

GÉNERO

**UNIDAD  
DIDÁCTICA 1**

**TRANSFORMACIONES DEL CAMPO DE LO PÚBLICO PRIVADO  
EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD**

Autor: Elsa Martínez

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

**Facultad:** Pregrado

**Denominación del programa:** Administración Pública Territorial

**Nombre de la asignatura:** Transformaciones del Campo de lo Público Privado en el Marco de la Gobernanza y la Gobernabilidad.

**Modalidad<sup>1</sup>:** Virtual

**Tipo de asignatura<sup>2</sup>:** Teórico-Práctica

**Número de créditos<sup>3</sup>:**1

**Horas de acompañamiento directo:** 16

**Horas de trabajo independiente:** 16

**Nombre del autor:** Elsa Martínez

**Corrector de estilo:** Orlando A. Tarazona

**Diagramación:** José Ramón Porras Montero

**Diseño de portada:** Nayfer Acuña

**Asesoría pedagógica y control de calidad:** Equipo de Educación y Entornos Digitales - ESAP

**Fecha última versión:** agosto de 2017

ISBN:978-958-652-549-7

<sup>1</sup>Presencial, distancia o virtual.

<sup>2</sup>Teórico-Práctica o teórica.

<sup>3</sup>Un crédito equivale a 48 horas distribuidas así: 12 horas de acompañamiento directo del docente y 36 horas de trabajo independiente, que involucra acompañamiento mediado y trabajo autónomo del estudiante (Decreto 1295 del 2010 y Decreto 1075 del 2015).

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

CONTENIDO

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA .....	4
OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA .....	6
JUSTIFICACIÓN .....	6
ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA – IDEOGRAMA.....	8
PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA .....	9
UNIDAD DIDÁCTICA. TRANSFORMACIONES LOS CAMPOS PÚBLICO Y PRIVADO EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD .....	10
RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA .....	10
CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. TRANSFORMACIONES DEL CAMPO DE LO PÚBLICO Y PRIVADO EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD .....	11
TEMA 1. ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	11
TEMA 2. GOBERNABILIDAD .....	15
TEMA 3. GOBERNANZA .....	28
ESTUDIO DE CASO .....	42
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	43
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR .....	43
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS.....	44
WEBGRAFIA .....	45
GLOSARIO .....	46

## CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

1  
UNIDAD  
DIDÁCTICA

Actualmente existe una fascinación por la naturaleza y la dinámica de propuestas políticas como las de gobernabilidad y gobernanza, que se liga estrechamente al fracaso de muchos mecanismos de coordinación que se daban por supuestos en el mundo de la posguerra, como la amenaza competitiva del capitalismo angloamericano planteada por el capitalismo europeo continental o el asiático oriental; la crisis de la hegemonía estadounidense en un orden de pos-Guerra Fría; y la persistente búsqueda de soluciones poshegemónicas y ulteriores al Estado nacional del bienestar keynesiano de los posconflictos mundiales y sus modos típicos de coordinación económica y política, incluidos los nuevos movimientos sociales que amenazan las formas establecidas de dominación política. Es en estas circunstancias en las que surge el interés en las nuevas formas de gobernación de las sociedades.

Estas propuestas se orientan a remover la responsabilidad de la administración estatal en la gestión de políticas públicas comprometidas con la disminución de los elevados niveles de inequidad y las profundas asimetrías materiales y sociales que han generado la financiarización y sus secuelas principales: la globalización y la crisis de los Estados llamados de bienestar, que gestionaron, administraron y mantuvieron dentro de límites tolerables las desigualdades causadas por la modernidad industrial. Las nuevas desigualdades y asimetrías hoy son responsabilidad de una sociedad civil “empoderada” y “madura” que reclama poder al Estado para resolver por sí misma lo que este no fue capaz de hacer. Es lo que pregona el discurso. Las prácticas administrativas y políticas de implementación de la estrategia revelan la pretensión de que el individuo se responsabilice de su propia existencia y resuelva por la vía del mercado las carencias que tiene, que no fueron producidas por la sociedad en la que vive, sino que son el resultado de los éxitos y los fracasos que él se ha buscado. Es decir, la inequidad, la pobreza, la exclusión son una situación generada individualmente y, por consiguiente, debe ser resuelta de la misma manera en que fue creada.



1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

Esta redefinición del pacto social necesariamente genera cambios en las reglas del juego social y político, así como una recomposición en el campo de lo público y privado, en el que las órbitas de intervención y las formas de regulación de la administración estatal se orientan a fines distintos y están dispuestas a atender nuevos frentes; mientras que actores privados, globales y Estados nacionales también se repositionan para responder a las nuevas fuentes de riqueza que origina el nuevo modelo de acumulación, así como las nuevas formas de regulación no solo de lo social, sino también lo político. Dar cuenta de estas transformaciones producidas por las nuevas propuestas políticas de gobernación de la sociedad es uno de los objetivos que justifican esta unidad didáctica.

Significa no solo una creciente reducción de todas las demás actividades económicas a la actividad financiera, sino también, por ello mismo, una creciente financiarización de la sociedad, tendiente a pensarse a sí misma y a actuar de acuerdo a la más estricta lógica bursátil.

La importancia de dicha temática para la administración pública es fundamental en tres grandes ámbitos:

- a) En el académico, en la medida en que el objeto disciplinario de la administración pública es dar cuenta del fenómeno de la función pública, y esta necesariamente se redefine al transformarse el campo en el que se desenvuelve.
- b) En el campo profesional, porque su ámbito se amplía y se hace más complejo al cambiar los actores y las agendas que constituyen las órbitas de las fuerzas de lo público y privado.
- c) En el campo político, porque ante la imposibilidad del individuo y del mercado para resolver los problemas públicos de acuerdo a la propuesta política de desestatización de lo social. La tendencia de estos problemas es a profundizarse y a poner en riesgo la estabilidad de la democracia como sistema, ya no por exceso de esta (como lo planteaba la Comisión Trilateral), sino por el déficit social que necesariamente produce el mercado.

## OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Conocer el contexto en el que emergen propuestas políticas y dar elementos de análisis para que se evalúe el impacto social y gubernamental de estas sobre la democracia, con el objetivo de dar cuenta del agendamiento en política pública, por medio del análisis de casos.

## JUSTIFICACIÓN

La gobernabilidad y la gobernanza son propuestas políticas que aspiran a exonerar al Estado de toda responsabilidad con la desigualdad, la pobreza y la inequidad, de toda responsabilidad con la solución de los problemas sociales.

Las propuestas políticas y la modernización del Estado apuntan a la desestatización de lo social y a la privatización-mercantilización de la gestión pública, otorgando gran relevancia a las potencialidades del mercado, subordinando a su metodología la “solución” de las pasadas y las nuevas dificultades sociopolíticas. El exceso de democracia en los Estados sociales de derecho produjo ingobernabilidad; por lo tanto, para conseguir aumentar la gobernabilidad, hay que reducir la democracia.

El objetivo de las reformas es desplazar las instancias institucionales que soportaban y administraban la equidad en los Estados sociales de derecho al mercado, confiriendo a estos poderes que no tiene, como principios éticos para actuar con criterios de justicia social en la distribución equitativa del excedente económico.

La gobernabilidad pasa por un proceso de redistribución del poder con la distribución de las responsabilidades. Poder y responsabilidad son las dos caras de la gobernabilidad.

La gobernanza es una propuesta política orientada a la construcción de un modelo de orden que justifica la pérdida de responsabilidad del Estado en la gestión de lo social y que traslada esta a la sociedad civil.

El papel político de la sociedad civil no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino que aspira a influir mediante la actividad desarrollada por las organizaciones que la constituyen a través de la controversia pública.

