Bajo esta idea, el neoliberalismo considera a las personas, *a priori*, como egoístas y seres que persiguen el interés propio (51). En contraposición a estas ideas, el *neoinstitucionalismo* propone entender las preferencias como una variable «endógena» de las propias instituciones. Mediante su participación en instituciones, los individuos desarrollan un sentido de «comportamiento apropiado» (*appropriate behaviour*), según criterios normativos, que contribuye decisivamente a conformar sus acciones. Las instituciones determinan la definición de los posibles cursos de acción e influyen a la vez sobre la percepción de la realidad en la que la acción política tiene lugar (52). Las instituciones son consideradas por esta corriente discursiva como actores políticos autónomos y colectivos (53). El *neoinstitucionalismo* recupera la idea weberiana de que el desarrollo de burocracias profesionales en los Estados del norte de Europa fue factor fundamental para que el capitalismo pudiera consolidarse (54). Tras esta proposición, los neoinstitucionalistas darán fundamental importancia, dentro del impulso a la gobernanza, y a su consolidación como concepto clave, a la reforma de la administración pública, y considerarán que lo relacionado con la burocracia es parte fundamental de la construcción de un buen gobierno y una herramienta para acercar los problemas reales de la ciudadanía a la agenda del gobierno (55).

En relación al buen pensar retórico de la política, es de destacar que si bien difieren en lo relacionado a los impulsos de la acción y las pautas de comportamiento de los individuos, tanto la escuela de la elección racional como el neoinstitucionalismo coinciden en la base ideológica, que en ningún caso ha ingresado en el debate de la coyuntura. En otras palabras, no existe discusión sobre el *telos* ni se cuestiona el tropo de concebir al mercado como instancia de regulación político-social. La gobernanza es presentada como valor finalista, como buen gobierno, pues de ella dependerá el desarrollo dentro de un marco político-institucional democrático-capitalista.

Por su parte, en 1997, el FMI también se hizo eco del debate sobre gobernanza y publicó un trabajo que modificaba en parte sus puntos de vista anteriores: *Good Governance: The IMF's Role*. En el documento, el organismo

---

(51) PETERS (2003: 16 y ss.).

(52) MARCH y OLSEN (1995: 29).

(53) MARCH y OLSEN (1984: 738).

(54) WEBER (1921: 571).

(55) FERRARO (2007: 235- 237).

reconoce la importancia de la gobernanza para el desarrollo en todos los niveles, pero sentencia que su aproximación a la cuestión es concentrarse sólo en aquellos aspectos de la gobernanza que están más relacionados con su vigilancia sobre la política macroeconómica (56). El FMI explica que tradicionalmente su rol había estado enfocado en que los países corrigieran los desequilibrios macroeconómicos, redujeran la inflación, realizaran reformas económicas que mejoraran su eficiencia y propiciaran un desarrollo sostenido. No obstante, ahora se hace necesario promover la gobernanza en todos los aspectos, forjar un Estado de derecho, mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas del sector público, combatir la corrupción, hacer más transparentes las decisiones sobre política económica, y luchar contra la financiación al terrorismo. En este marco, se propone intervenir técnicamente en dos cuestiones puntuales: a) el mejoramiento de la gestión de los recursos públicos a través de reformas de las instituciones del sector público y los procedimientos administrativos, y b) apoyando el desarrollo, el mantenimiento de la transparencia y la estabilidad económica en un entorno regulatorio que propicie actividades del sector privado eficaces (57).

La idea de que «las instituciones importan» comenzó a ser un principio rector de la nueva línea de trabajo de algunos organismos cuyas acciones habían estado marcadas por las proposiciones de la economía neoclásica, como el Banco Mundial (58), el Banco Interamericano de Desarrollo o las Naciones Unidas (59). El Estado recuperaba su posición como eje fundamental de la institucionalidad gubernamental y herramienta incuestionable en la prosecución del desarrollo. Es así que, «en el ámbito de la cooperación internacional, el concepto de gobernanza ha terminado por convertirse en el criterio principal para decidir sobre la concesión de ayuda al desarrollo» (60).

---

(56) FMI (1997).

(57) El objetivo de la buena gobernanza para el FMI es la promoción de la eficiencia y el crecimiento económico. No obstante, el organismo mantiene su marcada línea ideológica en el marco de la economía neoclásica y, bajo esas ideas impulsa sus recomendaciones que, ahora, apuntarán también a la estabilización institucional y a la creación de un marco institucional público propicio para el desarrollo del sector privado.

(58) WORLD BANK (1997; 1998).

(59) El Fondo Monetario Internacional, sin embargo, continuó trabajando bajo una ideología marcadamente neoliberal.

(60) FERRARO (2007: 249). Para un análisis de la relación entre Gobernanza y cooperación internacional, y los mecanismos de selección y condicionamiento para recibir ayuda económica, ver FERRARO (2007: 249-257) y DOORNBOS (2004: 377-385). Los autores analizan cómo los criterios de entrega de ayuda fueron cambiando. Así, si en un comienzo se enfocaba a proyectos puntuales, luego se establecieron pautas de programas mayores y, a finales del si-

En resumen, el debate ha girado en torno a arreglos institucionales y visiones antagónicas sobre distintas maneras de consolidar el sistema capitalista a nivel general y re-legitimar el orden mundial. Los valores hegemónicos serán aquellos relacionados con índices económicos y econométricos que evaluarán el rumbo de las distintas realidades. Toda consideración de carácter social o moral que pudiera connotar negativamente u oponerse a los puntos nodales del discurso, quedará fuera del debate. Los valores finalistas impulsados por el capitalismo serán prioritarios para el desarrollo social y la construcción de las subjetividades. Así, la democracia puede sufrir connotaciones diversas que limitan el pensar de lo democrático. En este sentido, Javier Roiz denuncia las limitaciones teóricas que implica una *democracia vigilada* cuya «visión pasteurizada de la vida pública» determina un «enfoque en el que la asepsia técnica es producto de una cierta higienización del pensamiento» (61). Para comprender el alcance la de *democracia vigilada* es necesario retomar las críticas de Wolin, quien ya no considera a la democracia como una forma de gobierno, sino como una sentencia política que debe ser arrancada de su vínculo extremo con el *megaestado liberal*. En este sentido, critica a padres de la ciencia política como Lasswell, quien ante su creencia de que el conocimiento debía tener como objeto central el fortalecimiento de la democracia (62), restringió el debate académico a «asuntos de procedimiento» (63). «Wolin ve con malos ojos cómo una democracia guardiana y sospechosa del *demos* privilegia una estructura constitucional y eleva el tribunal supremo por encima de la democracia, que queda así supeditada» (64). Una democracia que, vinculada exclusivamente al capitalismo contemporáneo, se ve inmersa en una *corporate society* donde los gigantes mercantiles afectan a la educación, a las instituciones docentes, delinear el discurso público y marcan la cultura popular, por lo que es ingenuo pensar que, simplemente, se conseguirá un orden más honesto impulsando mayores herramientas de control de cuentas y gestión (65). La política queda así signada a la función de regulación y exenta de discusión ideológica. Se sustituye el discurso *ideológico* por el de la *eficacia*, por lo que esta narrativa (supuestamente *aideológica*) convierte a la política en una *management science* (66).

---

glo pasado, la ayuda dependió de programas de ajuste estructurales y de cuestiones vinculadas a la gobernanza.

(61) ROIZ (2006: 14).