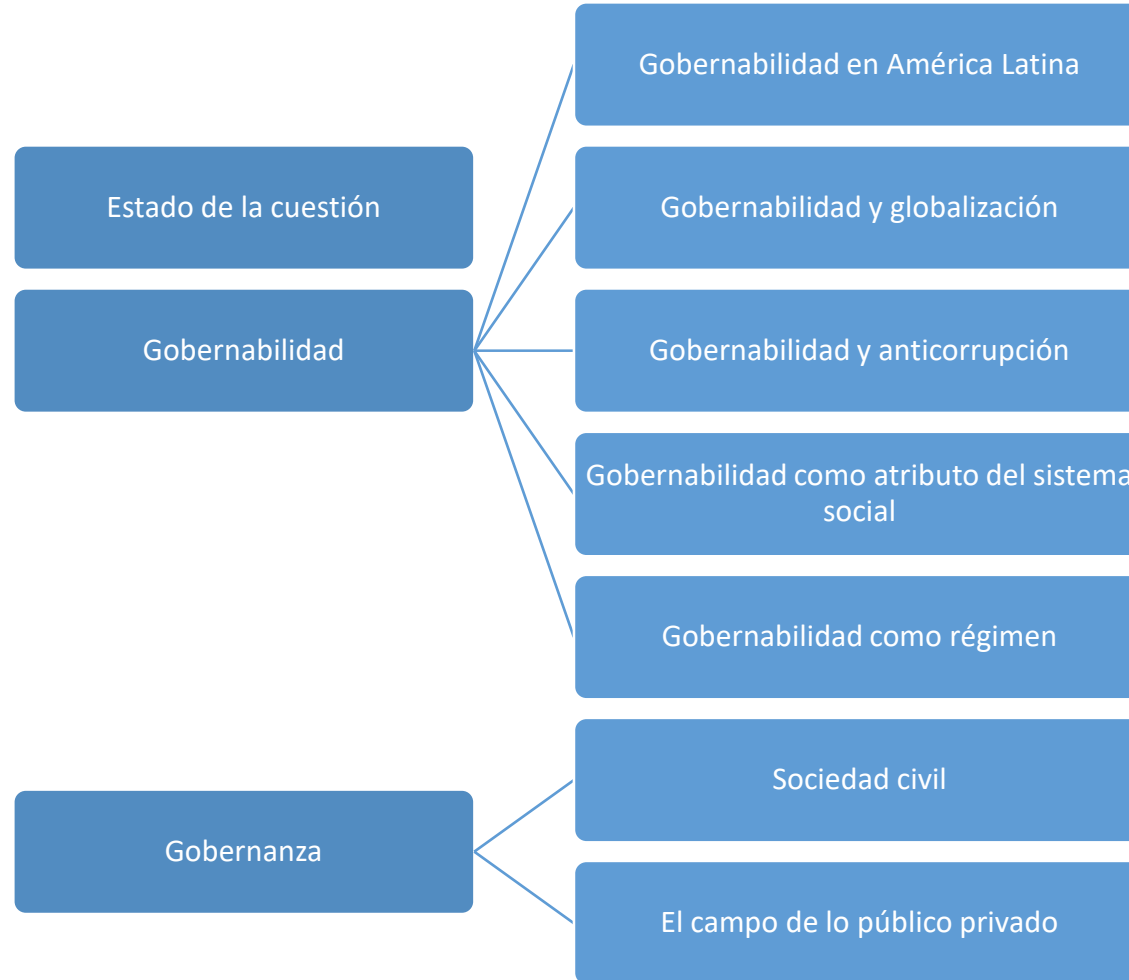
# 1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA – IDEOGRAMA

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA





PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

Competencia general de la Unidad Didáctica	N° y nombre de la Unidad Didáctica	Estructura temática
<p>Conoce el contexto en el que emergen propuestas políticas y dar los elementos de análisis para que se evalúe el impacto social y político de estas sobre la democracia, para dar cuenta del agendamiento en política pública, por medio del análisis de casos.</p>	<p>Transformaciones del campo de lo público privado en el marco de la gobernanza y la gobernabilidad.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estado de la cuestión</li> <li>2. Gobernabilidad.               <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Gobernabilidad en América Latina.</li> <li>2.2. Gobernabilidad y globalización.</li> <li>2.3. Gobernabilidad y anticorrupción.</li> <li>2.4. Gobernabilidad como atributo del sistema social.</li> <li>2.5. Gobernabilidad como régimen.</li> </ol> </li> <li>3. Gobernanza.               <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1. Sociedad civil.</li> <li>3.2. El campo de lo público y privado.</li> </ol> </li> </ol>

## UNIDAD DIDÁCTICA. TRANSFORMACIONES LOS CAMPOS PÚBLICO Y PRIVADO EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA Y LA GOVERNABILIDAD

### RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Nos hemos ocupado en esta unidad didáctica es en connotar la forma en que se están orientando las políticas, las reformas institucionales y las nuevas formas de regulación, en el marco de la crisis de los llamados Estados de bienestar y en el contexto creado por los procesos de globalización. En esta ocasión, hemos tratado dos de estas propuestas: la gobernabilidad y la gobernanza. Se describen, se aborda la lógica que subyace a cada una de ellas y se revela la racionalidad que anima los nuevos proyectos políticos que agencia el poder global para gobernar las sociedades.

De otra parte, hemos intentado evidenciar las contradicciones en las que incurre dicho discurso y los enormes costos sociales que está generando su implementación. Se ha analizado la forma en que está afectando la vida de las mujeres y cómo contribuyen a la feminización de la pobreza.

Por último, se han señalado algunas de las implicaciones que estas propuestas están generando en el campo de lo público y privado.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. TRANSFORMACIONES DEL CAMPO DE LO PÚBLICO Y PRIVADO EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD

### TEMA 1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

A finales de la década de los setenta entra en crisis el modelo fordista<sup>4</sup> y, con él, su forma de organización política: los llamados Estados del bienestar, que habían surgido como respuesta a la necesidad de arbitrar los conflictos entre capitales y entre el capital y el trabajo, a partir de la llamada crisis del treinta.

Esta forma de organización política se sustentaba en una concepción de la desigualdad social que giraba fundamentalmente alrededor de las relaciones entre el capital y el trabajo, y que caracterizó los llamados Estados sociales de derecho, en el marco de la modernidad industrial, cuando el trabajo tenía una centralidad en lo social que llevó a muchos analistas a caracterizar la sociedad de ese período con un rango salarial. Pero se puede afirmar que esa “etapa” fue superada, dando lugar a la emergencia de otras formas de organización de la sociedad que fueran más funcionales a las nuevas lógicas del capital, la cual se transformaba aceleradamente y demandaba, por lo tanto, nuevas reglas del juego, nuevo contrato social y nuevos arreglos institucionales, acordes con las nuevas cartografías del poder económico, político y social.

El proceso de consolidación del capitalismo se desarrolló en el marco de un modelo estatista de desarrollo, interesado en generar condiciones que favorecieran el desarrollo industrial, como se puede observar en la lógica y los propósitos del modelo sustitutivo en todas sus fases, pero su intervención siempre estuvo enmarcada en un profundo respeto por el mercado y por la protección de los intereses de la burguesía que a sí misma se obligaba en construir y consolidar.

---

<sup>4</sup> El fordismo apareció en el siglo XX promoviendo la especialización, la transformación del esquema industrial y la reducción de costos. La diferencia que tiene con el taylorismo, es que esta innovación no se logró principalmente a costa del trabajador, sino a través de una estrategia de expansión del mercado.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

### TEMA 1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

### Importante

En el caso de América Latina, y particularmente en Colombia, se puede afirmar que nunca se desarrolló el modelo fordista y mucho menos su forma de organización política, traducida en los llamados Estados de bienestar. Hoy, en estos países, se pretende desmontar y modernizar un aparato institucional que nunca se construyó en su totalidad: El Estado social de derecho.

La década de los ochenta y buena parte de los noventa transcurrieron, políticamente, en la implementación de las reformas políticas, institucionales y económicas, orientadas a adecuar las realidades nacionales a las nuevas lógicas de financiarización y transnacionalización del capital y del poder. El proceso ha consistido en remover todos los dispositivos que caracterizaron el Estado social de derecho, en sanear los mercados de bienes y de capitales de aquellos dispositivos de intervención y protección característicos del modelo estatal de desarrollo, para garantizar su libre circulación sin ningún impedimento administrativo, garantizar la inversión extranjera y adecuar el Estado a sus nuevas órbitas de intervención. Todo este proceso se ha conocido como reformas estructurales y modernización del Estado.