(62) Para ampliar sobre esta consideración ver LASWELL y MERNER (1951).

(63) WOLIN (1968: 125 cit. en ROIZ 1998: 46).

(64) ROIZ (1998: 52).

(65) ROIZ (1998: 56).

(66) DE LUCAS (2003: 2).

## V. ACADEMIA Y GOBERNANZA

Al incorporar elementos de la estructura política y, al mismo tiempo, enfocar en cuestiones de gestión administrativa, la gobernanza une la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración (67). Más allá de la utilización de elementos de una y otra disciplina alternativamente, esta unión es el núcleo de un nuevo debate que apunta a determinar los actores de la gobernanza, sus roles y espectro de acción.

Las incógnitas a resolver apuntan a determinar gobernanza para qué, quién/es decide/n y cuáles intereses deben prevalecer. En medio de la discusión, participación ciudadana y estabilidad financiera se convertirán en objetivos diferenciados, aunque complementarios; habrá autores que propondrán una gobernanza dirigida por un núcleo institucional fuerte (68), mientras que otros confiarán la gobernanza a la ampliación de la participación ciudadana desde sistemas sociales (69) o redes políticas (70); y otros, como Doornbos (71), advertirán sobre la dificultad que puede significar querer englobar dentro de un mismo concepto de gobernanza intereses tan disímiles como los de todos los sectores sociales (72). Ante estas disyuntivas, las orientaciones discursivas se bifurcan demarcando líneas de interés, si bien complementarias, separadas. Así, en primer término se puede diferenciar entre una tradición de discurso académica y otra paralela relacionada con las proposiciones (y el interés) de los organismos de crédito internacionales.

---

(67) DOORNBOS (2004: 375), FERRARO (2007: 245).

(68) PETERS (2005), FERRARO (2007).

(69) KOOIMAN (2004).

(70) RHODES (1997), WHITTINGHAM (2002).

(71) DOORNBOS (2003, 2004).

(72) Martin Doornbos advierte que ante la inespecificidad del significado del concepto, y la falta de consenso para un significado apropiado, se producen múltiples esfuerzos de apropiarse el término y definirlo a partir del interés de grupo. De esta manera, lo que para alguien relacionado al sistema financiero puede ser importante en el marco de la buena gobernanza, puede ser diametralmente diferente a lo que le interesa al ciudadano de un barrio periférico. Para el primero, la rendición de cuentas (financial accountability) puede ser fundamental para la buena gobernanza, mientras que en el segundo caso, la seguridad encabezará la lista de prioridades (DOORNBOS 2004: 375).

### 1. *La academia y los organismos de crédito: continuidades y rupturas*

El discurso de la corriente académica se centra en las formas de ejercicio del poder, debatiendo sobre todo las relaciones entre poder y autoridad y Estado y sociedad civil. Mientras tanto, el discurso de los organismos internacionales tiene un fuerte carácter financiero y se centra en la relación entre el Estado y el mercado, buscando maneras más eficientes de impulsar la rendición de cuentas y la solvencia institucional para optimizar el funcionamiento económico (73).

Si bien hay mucha interacción entre ambos discursos, obviamente, los objetivos básicos son diferentes. Mientras que el discurso académico está orientado en principio hacia una mejora de la comprensión y los análisis de los vínculos institucionales en distintos contextos entre el Estado y la sociedad, el discurso de los organismos de crédito está encajado más bien en dirección a mejorar la efectividad política y preparar conceptualmente el terreno para la intervención política en pos de estabilizar el contexto del mercado. El principio rector de este intervencionismo, según Doornbos, ha buscado el establecimiento de nuevos patrones hegemónicos de institucionalismo global, a través de disciplinar, en el sentido foucaultiano, incluso el gobierno propio, de estructuras estatales y políticas en países individuales conforme a las normas establecidas por instituciones globales (74) (ver esquema 1).

ESQUEMA 1. *Diferencias entre el discurso de los organismos y la corriente académica*

Corriente	Pts. nodales	Estructuración política	Estructuración política	Estructuración política	Autores
Académica	Vínculos institucionales	Relación Estado-sociedad civil	Participación	Pluralidad	Peters, Doornbos, Kooiman, otros.
Organismos internacionales	Estabilidad política y mercado	Relación Estado-mercado	Disciplina-vigilancia	Universalismo	BM, FMI, Kaufmann, Kraay, Zoido, otros

(73) DOORNBOS (2004: 276).

(74) DOORNBOS (2004: 376-377).

Las diferencias también se observan en otra cuestión fundamental: el universalismo y la pluralidad. El discurso académico muestra cierta sensibilidad cultural y respeto hacia la pluralidad y la posibilidad de contrastes entre contextos diferentes. Por su parte, el discurso de los organismos de crédito parte de una noción general de gobernanza que demanda adhesión a ella, al modo de un concepto que, generado desde Occidente, pretende establecer pautas de homogeneización a nivel global, como valor universal (75). Así, es importante destacar que el ímpetu por concebir un concepto claro de gobernanza no se originó en el discurso académico, sino en el de los organismos de crédito.

## 2. *Bifurcaciones académicas*

El discurso académico también se abocó a la necesidad de legitimar la democracia como única posibilidad de buen gobierno. Desde aquí, se apunta a la gobernanza como una *forma de tomar decisiones* (76) involucrando a la ciudadanía en estos procesos (77) y posibilitando la incorporación de nuevos actores (78) y nuevas interrelaciones en la creación de políticas públicas (79). Ante las ansias de consensuar un concepto normativo que determine cómo debe ser el sistema socio-político y el ejercicio del poder al interior del mismo, existe un debate abierto, entre quienes proponen una definición jerarquizada y centrada en el Estado (80) y quienes prefieren un esquema multicentrado, interdisciplinario, donde la interrelación entre redes sociales es fundamental para el desarrollo del gobierno (81).

### 2.1. *Gobernanza Multicentrada: entre el capital social, las redes y los sistemas*

Esta perspectiva parte de la premisa de que hablar de lo público ya no equivale a hablar sólo del Estado. El gestionamiento de los recursos de la so-

---

(75) DOORNBOS (2004: 379).

(76) GRAHAM, AMOS y PLUMPTRE (2003); WHITTINGHAM (2002).

(77) KRAEMER (1967).

(78) TIHONEN (2004).

(79) PETERS (2005).

(80) PETERS (2005), DOMÍNGUEZ y LOWENTHAL (1996), FERRARO (2007).

(81) RHODES (1997), KOOIMAN (2004), GRAHAM, AMOS y PLUMPTRE (2003); WHITTINGHAM (2002).

ciudad debe, por ello, incorporar a los distintos actores, formales e informales, que la conforman dentro de un marco de horizontalidad. Las definiciones de esta perspectiva varían dependiendo de la disciplina de la que surgen (82), pero coinciden en que la gobernanza es un proceso que envuelve a una pluralidad de actores (estado, sociedad civil, mercado, sector privado, militares), aunque existen diferencias en los roles atribuidos a cada actor.

Los teóricos del capital social sugieren la necesidad de una sociedad civil fuerte, participativa y activa como condición determinante de una buena gobernanza. Por su parte, los neomarxistas ven a la gobernanza como un juego de poder, en el que la competencia de intereses, el conflicto y la negociación son elementos básicos. Los teóricos de la globalización apuntan a que el rol principal está centrado en instituciones supranacionales (83).

La mera intención de erigir a un ente por sobre encima de los demás, ya sea el Estado o las instituciones supranacionales, es considerado opuesto a los principios de la gobernanza. Renate Mayntz, por ejemplo, no sólo inscribe a la «gobernanza moderna» dentro de la perspectiva multicéntrica, sino que también excluye del debate a los modelos jerárquicos, en los que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (84). En sintonía con Rhodes, considera que la estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía sino por la cooperación de actores corporativos autónomos (organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (85). Estas ideas parten del principio de que una sociedad civil activa mejora la representación política y eleva los niveles de confianza social y cooperación (86).

Llegando al extremo, algunos autores (87) aseguran que las redes sociales pueden organizarse a sí mismas y guiar a distintos fragmentos de la sociedad, por lo que no descartan que pueda existir *gobernanza sin gobierno*. Se considera que las redes son en gran medida autoorganizadas y capaces de tomar decisiones e implementarlas por sí mismas. Las redes ofrecen un vínculo entre el Estado y la sociedad que es distinto de las conocidas relaciones corporativistas, puesto que las relaciones de redes no surgen como respuestas a las demandas del sector público, sino que se constituyen de manera

---

(82) WHITTINGHAM (2002: 5).

(83) WHITTINGHAM (2002: 5).

(84) MAYNTZ (1998).

(85) RHODES (1997: 53)

(86) PUTNAM, LEONARDO y NANETTI (1993); HOOGE y STOLLE (2003).

(87) RHODES (1997), KOOIMAN (2004).

más autónoma y existen en gran medida para sortear o incluso escapar del Estado, más que para servirlo (88).

Por ejemplo, Rhodes opina que es imposible entender las decisiones políticas contemporáneas sin comprender la interacción entre las redes políticas, a las que define como conjuntos de organizaciones públicas y privadas (sindicatos, confederaciones empresariales, etc.) que se relacionan de manera cooperativa para participar e incidir en las decisiones finales de un área puntual de la estructura estatal. Sin la colaboración y acción de estas redes políticas, las agencias estatales (ministerios, secretarías, etc.) no podrían brindar los servicios elementales a la ciudadanía (89).

El surgimiento, consolidación y crecimiento de las redes políticas constituye, para los defensores de esta corriente, el rasgo destacado de la *gobernanza moderna*. Allí donde se desarrollan redes políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad.

También existe el caso de autores que comenzaron enfocando en lo público y, más tarde, incorporaron la necesidad de sumar el ámbito privado a las decisiones. Por ejemplo, en *Modern Governance* (90), Kooiman apuntaba directamente al gobierno estatal como actor fundamental de la gobernanza. Más tarde, sin embargo, observa la gobernanza como un fenómeno social que cuenta con la participación de actores, tanto públicos como privados, que formarán un gobierno interactivo o socio-político. Este gobierno serán los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo (91). Para Kooiman, «la gobernanza denota actividades conceptuales o teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno» (92). La interacción entre lo social y lo político (entre el Estado, el mercado y la sociedad civil) ha llegado a un punto, para Kooiman, que determina que los problemas en cada esfera ya no pueden ser tratados de forma aislada al interior de la misma.

El autor propone partir de la aceptación de la diversidad, el dinamismo y la complejidad para propiciar integración de los sistemas sociales, principio fundamental de su teoría. De este modo, emerge un modelo de gobernanza

---

(88) PETERS (2005, 590).

(89) RHODES (1997).

(90) KOOIMAN (1993).

(91) KOOIMAN (2004: 171).

(92) *Ibidem*.

en el que los sistemas sociales y las entidades que le dan forma pueden estar conciente, explícita y expresamente interrelacionados, de modo que las discusiones no se den en término excluyentes de «esto o lo otro» sino en términos incluyentes de «esto y lo otro» (93). No obstante, esta tolerancia se enmarca dentro de un ámbito cultural particular ya que, debido a la falta de un ideal sociopolítico global y total, la única manera de establecer criterios sustantivos sobre la base de los cuales los sistemas sociales pueden actuar entre ellos y aceptar los límites de los otros, es aceptar el carácter moderno de nuestras democracias occidentales. En definitiva, la pluralidad tiene un sentido occidental que centra esta visión particular de la gobernanza dentro del debate, más amplio, de propuestas para fortalecer la democracia-liberal-capitalista (94).

En este contexto, otra vez el pensamiento pilotado por la técnica aflora y transforma en fin lo que debiera ser medio. Es necesario volver al debate de las *ideas* para entender que lo importante no es la mera participación, sino cómo, por qué y para qué se participa. Una red será virtuosa si los valores que se pregonan en su interior son virtuosos. Pero la red no es necesariamente una organización buena, ni debe perseguir un ideal de vida bueno. En definitiva, a la hora de hablar de creación de redes, es elemental hablar de valores dignos de ser pregonados. Y una evaluación compleja de estos valores puede generar nuevos conflictos discursivos con la realidad si los valores subyacentes a la sociedad donde se desea actuar no son globalmente positivos e incluyentes. Centrarse en las redes debe implicar, al mismo tiempo, ahondar en los fines que se desean conseguir. La red, en todo caso, es un medio, no un fin. Y el fin dependerá del cúmulo de ideas axiomatizadas que, en medio de discursos, generan las condiciones de verdad. Estas condiciones de verdad, en el discurso de gobernanza, mantienen el tropo del mercado como mediador de las interrelaciones.

---

(93) KOOIMAN (2004: 192).

(94) Estos esquemas requieren condiciones estructurales e institucionales previas para su funcionamiento y una integración y educación cívica de alta grado. MAYNTZ (2001: 4) enumera tres condiciones elementales: a) El poder debe estar disperso en la sociedad, y las autoridades políticas deben haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos representan los intereses de todos los grupos socioeconómicos, étnicos, religiosos; b) Debe existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada, bien organizada y donde la libertad y la igualdad frente a la ley este garantizada; c) La sociedad civil tiene que estar diferenciada funcionalmente en subsistemas y entre los diferentes grupos sociales debe existir un sentido de identificación general y de responsabilidad con la totalidad social.

## 2.2. *El Estado como núcleo de la Gobernanza*

Los autores que consideran que el Estado debe ser el núcleo central del buen gobierno enmarcan la gobernanza dentro de los estudios sobre la administración pública y apuntan a la importancia del régimen político, la gerencia pública y la capacidad del gobierno para responder a las necesidades y deseos de la ciudadanía. Estos teóricos consideran que, más allá de los cambios estructurales que pudieran haber sido promovidos por los procesos de descentralización y democratización al interior del gobierno, en necesaria la existencia de un actor fuerte que ejerza su liderazgo (95). Este actor debe ser el Estado. Por supuesto, en ningún momento ingresa como posibilidad discursiva el oponerse a los cambios ya sedimentados por los procesos de disminución de las actividades estatales.

La prédica a favor del Estado como núcleo central no implica el no reconocimiento de la pluralidad de actores y la necesidad de legitimar y fortalecer la democracia ampliando la participación de la ciudadanía. Pero la legitimidad del sector público dependerá de la calidad de los servicios y de la forma en que éstos sean suministrados, más que de los partidos políticos, el voto y las elecciones (96).