### Idea clave

El proceso conocido como «reformas estructurales y modernización del Estado» ha consistido en limpiar los mercados de bienes y de capitales de los dispositivos de intervención y protección característicos del modelo estatal de desarrollo, para asegurar su libre circulación, garantizar la inversión extranjera y adecuar el Estado a sus nuevas órbitas de intervención.

Los ritmos de su aplicación carecen de igualdad en algunos casos. El ajuste macroeconómico se desarrolló primero y a un ritmo mayor que las llamadas reformas de segunda generación, que se han ocupado fundamentalmente de desmontar el aparato institucional estatal que se ocupaba de administrar y paliar la desigualdad social que producía el mundo del trabajo, y del montaje del nuevo andamiaje para que se ocupe,

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

en los nuevos escenarios, de administrar las desigualdades sociales generadas por las políticas de adecuación a los imperativos de la globalización.

El proceso de modernización del Estado ha consistido en la desestatización de lo social y en su privatización-mercantilización, otorgando una relevancia a las potencialidades del mercado, subordinando a sus lógicas la “solución” de los pretéritos y presentes problemas sociales y políticos.

Esto ha generado nuevos conflictos sociopolíticos que han cuestionado la viabilidad de la democracia liberal, en tanto que se han debatido los tres grandes pilares sobre los cuales se fundamentaba:

- a) De una parte, la legitimidad del Estado, que ya no está en disposición de atender favorablemente las demandas sociales.
- b) En segundo lugar, la credibilidad de los partidos políticos, que se han visto seriamente comprometidos en problemas de corrupción y de acapamiento privado del aparato estatal.
- c) En tercer lugar, como consecuencia de los anteriores, la representación política.

**Idea clave**

El proceso de modernización del Estado ha consistido en la desestatización de lo social y en su privatización-mercantilización, otorgando una relevancia a las potencialidades del mercado, subordinando a sus lógicas la “solución” de los nuevos y los viejos problemas sociales y políticos.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 1.  
ESTADO DE  
LA CUESTIÓN



### Importante

Todas estas reformas tratan de desplazar las instancias institucionales que soportaban y administraban la equidad en los Estados sociales de derecho supeditándolas al mercado, confiriendo a este poderes que no tiene, como principios éticos para actuar con criterios de justicia social en la distribución equitativa del excedente económico.

Omiten o pretenden no reconocer, que el mercado es una construcción sociopolítica y lo colocan como el eje primordial de las regulaciones no solo económicas, sino también lo incrustan en el devenir social y político. Pero, a medida que se implementaba el experimento del libre mercado y se profundizaba en procesos de desindustrialización, pobreza y precarización del trabajo, se hacía evidente que ningún proyecto económico sería viable socialmente si no se cumplían unas condiciones mínimas de legitimidad política y eficacia institucional.

Es frente a la generación de estas circunstancias cuando se revela la utilidad política de nociones como buen Gobierno, gobernabilidad, gobernanza, nueva gestión pública, entre otras, que apuntan a redefinir las responsabilidades y a “redistribuir” el poder entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

A continuación, se ilustran cada una de las propuestas, identificando sus lógicas y racionalidades, tratando de develar su contenido retórico y el conjunto de intereses que pretenden agenciar.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

## TEMA 2. GOBERNABILIDAD

### Idea clave

La gobernabilidad aspira a desmontar las obligaciones que el Estado tiene en lo que respecta los problemas sociales.

En muchos análisis el buen Gobierno aparece asociado a la noción de gobernabilidad. Este elemento ha sido objeto de diferentes interpretaciones, unas más neoconservadoras que otras, pero en todos los casos la gobernabilidad aspira a desmontar las obligaciones que el Estado tiene en lo que respecta a los problemas sociales, sacar de las agendas públicas estatales la administración y gestión de la desigualdad producida en el marco de la sociedad salarial para que pase a ocuparse de ella el sector privado, sin que el conflicto social, que necesariamente deviene a estas políticas, ponga en peligro la “estabilidad de las instituciones”.

Es un término utilizado por “tirios y troyanos”. Todas aquellas personas que piensan que el protagonismo del Estado es demasiado amplio en los asuntos económicos y sociales y que, por lo tanto, la resolución de la crisis de los Estados sociales de derecho pasa necesariamente por la reducción en su tamaño y por la redefinición de sus órbitas de intervención, pretenden desplazar parte de la discusión sobre los asuntos públicos de las agendas de Gobierno al campo de la gobernabilidad.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

La gobernabilidad es incluida como problema por la Comisión Trilateral<sup>5</sup> en la década de los setenta. Para dicha comisión, el sistema político y las instituciones democráticas están en peligro debido al exceso de demandas sociales frente al Estado. Es decir, la falta de gobernabilidad aparece asociada a la incapacidad del Estado para seguir atendiendo a las demandas sociales que otrora, y en una actitud de laxitud, aceptó como válidas, a la pérdida de credibilidad en los partidos políticos y los órganos de representación por parte del grueso de la sociedad civil, en la medida en que no ofrecen soluciones a sus requerimientos.

Es una mirada profundamente conservadora que justifica el desmonte de los llamados Estados de bienestar, con el argumento de que estos permitieron una ampliación “excesiva” de la democracia al no regular la articulación y frenar las demandas crecientes de la sociedad civil frente al Estado. El crecimiento de estas demandas, dicen, ha sobrepasado las posibilidades del Estado para atenderlas, lo que ha generado una situación de crisis social y política que deslegitima la democracia como sistema. El exceso de democracia en los Estados sociales de derecho produjo ingobernabilidad. En este tipo de sociedades, al no limitar la participación popular generó fue una profunda desconfianza en la democracia como sistema.

---

<sup>5</sup> La Comisión Trilateral es una organización internacional privada fundada en 1973, establecida para fomentar una mayor cooperación entre los Estados Unidos, Europa y Japón. Fue fundada por iniciativa de David Rockefeller, ex miembro ejecutivo del Council on Foreign Relations y del Grupo Bilderberg. Aglutina a personalidades destacadas de la economía y los negocios de las tres zonas principales de la economía capitalista: Norteamérica, Europa y Asia-Pacífico.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 2. GOBERNABILIDAD

### Importante

Para la Comisión Trilateral las lógicas de la gobernabilidad y de la democracia parecen contradictorias, porque un exceso de democracia produce déficit de gobernabilidad; por lo tanto, para conseguir aumentar la gobernabilidad hay que reducir la democracia.

### Piense un minuto...

Tras estas palabras, nos podríamos preguntar: ¿Cómo se reduce la democracia?

La respuesta a esta pregunta sería disciplinando a la sociedad civil y a los distintos actores sociales y políticos que ponen en aprietos la acción de los Gobiernos, para lo cual se recomienda toda una reingeniería social que pasa desde dispositivos coercitivos directos o indirectamente agenciados por la industria cultural, los *mass media*<sup>6</sup>, etc., hasta políticas públicas de privatización de lo gubernamental, en las que el Estado se reserva el derecho a la regulación. No importan los medios que haya que utilizar con tal de que se logre limitar la capacidad de demanda de los distintos actores sociales frente al Estado.

Era necesario reestablecer el equilibrio entre el ejercicio del poder y la distribución de responsabilidades, sin que esto pusiera en cuestión la estabilidad de la democracia como sistema de Gobierno. Era necesario alinear la distribución del poder con la distribución de las responsabilidades. Poder y responsabilidad son las dos caras de la gobernabilidad, por lo que la estrategia consistió en aumentar la autoridad política y redistribuir el poder, pero también las responsabilidades en la sociedad civil.

---

<sup>6</sup> Los medios de comunicación de masas (en inglés, *mass media*) son los medios de comunicación recibidos simultáneamente por una gran audiencia.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 2. GOBERNABILIDAD

Estas perspectivas son retomadas para América Latina en la década de los noventa y agenciadas por los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que las atribuyen fundamentalmente a males del Estado y del sistema político que en el marco de los Estados sociales de derecho permitieron el desbordamiento de las prestaciones y pretensiones sociales que implicaban la socialización de lo estatal y la estatización de lo social.