Al mismo tiempo, se toman reparos ante la autonomía de redes o sistemas sociales debido a la inteligencia social necesaria para un desarrollo que incorpore los intereses de toda la población en niveles similares. Cómo se vio anteriormente, un esquema de gobernanza totalmente descentralizado implica una racionalidad absoluta, un nivel de tolerancia, solidaridad y cooperación muy elevado y un nivel de educación proporcionado. Incluso algunos autores que defienden el esquema descentralizado son conscientes de las dificultades que implica, por ejemplo, pensar en la posibilidad de una gobernanza internacional. Mayntz reconoce que la sociedad civil internacional está muy poco desarrollada y la organización internacional típica es una arena para la negociación intergubernamental, sistemas en los que predominan los intereses de los países más poderosos, que también dominan las instituciones económicas internacionales, como el Banco Mundial o el FMI (97).

Estas consideraciones, sin embargo, no ingresan en el debate técnico sobre la construcción de gobernanza. Justamente, la conceptualización que realizan los organismos internacionales ha sido fuertemente criticada por algunos sectores académicos. La crítica recurrente apunta a la poca cultura de-

---

(95) PETERS (2005: 589).

(96) PETERS (2005: 598).

(97) MAYNTZ (2001).

mocrática interna de los organismos, debido a que las recomendaciones que realizan muchas veces no se tienen en cuenta para el gobierno y estructuración de sus instituciones (98). Por otro lado, algunos autores suponen que el impulso a la gobernanza es una estrategia para que los organismos tengan una excusa científica para intervenir directamente en las políticas económicas y sociales de los países (99). Sobre esto, el pensar retórico vuelve a brindar herramientas críticas. Tal como expresa Ramírez, pareciera haber sido desterrado de lo políticamente correcto que «lo primero en nuestras vidas no es teorizar, sino obrar y practicar» (100). La retórica, justamente, entiende la teoría y la práctica como entes autónomos pero unidos. No obstante, teoría y práctica no sólo se mantienen en ámbitos separados, sino incluso se puede decir que en muchos ambientes encargados de desarrollar teoría lo democrático es un valor que, de ninguna manera, es factible de ser extrapolado a sus instituciones. El deber ser que se pregona es, en muchos casos, deber ser para otros.

Siguiendo con los autores que colocan al Estado como el núcleo de la gobernanza, es necesario referirse a las divergencias en el seno de esta postura. Guy Peters encuadra la concepción de la gobernanza en el marco de las reformas administrativas, orientadas a hacer más eficiente el sector público de cara a las demandas de los ciudadanos, y en oposición a la corriente hegemónica de mediados de los ochenta y principios de los noventa: la Nueva Gerencia Pública (101). En este sentido, *gobernanza* es el término utilizado para nombrar los cambios tendientes a involucrar directamente a la ciudadanía en la acción del gobierno y en la elección de las políticas (102), modificaciones que se relacionan con ideas de *empoderamiento* o *gobierno participativo*.

Por su parte, Aucoin defiende a la Nueva Gerencia Pública dando al Estado, también, un rol fundamental en la gobernanza. El autor considera que la buena gobernanza requiere que el Ejecutivo sea a) políticamente res-

---

(98) HERRERA (2004).

(99) GRAÑA (2005).

(100) RAMÍREZ (2002: 28).

(101) PETERS (2005). Para ampliar sobre la Nueva Gestión Pública, BARZELAY (2000); POLLITT y BOUCKAERT (2003).

(102) Estos principios, bajo los cuales ya se gobernaba en algunos países, sobretudo en el norte de Europa, fueron estrategias concientes de reformas en otros, como Estados Unidos o Canadá. En estos casos, las recomendaciones para impulsar este tipo de cambio llegaron a través del programa de Revisión del Desempeño Nacional 1993 (National Performance Review 1993), en el caso estadounidense, y del Public Service 2000 y el Programa para la participación ciudadana en Canadá.

ponsable y b) capaz de formular e implementar valiosas políticas públicas. Y estos dos requerimientos sólo pueden ser cumplidos, según Aucoin, si el gobierno incluye un servicio civil de carrera autónomo. Pero esta configuración estructural no garantiza, por sí misma, buenos resultados, porque se debe solucionar un problema de segundo grado que es cómo gestionar la relación entre los ejecutivos políticos y los empleados de carrera de los departamentos gubernamentales. En este punto, Aucoin considera que «las relaciones entre los ministros y sus servidores públicos son esencialmente relaciones entre principales y agentes» (103). Por ello considera que la Teoría del Principal y el Agente (104) es la solución, ya que provee la justificación teórica para que la autoridad delegada gobierne los departamentos buscando promover la productividad en el uso de los recursos en la búsqueda de los objetivos de la organización (105).

Joan Prats también adhiere a la gobernanza centrada en el Estado porque «si tras un proceso de transparencia, participación y concertación el acuerdo no llega, son necesarias decisiones de autoridad. Y esta es la responsabilidad de los gobiernos» (106). No obstante, reconoce que gobernar, en la coyuntura actual, es organizar la dirigencia en múltiples niveles y crear interacciones potentes entre la sociedad civil, el sector privado y el Gobierno. El buen gobierno ya no depende tanto del hecho de que un departamento, una dirección general o una determinada agencia sean eficaces y eficientes sino del hecho de que sea capaz de organizar redes de interdependencia entre la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos.

Por otra parte, Prats reconoce que el objetivo es perseguir el desarrollo, al que entiende como «bienestar sostenible» y relaciona con el consumo pues «los conceptos más utilitaristas del bienestar afirman que, cuantos más bienes y servicios tienes al alcance, se da un mayor bienestar». Por lo tanto,

---

(103) AUCOIN (1995: 35) citado por BARZELAY (2001: 102).

(104) La *teoría principal/agente* fue desarrollada en la Escuela de Chicago y considera que el gerenciamiento requiere que los que toman decisiones de política (principales) deleguen responsabilidad a los empleados de nivel inferior (agentes) mediante un contrato. Ahora bien, se presenta un problema de «asimetría de información» entre el principal y el agente, por el cual a aquel le resulta difícil saber si este cumple con el contrato, a menos que el principal lleva a cabo costosos controles. Estos costos se reducen mucho, para esta perspectiva, si el principal se concentra solamente en los *productos* o *servicios* que el agente ha de elaborar o llevar a cabo. Pues el trabajo se realiza a cambio de una contraprestación y, al poner el énfasis en los resultados, el principal no debe controlar *los procesos* que lleva a cabo el agente: basta hacer depender la contraprestación de que estos productos hayan sido entregados oportunamente, cumpliendo con especificaciones de cantidad y calidad (AUCOIN 1995).

(105) AUCOIN (1995: 107) citado por BARZELAY (2001: 182-183).

(106) PRATS (2004).

se establece una relación directa entre capacidad de consumo y bienestar. Este bienestar, siguiendo las propuestas de Amartya Sen, debe relacionarse con la libertad y las capacidades humanas disponibles para vivir el tipo de vida que cada persona considera digna de vivir. De esta manera, el bienestar tendría una amplitud pluralista (107).

Tomar el consumo como una cuestión tan simple y racional, e igualarlo sin más con nociones de bienestar, sin ampliar el análisis y el propio hecho de “consumir” a parámetros más amplios, que no tengan que ver ya meramente con lo económico o lo funcional-utilitarista, y se sumerjan en la construcción de sujetos e identidades y contraposiciones multidisciplinares, puede incurrir en errores graves. En este sentido, abundan los análisis críticos sobre los alcances negativos del consumo. El problema no es apuntar al consumo en sí: centrar el enfoque en cómo se consume, qué se consume y el lugar que ocupa el consumo en las construcciones identitarias puede brindar argumentos empíricos fehacientes para sostener que, definitivamente, el desarrollo del consumo no se corresponde en absoluto con la mejora en la calidad de vida, sino que, bajo ciertas circunstancias, sucede todo lo contrario (108). En este sentido, la gobernanza también se apoya en variables mercantiles para entender su idea de vida buena y desarrollo, eliminando de las discusiones toda tradición discursiva que pueda atentar contra sus axiomatizaciones.