La gobernabilidad también es leída como *accountability*, que se sustenta en garantizar que la provisión de servicios básicos como salud, educación y vivienda se realice sobre principios de equidad, honestidad y transparencia. Se la concibe como el control ejercido por la ciudadanía sobre los actos administrativos de sus gobernantes, que se constituye en la condición necesaria y suficiente para que las prácticas políticas y las acciones de Gobierno sean democráticas, éticas y transparentes. Es una concepción reduccionista, centrada en la *accountability* vertical, incluyendo inexplicablemente una idea redistributiva.

Otra de las perspectivas analíticas, impulsada en algunos momentos por las agendas y los organismos internacionales, desde los cuales se dictan recomendaciones frente a las reformas y los procesos de modernización del Estado y sus burocracias, está planteando que el problema es de naturaleza técnica y no política, e inscribe la propuesta técnica en el llamado ámbito de la gobernabilidad. La técnica se concibe como no política.

También se apela a dicha noción por parte de los que defienden la acción social del Estado y ven en la gobernabilidad el escenario que propicia la inclusión de problemas que en la actualidad no pueden ser abocados directamente por el Estado, dificultades que se encuentran en diferentes ámbitos en la sociedad, desde lo más local a lo supranacional, y que van desde la necesidad del fortalecimiento de la acción cívica hasta mejorar las bases sociales de la democracia.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 2. GOBERNABILIDAD



## 2.1. GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

La crisis de los años ochenta y noventa produjo un gran deterioro económico, social y político en América Latina. Esto ha hecho que los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) conformen una elucidación de la gobernabilidad muy particular. Su interpretación del fenómeno fue apoyada en un volumen de financiación considerable; y su implementación, asociada a la consolidación de todas las reformas de libre mercado.

A medida que se implementaban en América Latina y África, se hacía imperativa la necesidad de una estrategia que les permitiera sortear los problemas políticos y sociales que se derivaban de las reformas y — a la vez — garantizar la aceleración y la eficiencia de estas. Es decir, se generaron dos formas de presentación de la gobernabilidad: una caracterizada por elevados niveles de flexibilidad; y la otra por una buena dosis de autoritarismo, ya que, en la medida en que las reformas deterioraban el nivel de vida de la ciudadanía y la fortaleza de las instituciones, los conflictos sociales se profundizaban y, con ellos, las protestas sociales.

### **Idea clave**

Los organismos multilaterales invocaban la gobernabilidad democrática, de un lado; pero, de otro, y en escenarios no tan visibles, justificaban profundizar las reformas en programas de choque de corto plazo.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 2.  
GOBERNABILIDAD

Es en este escenario donde la gobernabilidad se piensa como una herramienta de análisis político que es descrita por Hewitt de Alcántara <sup>7</sup>(1998):

Al hablar de “gobernabilidad” (en lugar de “reforma del Estado” o de “cambios sociales y políticos”) se permitió que los bancos y organismos multilaterales para el desarrollo abordaran temas sensibles reunidos bajo una denominación relativamente inofensiva, y generalmente revestida de un lenguaje muy técnico, excluyendo así cualquier sospecha de que estas instituciones estaban excediendo los límites de su autoridad estatutaria al intervenir en los asuntos de política interior de los Estados soberanos.

El Banco Mundial ha agenciado los programas que a juicio de esa institución corresponden con la buena gobernabilidad. Son recursos orientados a mejorar la administración pública, profundizar la descentralización de determinados servicios públicos y generar una infraestructura legal y judicial que favorezca la iniciativa privada.

#### **Importante**

La manera de presentar la finalidad de dichos programas es “restituir” el equilibrio de poder en la sociedad, que en las últimas décadas se concentró de manera excesiva en los Gobiernos y en el llamado sector público, para que vuelva a la sociedad, a los individuos y a los grupos privados, es decir, al mercado.

---

<sup>7</sup> Cynthia Hewitt de Alcántara fue Subdirectora e Investigadora Coordinadora del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

Para los neoliberales, este desplazamiento del poder del Gobierno a lo privado es la promoción de la democracia. El desarrollo de políticas macroeconómicas de libre mercado, la descentralización y las privatizaciones son las vías para restituir la independencia y la liberación de la iniciativa privada, que se ha visto seriamente socavada, cuando no reemplazada, por la iniciativa del Estado en materia económica y social. De lo que se trata es de restituir el equilibrio de poderes entre el Estado y la sociedad civil, para que esta última, tenga la potestad de exigir a los Gobiernos transparencia, eficacia y rendición de cuentas.

Así, en la retórica de las instituciones financieras internacionales el vínculo entre reforma del libre mercado, buena gobernabilidad, democracia y “sociedad civil” es sólido. (Hewitt de Alcántara, 1998).

La participación de los miembros de la OCDE <sup>8</sup> se ha centrado en la financiación a organismos no gubernamentales y en atar sus apoyos económicos a los resultados que los Gobiernos puedan mostrar en materia de respeto a los Derechos Humanos, con el objetivo de mejorar la capacidad organizativa de la población para que pueda administrar sus asuntos de forma creativa. Es una estrategia orientada a fortalecer la sociedad civil para que genere formas estructuradas que le permitan conservar un nivel mínimo de vida mediante la creación de organizaciones de barrio, la creación y administración de comedores populares, la dedicación de tiempo a trabajo voluntario en centros locales de salud o a la atención de la infancia (Jóvenes en Acción, Familias en Acción, Madres Comunitarias).

---

<sup>8</sup> OCDE: Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 35 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 2. GOBERNABILIDAD

### Importante

Las agencias de cooperación internacional han concentrado sus recursos financieros y humanos en apoyar estas iniciativas locales, que según sus ideólogos son la expresión del fortalecimiento de la sociedad civil y, por lo tanto, leídas como una virtud, cuando no son más que formas desesperadas de administración de la miseria, frente a la ausencia de todo tipo de ayuda pública permanente.

## 2.2. GOBERNABILIDAD Y GLOBALIZACIÓN

### Importante

La gobernabilidad alude de manera directa a todo un conjunto de procesos que redecuan y relocalizan las estructuras de poder en los nuevos escenarios constituidos por la globalización y la modalidad neoliberal, como ha sido adelantada.

En el marco de este proceso de relocalización de los poderes globales se necesita crear las estructuras de autoridad, indispensables para afrontar los desarrollos transnacionales que demandan una respuesta institucional adecuada a las nuevas realidades del poder. La liberalización, financiarización y tercerización de la economía, los cambios tecnológicos y las facilidades para la comunicación han creado una nueva economía y una nueva sociedad que los teóricos de la gobernabilidad califican de economía mundial y sociedad mundial.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 2.  
GOBERNABILIDAD

Desde la perspectiva de los Estados, estos han visto socavada su soberanía y ha reducido su poder en la medida en que muchas de sus acciones están limitadas por el funcionamiento de mercados globales donde grandes corporaciones privadas ejercen una influencia considerable que limita el poder de los Estados. Promover la estabilidad económica y limitar las burbujas que generan la financiarización y el flujo de capitales necesariamente exige la creación de nuevas instituciones internacionales que estén dotadas de un marco de competencias que les permitan intervenir trascendiendo las fronteras de la modernidad industrial. En esta visión de la sociedad global, se plantea el problema de los Derechos Humanos y la necesidad de generar formas institucionales que garanticen su defensa y promoción a escala global, las instancias para tramitar las negociaciones de paz y su mantenimiento, y las organizaciones que permitan la prevención, gestión y resolución pacífica de los conflictos nacionales e internacionales.

Los problemas reseñados integran los asuntos que se han de resolver en lo que se ha dado en denominar la gobernabilidad global o gobernabilidad mundial.

### 2.3. GOBERNABILIDAD Y ANTICORRUPCIÓN

#### **Definición**

En el año 1994 se crea en el Banco Mundial el grupo anticorrupción, que define la gobernabilidad como el conjunto de “instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo”.