En definitiva, si bien como advierten Ahrens y Doornbos (109) existe la práctica académica de realizar una apropiación particular de la gobernanza, para incorporarle alcances y connotaciones alternativas, esta se realiza sobre axiomas estrictamente definidos y en torno a puntos nodales claros que establecen un acercamiento a la realidad desde ideas hegemónicas.

## VI. LAS MEDICIONES DE *GOBERNANZA*

Del mismo modo que los organismos internacionales han sido un factor decisivo en la expansión del concepto, también han sido los encargados de buscar, con más ahínco, su carácter normativo. En este sentido, los estudios de gobernanza han privilegiado la construcción de sistemas de medición, con el objetivo de hallar evidencia empírica que demuestre la relación entre la buena gobernanza y un mejor desempeño económico. El Banco Mundial,

---

(107) PRATS (2004).

(108) POOLE (1993: 213).

(109) AHRENS (1999); DOORNBOS (2003).

a través del documento *Governance Matters*, presenta la creación de indicadores desarrollados a partir del cruce de variables, índices e instrumentos de medición de organismos internacionales, consultoras y academias. El estudio parte de una concepción de la gobernanza que se refiere a las tradiciones e instituciones mediante las cuales se pone en ejercicio la autoridad en un país. De esta manera, el Banco Mundial organiza un sistema de medición en seis indicadores que evidencian una relación de causalidad entre la buena gobernanza y el buen desempeño económico, y que ha posibilitado la medición de 178 países (110). Estas mediciones, en la actualidad, son un dato fundamental para decidir sobre la concesión o no de créditos.

En el ámbito académico, dar un carácter normativo al concepto de Gobernanza, en base al consenso de los expertos, pareciera convertirse en una quimera a causa de la multitud de enfoques diferentes y la apropiación del término por distintas disciplinas de las ciencias sociales. Los proyectos de investigación y análisis apuntan a cuestiones tan diversas como la participación ciudadana, la *accountability*, la mediciones de desempeños de la administración pública y el gobierno, la construcción de capacidades, la teoría y la creación de nuevas agendas de investigación, los estudios de ciudadanía, el nuevo rol del gobierno, la optimización de la calidad de la democracia, reformas del Estado, reformas de la administración pública, reformas judiciales, estudios de género, la incorporación de minorías étnicas en la participación política, el desarrollo urbano, el ecologismo, la cooperación internacional. También persiste en la academia la prioridad de crear indicadores para evaluar la gobernanza. En algunos casos, incluso, se utilizan los mismos indicadores «utilizados para evaluar conceptos fronterizos, tales como capital social, desempeño del Estado, y gobernabilidad» (111).

---

(110) KAUFFMANN, KRAAY y ZOIDO (1999, 7-11). Los seis indicadores son: 1) Voz, Libertades Fundamentales, *Accountability*; 2) Estabilidad Política, sin violencia ni crimen; 3) Calidad del Marco Regulatorio; 4) Eficacia Gubernamental/Burocracia; 5) Control de la Corrupción; 6) Aplicación de las Normas del Derecho.

(111) Tras contrastar los principales proyectos realizados por las instituciones más importantes dedicadas a la gobernanza, Whittingham concluye que, «a pesar de las diferencias aparentes, éstos presentan un conjunto de variables e indicadores de gobernanza en común», que no impide que también exista un conjunto de variables e indicadores secundarios. Asimismo, la autora determina que las variables principales son participación, equidad, rendición de cuentas y eficiencia (WHITTINGHAM 2002: 10-14).

VII. LAS LIMITACIONES DISCURSIVAS Y LA NECESIDAD DE RECUPERAR EL BUEN JUICIO

La gran mayoría de los problemas organizativos y temas relacionados con la participación y la mejora de la calidad de la democracia han sido insertados, de alguna manera, en los debates sobre la gobernanza. Estos debates han modificado sustancialmente la tradición de discurso en el seno de los organismos internacionales y, particularmente, en lo concerniente al rol del Estado en cuestiones de desarrollo (ver esquema 2). Todo esto se dio en el marco de una contraposición entre un discurso eminentemente tecnocrático y tradiciones de discursos más políticas preocupadas por recuperar el espíritu público en el seno de las instituciones estatales. En este último sentido, se reconoce la necesidad de ampliar la participación en las decisiones políticas a todos los grupos de interés e impulsar redes de interacción en las que confluyan los intereses públicos y privados. Gobernar, desde este discurso, implica un proceso de toma de decisiones que traspasa lo formalmente institucional.

ESQUEMA 2. Tradiciones discursivas-conceptos clave



No obstante, todo el debate gira en torno a puntos de racionalización y pensamiento pilotado que eliminan como posibilidades discursivas cualquier idea que pudiera atentar contra los *tópicos* centrales en los que se soporta el discurso general. Los *tópicos* son lo que damos por supuesto, las axiomatiza-

ciones que determinen que se preste atención a una cosa y no a otras, a hacerse unas preguntas y no otras, a preocuparse por ciertos problemas y no por otros. «La “topica” es un término aristotélico que viene de tropos y significa lugar. Esos lugares o *tropoi* son hábitos experienciales pero también preferencias y prejuicios que dirigen nuestro pensamiento sobre todo en el momento de decidir» (112). La construcción del buen gobierno, en este sentido, está signada por el *tropoi* que iguala saber a poder. La mejora de la democracia queda en manos de técnicos destinados a proponer nuevas estructuras institucionales y órdenes normativos que, de manera dialéctica, se presentan como síntesis superadora de la situación anterior. Parafraseando a Roiz, la razón se iguala a la capacidad de ordenar, y todo aquello incontrolable o no racional del pensamiento es desechado. Por supuesto, este orden surge unidireccionalmente: los técnicos se posicionan enunciativamente no sólo como agentes nombrados para sedimentar en la vida política aquello que es *bueno* para los ciudadanos, sino también como seres capacitados para «decidir qué es lo bueno para éstos, mejor incluso que ellos mismos» (113).

Al resumir los problemas políticos a arreglos institucionales, la gobernanza excluye cualquier tradición discursiva opuesta a estos principios. Para sedimentar su hegemonía, el discurso debe eliminar otras posibilidades discursivas, y en este sentido quedan excluidas, por ejemplo, las tradiciones discursivas que podrían asociarse a las *virtudes* (114), las que se apoyan en el paradigma de la complejidad (115), las que cuestionan la construcción liberal del individuo; o aquellas que advierten sobre la imposibilidad de consolidar una moral de la vida buena en el marco del capitalismo y consideran que los focos de malestar contemporáneo no se relacionan tanto con las estructuras institucionales sino con la construcción de los sujetos y la racionalidad instrumental (116). Justamente, las consideraciones sobre la falta de ética como foco central del malestar social han sido una constante en las ciencias sociales (117), aunque esta discusión ha sido devaluada por los ámbitos tecnócratas y sólo mantiene su importancia en ámbitos acotados de es-

---

(112) RAMÍREZ (2002: 35).

(113) RAMÍREZ (2002: 41).

(114) MACÍNTYRE (1987, 2001); TAYLOR (1994, 1996).

(115) MORIN (1994).

(116) POOLE (1993).

(117) Ya en el siglo XIX, Schopenhauer advertía que los principales males del mundo estaban relacionados con la carencia de ética en la política moderna. Jung, desde la psicología, también consideró que el déficit ético es el mayor déficit del mundo contemporáneo. Por su parte, Roiz considera que el problema de fondo del debate sobre la democracia es moral (ROIZ 1998: 25).

tudio de la ética política y la filosofía de la moral. Es así como se materializa un nuevo tropo del discurso de gobernanza: el mercado (y sus consideraciones) como variable de interpretación política y social. El buen pensar, necesariamente, debería imponer la racionalidad a la racionalización en estos ámbitos, es decir, someter a debate incluso los pilares básicos sobre los que se asienta el sistema lógico de interpretación. La pregunta no debiera ser cómo reformular el marco institucional de la democracia-liberal-capitalista para pugnar por su re-legitimación, sino analizar abiertamente, sin el puño cerrado del dogma, si la democracia-liberal-capitalista es la única posibilidad política y si el mercado como agente de control social es apto para sedimentar una moral de la vida buena.

Aristóteles diferenciaba entre el saber de lo fáctico y lo factible, en tanto conocimiento de lo dado por la naturaleza y conocimiento del hacer por la persona humana. Si lo natural no puede ser de otra manera que como es, las construcciones humanas, en cambio, podrían haber sido de otra manera y, al haber sido elegida una manera de hacer las cosas, se han desechado otras tantas. Es dentro de esta diferenciación donde la retórica cobra importancia: el saber fáctico es un saber de lo verdadero; pero «los hechos que elegimos libre y deliberadamente y que, si hubiésemos elegido otra cosa, habrían producido otro resultado, no pueden caracterizarse como verdaderos o falsos, sino como buenos o malos, útiles o perjudiciales» (118). De esta manera, desde la retórica se considera que no se gobierna con normas verdaderas, sino con normas aceptables y adecuadas. Para determinar esta cuestión, es necesario no restringir el debate.

Aunque existe abundante teoría con la que dudar de los tropos del discurso de gobernanza, se opta por limitar el debate, vigilarlo, y sedimentar una *a-ideologización* de la política que impone la racionalidad técnica y la discusión sobre los medios por encima de la racionalidad ética y la discusión constante de los fines. La vida y la acción quedan así signadas por el costo-beneficio. Como explica Peters, «sin duda, tanto el lenguaje como el comportamiento de las personas y de las organizaciones al interior del sector público, se ha transformado en un lenguaje y un comportamiento que es propio de los negocios» (119).

Debe entenderse, asimismo, que el desarrollo económico nunca es un fin, sino un medio. Un medio para lograr fines que, necesariamente, son ideológicos y normativos. Estos fines han sido estipulados desde variables medibles como la riqueza y el consumo, a los que se relaciona directamente

---

(118) RAMÍREZ (2001: 66-67).

(119) PETERS (2002: 1).

con el bienestar. En definitiva, el desarrollo humano es entendido desde variables economicistas.

En este contexto de *management político* y no de pensar político, la necesidad de anteponer un *deber ser* al *ser* se ha confundido con la abierta justificación de que es la *democracia/liberal/capitalista* lo que debe solidificarse. Pero democracia es un concepto que, al mismo tiempo, puede transportar una o más connotaciones. Sin embargo, en la actualidad, el término democracia posee tal prestigio semántico (120) que su mera enunciación otorga legitimidad a cualquier hecho o situación a la que se aplique (121). Todos los sistemas políticos deben justificar su esencia y su persistencia social en base a un discurso de legitimidad, y la gobernanza llenó un hueco discursivo en torno a la relegitimación de las democracias-liberales-capitalistas-occidentales y el modo de vida que pregonan. Justamente, en el marco de promover el buen pensar y contrarrestar las limitaciones de la sociedad vigilante, Roiz considera que, dada las características corruptas y de degradación moral de las democracias actuales, no hay que tener miedo de traspasar los límites y debatir sobre si merece la pena conversar en torno al concepto de democracia, si la democracia es adecuada para la vida del siglo XXI, si es verdaderamente la democracia lo que debe legitimarse y definir si, cuando se habla de democracia, no se está hablando de una seudodemocracia que limita el pensar. Probablemente, el problema no sea la democracia, sino la desvirtuación de la democracia (122).

Ante un marco ideológico tan estricto, surge un nuevo problema. La pérdida por la necesidad de ampliar la participación política a todos los sectores se ve connotada por patrones definidos desde los ámbitos técnicos. No se aboga por la participación en sí, sino por la acción desde los parámetros definidos por la técnica y los valores del mercado. Los tropos determinarán qué es factible de ser incorporado a la agenda y qué no. En este sentido, la coyuntura de crisis actual nos presenta paradojas al respecto. A pesar del descontento social, no se incorporó dentro de lo *hacible* que el Estado inter-

---

(120) HELD (1987).

(121) ÍÑIGUEZ y VÁZQUEZ (1995).

(122) Por otro lado, la constante de insistir en Occidente en las posibilidades de lograr el desarrollo económico en una coyuntura democrática pareciera ser absolutamente necesaria. Nuevos discursos, nuevas técnicas y nuevos conceptos han surgido ante la demostración empírica de que, en un mundo donde la democracia se ha convertido en sacramento, las economías que han podido no sólo mantener niveles de desarrollo record, sino incluso romper el *statu quo* mundial y erigirse como nuevas potencias, no son democráticas. Esto también demuestra que el desarrollo económico no es en sí un valor que garantice una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos o naturalice el respeto a los derechos humanos.

cediera y regulara el mercado inmobiliario y laboral para evitar la especulación y el crecimiento desmedido del precio de la vivienda o la pauperización del nivel adquisitivo de los sueldos. Por el contrario, las políticas apuntaron a nuevos paquetes financieros que justificaran la situación en las reglas del mercado y posibilitaran el otorgamiento de hipotecas más asequibles. La especulación en torno a los mercados nunca se incorporó dentro de lo cuestionable. Hoy, ante la crisis, se materializan nuevas ideas, como que el Estado sea el garante del sistema financiero privado. La agenda política vuelve a centrarse en defender el mercado y controlar los índices de desempleo. No hay discusiones ideológicas, hay discusiones técnicas sobre cómo refundar institucionalmente el capitalismo.

Otro problema, como se explicó anteriormente, es la abrupta separación entre teoría y práctica. Esta división, que para el buen pensar debiera ir unida, legítima que, por ejemplo, los propios organismos que impulsaron el concepto como fin político no pongan en práctica sus ideas para el desarrollo interno de sus instituciones.

Por último, gobernanza es presentado como un fin (y solución) en sí mismo, dando a la ecuación discursiva, y a la realidad político-económica, un carácter unidimensional. El malestar en esta tradición discursiva es monocausal: cualquier democracia-liberal-capitalista (como único modelo posible), si no registra buenos índices en el desarrollo económico (lo que deviene indiscutiblemente en una mejora de la calidad de vida), es porque no tiene una buena gobernanza (como modificador efectivo de un contexto político dado). En este sentido, gobernanza parece tener más de *aleph* político-económico que de concepto científico. En decir, los arreglos institucionales se presentan desde una posición dialéctica superadora a la situación de conflicto imperante, y como solución final. Se niega, de esta manera, el conflicto y la tensión como entidades inherentes al ser humano (123), subyugando todo lo *incontrolable*, lo *no racional*, al orden estricto vigilante.