La gobernabilidad, entonces, abarca los siguientes aspectos:

- El conjunto de reglas de juego que rige los procesos de alternancia en el poder, así como los canales institucionales para que la ciudadanía vigile el ejercicio de este.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 2. GOBERNABILIDAD



- La capacidad política del Gobierno para ejercer control en un mejor uso de los recursos público-estatales, así como garantizar mediante las políticas públicas las condiciones mínimas de estabilidad política, económica y social.
- La prevalencia de las instituciones en las cuales se concentra el Gobierno de los asuntos económicos y sociales.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe sobre el desarrollo humano 2002, señala que no puede haber una gobernabilidad adecuada si no está fundada en la participación política del pueblo y en la responsabilidad del Gobierno. Dice: "No se trata solamente de acabar con la corrupción, sino también de otorgar al pueblo los derechos, los medios y la capacidad para participar en la toma de decisiones que afectan a sus vidas y para hacer que los Gobiernos sean responsables de sus actos". Según dicho informe, propugnan una gobernabilidad participativa, lo que significa que esta debe ser justa, equitativa y democrática.

De otra parte, el PNUD ingresa en el debate acerca de la gobernabilidad planteando que no es suficiente con la *accountability*, la lucha contra la corrupción y el énfasis en la transparencia, sino que, para que sea democrática es necesaria su legitimidad, que solo es posible con la participación ciudadana en la toma de decisiones y cuando la ciudadanía se involucre en la definición y el manejo de la *res pública*<sup>9</sup>, que solo se logra mediante la generación de mecanismos institucionales que garanticen la democracia participativa. Solo es posible la gobernabilidad democrática si se consolidan acuerdos tácitos y explícitos.

---

<sup>9</sup> *Res pública*, es una expresión del latín, que significa literalmente "cosa pública", lo que se conoce modernamente como esfera pública. Etimológicamente, es el origen de la palabra "república" y, conceptualmente, de la inglesa Commonwealth.

# 1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 2. GOBERNABILIDAD

## 2.4. GOVERNABILIDAD COMO ATRIBUTO DEL SISTEMA SOCIAL

### Idea clave

La gobernabilidad es un atributo de la sociedad, no del sistema político, el régimen o el Gobierno.

La gobernabilidad no es solo un atributo del Estado, que consistiría simplemente en que este diera las respuestas esperadas a las demandas de la sociedad. También involucra a la sociedad civil, sobre todo en la visión y los alcances de los requerimientos que le hace al Estado.

### Importante

La gobernabilidad alude de manera importante a la capacidad de procesar los conflictos que tiene una sociedad.

La responsabilidad de la gobernabilidad recae en la sociedad cuando no es ella la que se encarga de dar las normas y determinar las reglas de juego. Esta perspectiva se soporta en dos errores:

- a) El primero consiste en la confusión entre sistema social y sistema político.
- b) El segundo consiste en suponer que la sociedad gobierna, cuando en realidad el único que lo hace es el Gobierno y, por lo tanto, es en el único en el que recae la responsabilidad frente a la estabilidad que se le atribuye a la gobernabilidad.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 2.  
GOVERNABILIDAD

## 2.5. GOVERNABILIDAD COMO RÉGIMEN

### Idea clave

Para que un sistema político sea gobernable y esté en equilibrio es necesario que el régimen posea gobernabilidad y que el Gobierno tenga asegurado un nivel de gobernabilidad democrático.

El sistema político tiene el atributo de la gobernabilidad, cuando puede cumplir de forma cabal sus funciones y sigue siendo estable, eficiente, eficaz y legítimo. Para que un sistema político sea gobernable y esté en equilibrio es necesario que el régimen posea gobernabilidad y que el Gobierno tenga asegurado un nivel de gobernabilidad democrático. Las condiciones que debe satisfacer son:

- La legitimidad es entendida como parte esencial de la relación de dominación. A las personas gobernantes les corresponde el lugar que ocupan y representan efectivamente a los ciudadanos en virtud del procedimiento para su designación al cargo. También implica el apoyo de la ciudadanía de forma individual y colectiva. La legitimidad del sistema se determina en función del sistema electoral y de la opinión pública. Este elemento de la gobernabilidad se basa en una tradición de la justicia y de la condición legal del ordenamiento social y político, la tradición al respeto de los Derechos Humanos y la obligación gubernamental de garantizar el interés general. La legitimidad está asociada a la calidad del Gobierno.
- La eficiencia es la capacidad del sistema político en general y del Gobierno en particular de llevar a la práctica exitosamente las políticas que desean implementar. La eficiencia se centra en los resultados más que en las políticas y está asociada a la organización procedimental del Estado, particularmente la administración pública. No solo está vinculado con la eficacia estatal para formular y ejecutar políticas públicas, sino también para expresar los principios del funcionamiento del Estado social de derecho. La institucionalidad democrática y las reglas del funcionamiento del aparato estatal se vinculan y se interrelacionan.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 2.  
GOVERNABILIDAD

**Idea clave**

La eficiencia es la capacidad del sistema político en general y del Gobierno en particular de llevar a la práctica exitosamente las políticas que desean implementar.

- La eficacia se refiere a la capacidad del sistema político de encontrar soluciones a las demandas sociales, pone énfasis en la disponibilidad del Gobierno para formular políticas y ocuparse de la función que le es propia. La eficacia como un criterio instrumental dictado por la necesidad de direccionar el poder es la capacidad de elegir los medios para lograr el objetivo y mantener la potestad gubernativa.
- La estabilidad es entendida como la prerrogativa de adaptarse a los cambios y tener perdurabilidad. También implica previsibilidad de la conducta de los distintos actores sociales y políticos en coyunturas distintas.

**Idea clave**

La eficacia se refiere a la capacidad del sistema político de encontrar soluciones a las demandas sociales, pone énfasis en la disponibilidad del Gobierno para formular políticas y ocuparse de la función que le es propia.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 2.  
GOBERNABILIDAD

### TEMA 3. GOBERNANZA

Como respuesta a esta visión conservadora del problema, surgen otras perspectivas políticas que en lo fundamental apuntan a señalar que el problema de la gobernabilidad no pasa únicamente por el Estado, que es necesario explorar nuevas relaciones entre el Estado y el conjunto de estructuras y poderes públicos no estatales, con actores de la sociedad civil organizada.

#### **Importante**

El problema de la gobernabilidad atraviesa e involucra necesariamente las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, lo que apunta a una redefinición del contrato social, de los arreglos institucionales, orientados a garantizar la construcción de consensos que posibiliten mayores niveles de estabilidad política.

Implica un proceso político en la medida en que se plantea la creación de consensos, la obtención de consentimientos para desarrollar un programa en escenarios en los que están en juego diversos intereses.

Muchos tratadistas sostienen que la gobernabilidad no implica solamente la capacidad de gobernar efectivamente, sino también la calidad de la interacción que establece entre los actores sociales. Las personas gestoras de la noción de gobernabilidad la conciben siempre como democrática y horizontal, porque necesariamente involucra a todos los sujetos sociales. La visión democrática de la gobernabilidad es una respuesta a las críticas que se dirigieron a la noción original en la medida en que es, antes que nada, gubernamentalista. Es decir, la crisis la genera el Gobierno, pero también la soluciona el mismo, lo que significa que el agente central y único de la conducción de la sociedad es el Estado y, particularmente, el Gobierno.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA



### Idea clave

La gobernanza descubre que en la sociedad civil existe un cúmulo de actores que tienen la capacidad de gobernar y trazar directrices, sobre todo en lo que se refiere al crecimiento económico y al desarrollo social.

Desde esta perspectiva, la sociedad es considerada como algo que debe ser gobernado y administrado, por diversas razones como su atraso, incompetencia, ignorancia e incapacidad de gobernarse por sí misma. Por su parte, la gobernanza descubre que en la sociedad civil existe un cúmulo de actores que tienen las aptitudes de gobernar y trazar directrices, sobre todo en lo que se refiere al crecimiento económico y al desarrollo social. Es decir, la posibilidad de conducir la sociedad hacia el bienestar, el desarrollo y la paz requiere la incorporación de diversos actores de la sociedad civil, que en el marco de interdependencias con el Gobierno son garantía de la gobernanza.

Por consiguiente, el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la insuficiencia del actuar del Gobierno para dirigir las sociedades contemporáneas, aun en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa y supiera aprovecharla a nivel óptimo. El Gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad. (Aguilar Villanueva, 2006).

La gobernanza descubre que el intervencionismo de Estado que caracterizó a los Estados sociales de derecho, como también a los Estados autoritarios socialistas y el enorme poder en que se soportaba el manejo jerárquico de la sociedad, resultaba totalmente insuficiente en el escenario de fuerzas creadas por la globalización.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 3.  
GOBERNANZA

### Importante

A partir del momento político en el que la globalización socava la soberanía de los Estados-Nación (en la medida en que estos dejan de controlar el patrón monetario nacional, los impuestos, la población, las comunicaciones, lo que evidencia que los Estados no encarnan el poder, sino que son un actor más entre otros, cuya característica es precisamente su naturaleza transnacional), estos reconocen su insuficiencia para trazar los destinos de la sociedad y se percatan de que la sociedad civil y sus diferentes agentes institucionales y colectivos pueden llegar a ser responsables de lo que anteriormente era responsabilidad exclusiva del Estado.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 3. GOBERNANZA

La política se funda en una afirmación paradójica y contradictoria en la medida en que reconoce que la globalización resta poder a los Estados nacionales y aumenta el poder a la sociedad civil, como lo ilustra Aguilar Villanueva cuando se pregunta: “¿Cómo evitar que una sociedad vaya a la deriva en las nuevas circunstancias internas e internacionales que ponen a los Gobiernos en situaciones de real dificultad, pues muchas de sus capacidades y poderes están siendo rebasados o acotados por otras organizaciones poderosas que actúan dentro y fuera de las comunidades que dirigen, por lo que ya no pueden marcar la dirección a su sociedad ni llevar a buen término el esfuerzo colectivo con su sola guía y empeño?”; o cuando se pregunta también: “¿Qué significa gobernar, cómo gobernar, en circunstancias en las que el Gobierno parece haber perdido el Gobierno pleno de su sociedad por la presencia de poderes independientes que poseen recursos tan o más decisivos que los suyos para producir los resultados de interés social en el terreno del desarrollo económico y social?”. La respuesta a estas preguntas es la gobernación/gobernanza.

Es una noción que alude al cambio en las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, centrado en el reconocimiento de que la dirección de la sociedad trasciende lo gubernamental.

### Idea clave

La gobernanza destaca la mayor capacidad de decisión e influencia de actores no gubernamentales en la definición, orientación e implementación de políticas públicas.

La gobernanza destaca la mayor capacidad de decisión e influencia de actores no gubernamentales (gremios, empresas, organizaciones de la sociedad civil, comunidades académicas, ONG) en la definición, orientación e implementación de políticas públicas, y el reconocimiento de nuevas formas de asociación y coordinación entre actores público-estatales y actores públicos no estatales en la gestión de las políticas, particularmente en las que tienen que ver con las políticas sociales y de servicios públicos que ya no son exclusivamente gubernamentales, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad.

El concepto de gobernanza parte de reconocer que el papel cumplido por el poder gubernamental en materia de crecimiento económico y desarrollo social no tiene la relevancia que se le atribuyó en el inmediato pasado y que su lugar en la sociedad contemporánea está del lado de la cooperación y unión con entes de poder privado y social que en las actuales circunstancias revelan unas capacidades que no tenían en el pasado, como son el autogobierno, la autorregulación, la autonomía social en la definición del futuro, las expectativas, el proyecto de sociedad en la que quieren vivir. Se plantea una nueva distribución de la confianza y de las responsabilidades. Se disminuye la confianza social en el Gobierno, especialmente en lo que tiene que ver con el crecimiento económico y el bienestar social, y se aumenta la confianza en la sociedad, que ahora se plantea resolver los problemas que medianamente resolvieron los Estados sociales de derecho.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 3.  
GOBERNANZA

Siempre y cuando primen los criterios de razonabilidad propios de una sociedad “bien ordenada”, o con pretensiones de serlo. Las instancias en las que estas nuevas potencialidades de la sociedad civil tienen lugar son:

- a) El mercado, porque las transacciones revelan los intercambios de utilidades entre los miembros de la sociedad que se expresan en la oferta y la demanda.
- b) La cooperación, que estimula la solidaridad, la ayuda mutua, la compasión y el trabajo voluntario, fortaleciendo formas organizacionales que generan capital social y utilidad pública.
- c) La conectividad típica de las sociedades de información que, según los ideólogos de la gobernanza, posibilita el trabajo, la administración, las ganancias, la investigación y la solución de muchas necesidades individuales y colectivas.

La propuesta acerca de la gobernanza pone en movimiento un moderno método de gobernar la sociedad, que pasa por formas nuevas de distribución de la autoridad y la responsabilidad entre los agentes sociales, público estatal y público no estatal.

**Importante**

La gobernanza es una propuesta política orientada a la construcción de un modelo de orden que justifica la pérdida de responsabilidad del Estado en la gestión de lo social y la traslada a la sociedad civil.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 3.  
GOBERNANZA

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que la propuesta de gobernanza es un descentramiento de las responsabilidades en la gestión de lo social, que se inscribe en las lógicas imperantes de las relaciones transnacionales y de las relaciones de mercado. Este descentramiento se expresa en las denotaciones con las que se califica desde distintos sectores esta propuesta como “Gobierno indirecto, Gobierno mediante terceros, vaciamiento del Estado”. Lo anterior no permite deducir que la gobernanza sea un proceso de desinstitucionalización; por el contrario, se la define como “un proceso estructurado institucional y técnicamente en sus actividades de definición del sentido de dirección y de realización del sentido, que articula las instituciones con las prácticas políticas y con los procedimientos técnicos del análisis y de la gestión” (Aguilar Villanueva, 2006), para lo cual dota al Gobierno de poderes, competencias y capacidades. La gobernanza incluye la acción del Gobierno y delimita su ejercicio gubernativo. La gobernanza no se agota en el Gobierno, sino que incluye y determina la acción gubernativa.

**Idea clave**

La gobernanza incluye la acción del Gobierno y delimita su ejercicio gubernativo. La gobernanza no se agota en el Gobierno, sino que incluye y determina su acción.

3.1. SOCIEDAD CIVIL

Para las propuestas políticas planteadas por las nociones de gobernabilidad y gobernanza, la sociedad civil se constituye en un eje central para la viabilidad política de estas, pero sobre todo es, discursivamente hablando, el elemento que permite afirmar la democratización de lo social en el nuevo escenario creado por la redistribución de responsabilidades y de poder, según afirman sus gestores.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 3.  
GOBERNANZA



Se puede decir que el concepto de sociedad civil se ha puesto de moda en las sociedades contemporáneas. El debate oscila entre los que afirman que alude a lo ya conseguido por la sociedad occidental y que poco puede aportar a los problemas de la sociedad contemporánea; y otros que afirman que está amenazada por las lógicas de los dispositivos administrativos y económicos que comportan los llamados “procesos de modernización institucional” que se han desarrollado con ocasión de los procesos de globalización y que, por lo tanto, la democracia también está advertida y su fortalecimiento pasa necesariamente por la reconstitución y redimensionamiento de la sociedad civil.

La sociedad civil es considerada como una esfera de interacción entre la economía y el Estado compuesta por:

- La esfera íntima, en especial la familia.
- La esfera de las asociaciones, particularmente las llamadas asociaciones voluntarias.
- Los movimientos sociales.
- Las distintas formas de comunicación pública.

La sociedad civil no es la vida social que transcurre por fuera del Estado y de los procesos económicos. No se reduce a la sociedad política (los partidos, las organizaciones y los entes legislativos), ni tampoco a la sociedad económica compuesta por el conjunto de organizaciones dedicadas a la producción y distribución del excedente económico (corporaciones, empresas, cooperativas, sociedades, etc.). Los actores de la sociedad política y la sociedad económica participan directamente en el poder del Estado y en la producción económica que procuran controlar.

El papel político de la sociedad civil no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino que aspira influir mediante la actividad desarrollada por las organizaciones que la constituyen a través de la discusión pública.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

### TEMA 3. GOBERNANZA

El resurgimiento del discurso de la sociedad civil y el que se le atribuya la misión de diseñar el proyecto de futuro para su sociedad, basado en la libertad, la igualdad, la democracia, la solidaridad, la justicia, la legalidad, la vida privada, la pluralidad, la asociación, la publicidad y la mediación, es la nueva utopía del liberalismo. Un discurso que enmascara la pérdida de poder real de los movimientos sociales típicos de la primera modernidad.