Negar la utilidad del concepto de gobernanza es una imprudencia. Como explican Graham, Amos y Plumtre (124), lo importante es que la gobernanza, convertida en punto nodal del discurso de la ciencia política, ofrece la posibilidad de impulsar un debate a su alrededor con el propósito de consensuar, más que técnicas e instrumentos universalistas, valores normativos de integración social y respeto a la pluralidad y los derechos humanos. No obstante, es necesario acercarse a su construcción desde una visión retórica. La

---

(123) Para ampliar sobre el conflicto y su relación con la esencia humana ver ROIZ (1992), FERNÁNDEZ-LLEBREZ (2001).

(124) GRAHAM, AMOS, PLUMPTRE (2003: 4).

actualidad presenta un debate acotado con fuertes marcos de racionalización en el que, parafraseando a Roiz y Butler, y su comparación de los *tropoi* en al teoría con las tonalidades en al creación musical, la construcción del concepto de *gobernanza* no sólo pareciera estar signada a una tonalidad preestablecida, un *do menor*; sino que exige un estribillo obligatorio. Por supuesto, como se explicó anteriormente, abogar por la retórica no incluye erradicar la dialéctica: recuperar el buen juicio implica «un mundo justo que conviva con la *techné* y desmonte sus amenazas» (125). Se trata, entonces, de rechazar la soberbia del racionalismo que niega el conflicto buscando un orden armónico perpetuo. En caso contrario, la misma razón que concatena causas y efectos, o el análisis científico según las reglas de la filosofía de la ciencia, continuarán en el callejón de la racionalización, dando una especie de visión pasteurizada de la vida pública, un enfoque en el que la asepsia técnica es producto de la homogeneización del pensamiento (126).

Lo cierto es que, por ahora, la discusión en torno a la gobernanza no pareciera ser un ámbito donde pueda discutirse abiertamente (sin limitar el pensamiento por tropos establecidos) el *telos*, las posibilidades de vida buena, lo justo y lo deseable para la sociedad.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AHRENS, J. (1999): «Towards a Post-Washington consensus: The importance of governance structures in less developed countries and economies in transition», en HERMES & SALVEDA (eds.), *State, society and development: lesson for Africa?*, CDS Report, n.º 7, University of Groningen.
- AUCOIN, P. (1995): *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, IRPP, Montreal.
- BARZELAY, M. (2000): *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley.
- BARZELAY, M. (2001): «La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 19, Caracas.
- BOURDIEU, P. (1999): *Meditaciones pascalianas*, Anagrama, Madrid.
- BRUNETTI, KISUNKO y WEDER (1997): *Credibility of Rules and Economic Growth*, documento de trabajo sobre políticas e investigación, n.º 1760, World Bank, Washington D.C.

---

(125) ROIZ (2003: 41).

(126) ROIZ (2008: 75).

- BULMER (1994): «The governance of the European Union: a new institutionalist approach», en *Journal of Public Policy*, 13, 1994, págs. 351-380.
- BURKY y PERRY (1998): *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank, Washington D.C.
- CAPITANI y NORTH, D. (1994): *Institutional Development in Third World Countries: The role of the World Bank*, Human Resources Development and Operations Policy Working Papers, n.º 42, World Bank, Washington D.C.
- CCE (2001): *La gobernanza europea. Un Libro blanco*, Bruselas, Comisión Europea.
- CLOSA, C. (2003): «El Libro Blanco sobre la Gobernanza», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), n.º 119, págs. 485-503.
- DE LUCAS, F. (2003): «Ideología, Tecnocracia y Liberalismo», en *Saberes*, Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales, Volumen 1, Separata, Universidad Alfonso X El Sabio, págs. 1-30.
- DOMÍNGUEZ, J. y LOWENTHAL, A. (ed.) (1996): *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- DOORNBOS, MARTIN (2003): «Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor», *Journal of International Affairs*, vol. 57 n.º 1, Columbia University, New York.
- DOORNBOS, MARTIN (2004): «Good Governance: The Pliability of a Policy concept», en *Trames*, 8 (58/53), 4, Estonia, págs. 372-387.
- FERNÁNDEZ-LLEBREZ, F. (2001): «Pensamiento trágico y ciudadanía compleja: crítica a la razón omnipotente», en *Foro Interno: Anuario de Teoría Política*, n.º 1, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- FERRARO, A. (ed.) (2007): *En busca del buen gobierno, Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*, Bellaterra, Barcelona.
- FMI (1997): *Good Governance, The IMF Role*, Internacional Monetary Fund, Washington.
- GRAHAM, AMOS, PLUMPTRE (2003): *Principles of the Good Governance in the 21st Century*, Institute on Governance, Policy Brief N.º 15, Ottawa.
- GRAÑA, F. (2005): «Todos contra el Estado: Usos y abusos de la “gobernanza”», en *Espacio Abierto*, vol.14, no.4, Venezuela, págs. 501-529.
- HELD, D. (1987): *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid.
- HERRERA, R. (2004): *¿Buena gobernanza contra buen gobierno?*, Reporte escrito para la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Centre Europe- Tires Monde y la American Association of Jurist, www.rebelión.org.
- HIX, S. (1998): «The Study of the European Union II. The “new governance” agenda and its rivals», en *Journal of European Public Policy*, 5:1, 1998, págs. 38-65.
- HOOD, C. (1991): «A Public Management for all Seasons?», en *Public Administration*, n.º 69, England, págs. 3-19.
- HOOGE, M. y STOLLE, D. (2003): *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Coparative Context*, Palgrave-Macmillan, New York.

- HUFTY, M. (2006): «Gobernanza en Salud. Un aporte conceptual y analítico para la investigación», en E. BASCOLO y R. BASÁN (ed.), *Cadernos de Saúde Pública, Reports in Public Health*, Brasil, págs. 109-118.
- ÍNIGUEZ, L. y VÁZQUEZ, F. (1995): «Legitimidad del sistema democrático: Análisis de un discurso autorreferencial», en D'ADAMO, BEAUDOUX y MONTERO (orgs.), *Psicología de la acción política*, Paidós, Buenos Aires, págs. 35-64.
- KAUFMANN, D. (2004): *Gobernanza y Competitividad: evidencia e implicaciones*, Presentación Conferencia anual CADE 2004 «Competitividad y desarrollo en democracia», Panamá, 19 de marzo de 2004.
- KAUFMANN, KRAAY y ZOIDO-LOBATÓN (1999): *Governance Matters*, Policy Research Working Paper 2196, World Bank Institute, Washington.
- KHOLER-KOCH, B. (1996): «Catching up with change: The transformations of governance in the European Union», en *Journal of European Public Policy*, 3, 1996, págs. 359-380.
- KNACK, S. y KEEFER, P. (1995): «Institutions and Economic Performance: Cross-Country test using alternative institutional measures», *Economics and Politics*, 7 (3), Oxford, págs. 207-227.
- KNACK, S. y KEEFER, P. (1997): «Why don't poor countries catch up? A cross-national test of an institutional explanation», *Economic Inquiry*, 35, Oxford, págs. 590-602.
- KOOIMAN, J. (ed) (1993): *Modern Governance: Government-Society Interactions*, Sage, London.
- KOOIMAN, J. (2004): «Gobernar en gobernanza», *Revista Instituciones y Desarrollo*, n.º 16, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, págs. 171-194.
- KRAEMER, J. J. (1967): *The Societal State*, Meppel, Boom en Zoon.
- LASWELL, H. & LERNER D. (eds.) (1951): *Policy Sciences: Recent development in scope and methods*, Stanford University Press, Stanford.
- LIPSKY, M. (1980): *Street Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York.
- MACÍNTYRE, A. (1987): *Tras la virtud*, Crítica, Barcelona.
- MACÍNTYRE, A. (2001): *Animales racionales y dependientes. Por qué los seres humanos necesitamos las virtudes*, Paidós Básica, Editorial Paidós, Barcelona.
- MARIN, B. y MAYNTZ, R. (eds.) (1991): *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Campus, Frankfurt/Main.
- MAURO, P. (1995): «Corruption and Growth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, Massachusetts, págs. 681-712.
- MARCH y OLSEN (1984): «The New Institutionalism: Organizational Factors In Political Life», *American Political Science Review*, 78 (3), Los Angeles, págs. 734-749.
- MARCH y OLSEN (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis Of Politics*, Free Press, New York.
- MARCH y OLSEN (1995): *Democratic Governance*, The Free Press, Nueva York.
- MARCH y OLSEN (2005): *Elaborating the «New Institutionalism»*, Centre for European Studies, Working Paper n.º 11, University of Oslo, Oslo.

- MAYNTZ, R. (2001): «El Estado y la Sociedad Civil en la gobernanza moderna», *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n.º 21, Caracas, págs. 7-21.
- MEYERS Y VORSANGER (2003): «Street Level Bureaucrats and the implementation of Public Policy», en PETERS y PIERRE (eds.), *Handbook of Public Administration*, Sage, London.
- MORICONI, M. (2008): «El discurso de Gobernanza como limitador del debate teórico político», en *Enfoque social. Revista de Historia, Política y Sociedad*, Universidad, n.º 3, enero-junio, Autónoma de Tamaulipas, págs. 21-55.
- MORÍN, E. (1994): *Introducción al pensamiento complejo*, Editorial Gedisa, Barcelona.
- NORTH, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economics Performance, Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- PANIZZA, F. (2002): «Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 13, Montevideo, págs. 59-93.
- PETERS, GUY (2005): «Gobernanza y Burocracia Pública ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?», *Foro Internacional* 182, XLV, págs. 585-598.
- PETERS, G. (2003): *El Nuevo Institucionalismo: La teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona.
- PETERS, G. (2002): «De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa», en *Reforma y Democracia*, n.º 24, CLAD, Caracas. Documento accesible en línea: [www.clad.org.ve/indices24.html](http://www.clad.org.ve/indices24.html)
- POLLITT Y BOUCKAERT (2003): *Public Sector Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- POOLE, R. (1993): *Moralidad y modernidad*, Herder, Barcelona.
- PRATS I CATALÁ, J. (2004): «La governança no elimina la governació, entrevista de Lluís Reales», *Revista Medi Ambient, tecnologia i cultura*, Número 35, Barcelona. Disponible on line: [http://mediambient.gencat.net/cat/el\\_departament/revista/35/inici.jsp](http://mediambient.gencat.net/cat/el_departament/revista/35/inici.jsp)
- PUTNAM, LEONARDI y NANETTI (1993): *Making Democracy Work: Civic tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- RAUCH y EVANS (1999): «Bureacracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” State Structures on economic growth», *American Sociological Review*, 64, Columbus, págs. 748-765.
- RAUCH y EVANS (2000): «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in less Development Countries», *Journal of Public Economics*, Volume 75, Issue 1, Holland, págs. 49-71.
- RAMÍREZ, JOSÉ L. (2002): «La libertad: ¿un engaño conceptual?», en *Foro Interno*, n.º 2, Madrid, UCM, págs. 15-44.
- RAMÍREZ, J. L. (2001): «El retorno de la retórica», en *Foro Interno*, n.º 1, Madrid, UCM, págs. 65-73.

- RHODES, R. A. W. (1997): *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham.
- ROIZ, J. (2008): *Sociedad vigilante y mundo judío en la concepción del Estado*, Editorial Complutense, Madrid.
- ROIZ, J. (2007): «Vigilancia y paso a la acción», Editorial, en *Revista Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, n.º 7, Universidad Complutense, Madrid, págs. 7-10.
- ROIZ, J. (2006): «Maimónides y la teoría política dialéctica», en *Revista Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, n.º 6, Universidad Complutense, Madrid, págs. 11-38.
- ROIZ, J. (2005): «Teoría Política en el sur de Europa», Editorial, en *Revista Foro Interno*, Anuario de Teoría Política, n.º 5, Universidad Complutense, Madrid, págs. 7-11.
- ROIZ, J. (2004): *El buen juicio y la identidad ciudadana en un mundo vigilante*, paper presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre de 2004.
- ROIZ, J. (2003): *La recuperación del buen juicio. Teoría política en el siglo veinte*, Foro Interno, Madrid.
- ROIZ, J. (2002): «La Teoría Política en Hannah Arendt», *WP*, n.º 208, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona.
- ROIZ, J. (1999): «Los poderes de la letargia», *RELEA*, n.º 8, Inquietudes de la democracia, Ediciones CIPOST, Caracas, págs. 165-197.
- ROIZ, J. (1998): «La Teoría Política en Sheldon Wolin», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época): N.º 101, págs. 45-74.
- ROIZ, J. (1998b): *La democracia vigilante*, Centro de Investigaciones Postdoctorales, Colección Cátedra de Estudios Avanzados, Caracas.
- ROIZ, J. (1992a): *El experimento moderno*, Trotta, Madrid.
- ROIZ, J. (1992b): «Actividad mental y pensamiento en la Teoría Política moderna», en *Psicología Política*, n.º 4, págs. 27-46.
- SCHACTER, M. (2000): *Capacity Building: A New way of doing business for Development Assistance Organization*, Institute on Governance, Policy Brief n.º 6, Ottawa.
- SCHICK, A. (1998): *Why most developing countries should not try New Zealand's reforms*, World Bank Research Observer 13 1, Oxford, págs. 123-131.
- STIGLITZ, J. (2002): *Globalization and its discontents*, Allen Lane, London.
- TAYLOR, CH. (1994): *La ética de la autenticidad*, Paidós, Barcelona, 1994.
- TAYLOR, C. (1996): *Fuentes del yo*, Paidós, Barcelona.
- TIHONEN, S. (2004): *From Governing to Governance*, University of Tampere Press, Tampere.
- THOMPSON, V. A. (1961): *Modern Organizations*, Knopf, New York.
- WEBER, M. (1921) (2005): *Economía y sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México.
- WHITTINGHAM, VICTORIA (2002): *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*, VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 8-11 de octubre.
- WOLIN, SHELDON (1974): *Política y perspectiva*. Buenos Aires: Amorrortu.

WORLD BANK (1989): *Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth. A long term perspective study*, World Bank, Washington D.C.

WORLD BANK (1992): *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, World Bank, New York.

WORLD BANK (1997): *World Development Report*, Oxford University Press, New York.

WORLD BANK (1998): *Assessing Aids: what works, what doesn't and why*, World Bank, Washington DC.

ZIZEK, S. (1992): *El sublime objeto de la ideología*, Siglo XXI, México.