#### **Idea clave**

El papel político de la sociedad civil no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino que aspira a influir mediante la actividad desarrollada por las organizaciones que la constituyen a través de la discusión pública.

#### **Importante**

En el escenario contemporáneo existen tres ejes a través de los cuales transcurre el debate acerca del tipo de sociedad civil que se insinúa en las nuevas propuestas para el Gobierno de las sociedades modernas: Democracia de élite, democracia participativa, liberalismo, comunitarismo, y la crítica defensa del Estado benefactor.

En estos debates pujan por hacerse visibles los nuevos actores sociales, el surgimiento de otros y diferentes tipos de conflictos, las características y los poderes de la sociedad política en escenarios globalizados, sus poderes reales, sus esferas de influencia compartida, su pérdida de potestades, etc. Es decir, se revelan los novísimos contornos, características, poderes y debilidades de la sociedad civil en sociedades globalizadas.

Este aspecto es evitado en todas las propuestas sobre gobernabilidad y gobernanza, aluden a ellas como un concepto universal sin profundizar en los cambios que han generado los procesos de pérdida de centralidad del Estado, del trabajo, de las luchas de las mujeres en pro de la igualdad o de la diferencia y de la emergencia de múltiples subalternos públicos que fueron invisibilizados en la primera modernidad.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 3.  
GOBERNANZA

### Importante

En ningún momento se preguntan cuáles son los efectos que los procesos de globalización generan sobre la sociedad civil.

Se explayan en argumentos para ilustrar el impacto de la globalización sobre los Estados nacionales y sobre los Gobiernos, pero parece que dichos procesos no afectan, pero inciden positivamente a la sociedad civil, potenciándola y dándole la coparticipación de gobernar las sociedades contemporáneas junto con el Estado.

### Piense un minuto...

La pregunta que es necesario hacerse y contestar es si la globalización no ha afectado y, en algunos casos, diluido las instituciones sociales en las que se soportaba la existencia y la dinámica política de la sociedad civil en las sociedades contemporáneas.

Está claro que el modelo y la dinámica de la sociedad civil en la primera modernidad o modernidad industrial estuvieron centrados en el mundo del trabajo y en sus relaciones con el capital. Son las reivindicaciones típicas de la sociedad salarial las que estructuran la sociedad civil de finales del siglo XIX y buena parte del siglo XX. Pero los procesos de globalización erosionan el mundo del trabajo, la ciudadanía, el territorio, generando nuevas concepciones del espacio y del tiempo, pero sobre todo afectan a la centralidad del Estado en lo que respecta a su capacidad de organización de la sociedad.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 3.  
GOBERNANZA

En las propuestas analizadas se alude a la sociedad civil como un ecumenismo totalizador y envolvente, cuando es un campo de fuerzas y de poderes asimétricos que nunca han sido ajenos al Gobierno de la sociedad. La globalización transforma la organización Estado nacional del poder en la medida en que lo desnacionaliza, lo deslocaliza y en algunos casos lo redefine en su campo de acción, cuando no lo deja en los espacios virtuales como flujos. Estos procesos son los que han socavado la soberanía de los Estados nacionales y han transformado también la sociedad civil. Hoy se invoca un resurgimiento de la sociedad civil, se le atribuyen poderes que nunca ha tenido y se le da la responsabilidad de resolver los problemas sociales que antaño no pudo resolver el Estado, y que actualmente son problemas que tienen unos órdenes de determinación que no controlan los Estados y menos las sociedades civiles nacionales.

#### **Importante**

Lo que encubren las propuestas acerca del buen Gobierno de las sociedades contemporáneas es que el destino de las sociedades y de cada uno de sus miembros dejó de ser una responsabilidad público estatal y pasó a ser responsabilidad de nadie en la medida en que es responsabilidad de cada uno de los ciudadanos y ciudadanas individualmente considerados. Fórmulas como la participación ciudadana, la democracia participativa en instancias de consulta, pero nunca de decisión, dejan ver con relativa claridad hacia dónde apunta el poder real de la sociedad civil.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

### TEMA 3. GOBERNANZA

### 3.2. EL CAMPO DE LO PÚBLICO PRIVADO

Las transformaciones que se han venido describiendo en el cuerpo de esta unidad didáctica se inscriben como fuerzas en el campo relacional de lo público privado, y evidencian las limitaciones analíticas de entender este aspecto como una dicotomía, compuesta de esencias exclusivas y excluyentes. Las transformaciones sociales y políticas generadas por la globalización, la puesta en cuestión de la soberanía de los Estados-Nación, típica de la primera modernidad, la emergencia de un modelo de acumulación que hace “innecesaria” la regulación estatal de la desigualdad y la inequidad social, y que decreta la inviabilidad de los sectores pobres para la democracia, revelan la insuficiencia analítica de interpretaciones sobre lo público privado, donde este último es leído como el lugar del interés individual, el interés de las empresas privadas opuestas a lo público, entendido este último como el lugar del interés general, construido desde las teorías de la representación, de la relación sujeto-objeto y del universo de una totalidad centrada en un sujeto global enfrentado a una realidad dada e inalterable.

Las propuestas políticas analizadas en esta unidad didáctica se estructuran sobre una pretensión contradictoria, ya que, de una parte, pretenden revalidar la funcionalidad del binomio Estado-sociedad civil con la que se constituyó la modernidad política; pero, de otra parte, la fundan sobre unas competencias para el uno y la otra, que erosionan los principios de orden con que fueron diseñados, particularmente cuando aluden al poder y las responsabilidades del primero y la segunda.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 3.  
GOBERNANZA



### Importante

Tanto la gobernabilidad como la gobernanza son pretensiones políticas del pensamiento liberal orientadas a inculpar a las estructuras centrales del poder en la sociedad contemporánea de los resultados obtenidos del ejercicio de este, y trasladar la responsabilidad de la privatización del progreso, del crecimiento, de la civilización a los hombres y las mujeres, individualmente considerados, quienes ahora deben ejercer su mayoría de edad en el mercado, respondiendo por su existencia y la de sus familias, sin apoyos institucionales, que lo único que hicieron fue tratarlos como minusválidos desde el punto de vista del resto de la ciudadanía en las democracias modernas.

Las nuevas propuestas de gobernación de las sociedades, la gobernabilidad y la gobernanza, tienen un fuerte componente retórico, cuando afirman, en primer lugar, el empoderamiento de la sociedad civil y, en segundo lugar, las formas de su ejercicio mediante la democracia participativa. Es un componente retórico porque la gestión de lo social en las sociedades contemporáneas se ha privatizado en cabeza del sector financiero, y ni la sociedad civil ni la democracia participativa pueden acceder a la ponderación de estas instancias de decisiones económicas.

### Idea clave

Las relaciones sociales y políticas basculan sobre lo público privado, siendo analíticamente imposible el trazado de límites entre el uno y el otro.

No pretendemos significar con esto una indistinción entre lo público y lo privado; lo que queremos señalar es la forma en que se autodeterminan e interactúan.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 3. GOBERNANZA

En las propuestas políticas analizadas subyace una nueva concepción de lo público privado, novedad que no obedece a parámetros fijos en la definición de los objetivos de la vida en común, así como el modo de cuantificar y coordinar lo estatal y lo no estatal como un factor necesariamente colectivo. Lo nuevo tampoco consiste en la racionalidad sobre la cual se sustenta lo público, ya que se pueden identificar distintos momentos en que la racionalidad de lo privado ha determinado la orientación hacia donde se enfocaron diversas dimensiones de lo público, como es el caso de los Estados intervencionistas en América Latina en la segunda posguerra. Lo nuevo en el campo de lo público privado es que la gestión de lo social se basa en una racionalidad de naturaleza instrumental, orientada por criterios mercantilistas que gestiona las nuevas desigualdades en el marco de la racionalidad de mercado, dejando sujeta la accesibilidad a los servicios públicos en función de la capacidad adquisitiva (ingreso y precios) de la ciudadanía, que en esta lógica se comporta y es tratada como consumidora y cliente.

Se plantea que es posible una construcción colectiva de sentido, en tanto que los objetivos de una sociedad óptima no pueden ser sino aquellas situaciones en las que a cada uno de sus miembros le sea posible perseguir sus fines particulares sin intromisiones externas y sin generar problemas a los demás. Esta es una opción para sociedades ordenadas, es decir, sociedades disciplinadas por años de democracia liberal, y que sean capaces colectiva e individualmente de definir sus arreglos institucionales, haciendo abstracción de las distintas concepciones del bien, lo que significa definir unos principios prescindiendo de las desigualdades, es decir, en condiciones del velo de la ignorancia como lo plantea. (Rawls, 1993)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> John Rawls (1921-2002), filósofo estadounidense, profesor de filosofía política en la Universidad Harvard y autor de Teoría de la justicia (1971), Liberalismo político (1993), The Law of Peoples (1999) y Justice as Fairness: A Restatement (2001). Es ampliamente considerado como uno de los filósofos políticos más importantes del siglo XX.

# 1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## TEMA 3. GOBERNANZA

En el caso de sociedades no disciplinadas, o no buenas —con actores sociales incompetentes, inmoderados en sus demandas y conflictivos, sin capacidad de autorregulación y que no logran establecer acuerdos estables acerca de la gobernación de sus sociedades débiles, expuestas a la precariedad, la infracción de la ley, el conflicto y la desintegración—, necesitan modelos de gobernación verticales, jerarquizados, centralizados y operar mediante dispositivos de control estricto. Sociedades con actores públicos que desafían el poder del Estado disputándole el monopolio de la fuerza, actores para institucionales que asumen funciones de Estado propagando el miedo, la barbarie y la desolación; en todos estos casos, el Gobierno sigue concentrando la capacidad de la gobernanza hasta que no se garanticen, socialmente hablando, otras formas de resolver los conflictos, es decir, hasta que la sociedad no ordene y pueda cumplir los requisitos de una sociedad buena. Mientras continúen siendo sociedades, puro problema y defecto, no tienen nada que decir en lo que respecta a los fines comunes o públicos, estos tendrán —dicen los pensadores de la gobernabilidad y demás enfoques— que seguir aceptando los fines públicos definidos en instancias donde no pueden participar.

**Recuerde**

Otro de los cambios es que el destino de las sociedades nacionales se define en escenarios globalizados en los que confluyen en condiciones totalmente asimétricas actores público estatales, actores público no estatales con actores públicos globales.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

TEMA 3.  
GOBERNANZA

## ESTUDIO DE CASO

### Programa Familias en Acción

Es un programa del Gobierno nacional que se orienta a la entrega de subsidios de nutrición o educación para los menores de familias pertenecientes al nivel 1 del Sisbén (Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales), para familias en condiciones de desplazamiento o para familias indígenas. Es un apoyo monetario que se entrega a la madre beneficiaria, que se compromete a cumplir los compromisos que tiene el programa en materia de educación y salud.

El programa busca garantizar la asistencia escolar de los menores y, en materia de salud, la asistencia de los menores a los controles de crecimiento y desarrollo que tiene establecido el programa. Asimismo, pretende contribuir a la formación de capital humano mediante el incremento del ingreso de las familias en condiciones de pobreza extrema, con el fin de habilitarlas para que puedan acceder al mercado y, por esa vía, mejorar sus condiciones de vida. (Programa Familias en Acción).

### Cuestiones para reflexionar

- ¿Cómo se puede determinar que familias pueden ser beneficiarias del programa de ayuda Familias en Acción?
- ¿Qué impacto puede tener este programa dentro de la vida de las familias? ¿Y respecto a la vida de las mujeres en particular?
- ¿Este programa responde a las lógicas de las nuevas formas de gobernación de las sociedades contemporáneas?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR

Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Informes sobre el desarrollo mundial. Washington: Banco Mundial.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.

Esping-Andersen, G. (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona. Ariel.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En *Revista del CLAD*, núm. 21.

Offe, K. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.

Rawls, J. (1996). *El liberalismo político*. Barcelona: Crítica.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

***Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*** Bob Jessop. 1999. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia.

El autor analiza las características del modelo de acumulación fordista y sus formas políticas de regulación que dieron lugar a los llamados Estados de bienestar, para a renglón seguido señalar su crisis, la emergencia del postfordismo y, por lo tanto, la crisis de la forma institucional del modelo de acumulación que le precedió. Posteriormente, presenta los desarrollos recientes en la teoría del Estado, sus problemas y agendas, para explicar la emergencia y las relaciones entre el postfordismo y la gobernanza.

### ***Gobernanza y gestión pública***

Luis Aguilar Villanueva. 2006. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Es un trabajo en el que el autor indaga acerca de los hechos que contribuyeron a crear la crisis de los llamados Estados de bienestar y que justificaron analíticamente la emergencia de nuevos modelos de gobernación de las sociedades, que se han divulgado como gobernabilidad y gobernanza. Explora la lógica interna de cada una de estas opciones, mostrando su intencionalidad política y los costos sociales de estas en lo que se refiere a la pobreza y a la inequidad. Otro aspecto que trabaja simultáneamente son los cambios que estos procesos van generando en la administración pública, mostrando la emergencia de enfoques gerenciales y de mercado, que transforman al ciudadano en cliente en su relación con lo estatal.

## WEBGRAFIA

Hewitt de Alcántara, C. (1998). Usos y abusos del concepto de gobernabilidad, en International Social Science Journal, N° 155, Unesco. Disponible en: <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html>

Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). Informe sobre desarrollo humano 2002. Madrid: Mundi-Prensa. Disponible en: [http://hdr.undp.org/en/media/libro\\_hdr\\_entero.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/libro_hdr_entero.pdf)

Programa familias en acción. Disponible en:  
<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

## GLOSARIO

**Gobernabilidad:** Es una propuesta política que justifica el desmonte de los llamados Estados de bienestar, con el argumento de que estos permitieron una ampliación “excesiva” de la democracia al no regular la articulación y frenar las demandas crecientes de la sociedad civil frente al Estado. El crecimiento de estas demandas, dicen, ha sobrepasado las posibilidades del Estado para atenderlas, generando una situación de crisis social y política que deslegitima la democracia como sistema. El exceso de democracia en los Estados sociales de derecho produjo ingobernabilidad. En este tipo de sociedades, al no limitar la participación popular, lo que se produjo fue una profunda desconfianza en la democracia como sistema. Para la Comisión Trilateral las lógicas de la gobernabilidad y de la democracia parecen contradictorias, porque un exceso de democracia produce déficit de gobernabilidad; por lo tanto, para conseguir aumentar la gobernabilidad hay que reducir la democracia.

**Gobernanza:** Es una noción que alude al cambio en las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, centrado en el reconocimiento de que la dirección de la sociedad trasciende lo gubernamental. El concepto destaca la mayor capacidad de decisión e influencia de actores no gubernamentales (gremios, empresas, organizaciones de la sociedad civil, comunidades académicas, ONG) en la definición, orientación e implementación de políticas públicas, y el reconocimiento de nuevas formas de asociación y coordinación entre actores público estatales y actores público no estatales en la gestión de las políticas, particularmente en las que tienen que ver con las políticas sociales y de servicios públicos que ya no son exclusivamente gubernamentales, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

**Sociedad civil:** La sociedad civil es considerada como una esfera de interacción entre la economía y el Estado compuesta por la esfera íntima, en especial la familia; la esfera de las asociaciones, particularmente las llamadas asociaciones voluntarias, los movimientos sociales, y las distintas formas de comunicación pública. La sociedad civil no es la vida social que transcurre fuera del Estado y de los procesos económicos. No se reduce a la sociedad política (los partidos, las organizaciones y los públicos políticos como los parlamentos) ni tampoco a la sociedad económica compuesta por el conjunto de organizaciones dedicadas a la producción y distribución del excedente económico (empresas, cooperativas, sociedades). Los actores de la sociedad política y la sociedad económica participan directamente en el poder del Estado y en la producción económica que procuran controlar. El papel político de la sociedad civil no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino que aspira a influir mediante la actividad desarrollada por las organizaciones que la constituyen a través de la discusión pública.

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA