



UNIDAD 2

DIDÁCTICA

ENFOQUES TEÓRICOS DEL ESTADO, EL GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

EL GOBIERNO

MARÍA VICTORIA WHITTINGHAM

UNIDAD DIDÁCTICA 2

Facultad: Posgrados

Denominación del programa: Maestría en Administración Pública

Campo temático: Estado y Poder

Nombre de la asignatura¹: Enfoques teóricos del Estado, el Gobierno y las Políticas Públicas

Modalidad: A distancia

Tipo de asignatura²: Teórica

Número de créditos³: 3

Horas presenciales: 36

Horas no presenciales: 108

Nombre del autor: María Victoria Whittingham

Corrección de estilo: Verónica Barreto Riveros

Diseño de portada y diagramación: Diana Milena Rozo

Fecha de última versión: 2016

1 Presencial, distancia o virtual.

2 Teórico-práctica o teórica.

3 Un crédito equivale a 48 horas distribuidas así: 12 horas trabajo presencial sincrónico y 36 horas de trabajo virtual asincrónico (Decreto 1295 del 2010 y Decreto 1075 del 2015).

UNIDAD DIDÁCTICA 2

CONTENIDO

RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	4
TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR.....	5
1.1. Formas de gobierno	9
1.2. El gobierno como arte, como ciencia y como institución.....	16
1.3. Los fines del gobierno: del por qué y el para qué, depende el cómo.....	25
TEMA 2. GOBIERNO, RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICO	28
2.1. Estrategias para gobernar	32
TEMA 3. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	35
3.1. La relación administración pública y política	40
3.2. Los límites del gobierno	42
TEMA 4. EL GOBIERNO CONTEMPORÁNEO.....	45
4.1. Nuevo equilibrio de poderes.....	47
4.2. Gobierno, gobernabilidad y gobernanza	51
4.3. Gobierno y globalización: el gobierno más allá del estado	54
TEMA 5. EL GOBIERNO EN COLOMBIA	57
5.1. Federalismo vs. Centralismo: la discusión latente	57
5.2. La democracia presidencialista en colombia	60
5.3. El gobierno pos-constitución de 1991	62
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	68
Referencias bibliográficas del contenido disciplinar	68
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS	72
WEBGRAFÍA.....	99

UNIDAD DIDÁCTICA 2

RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Quién gobierna, cómo gobierna, para qué y para quién gobierna son algunas de las preguntas que nos han acompañado a lo largo de la historia, en la búsqueda por encontrar una institucionalidad adecuada a nuestra naturaleza, que potencie nuestras capacidades, les dé orden y sentido a nuestros acuerdos y nos permita colectivamente aprender, cambiar y garantizar la sostenibilidad del planeta.

Es probablemente, por la dimensión de las tareas, que gobernar es una de las labores más complejas e interesantes que existen, y también es por ello que estudiar las formas y dimensiones del acto de gobernar y de las estructuras de gobierno se convierte en un elemento fundamental de la formación de quienes quieren comprender y participar en la administración de lo público.

En esta unidad se aborda el concepto de gobierno en sus distintos aspectos, herramientas y transformaciones, desde dos ejes fundamentales: los fines y los medios del gobierno; el para qué y el cómo de gobernar. Se desarrollan cinco temas fundamentales para el entendimiento del gobierno: en primer lugar, se caracterizan las formas de gobierno y sus principales atributos; seguidamente, se establece el papel del gobierno en las dinámicas del sistema y el régimen político; en tercer lugar, se exploran las dinámicas y transformaciones del gobierno en los últimos 30 años; luego, se explora la relación entre gobierno, política y administración pública, y, finalmente, se analizan las características históricas del gobierno en Colombia.

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR

UNIDAD DIDÁCTICA 2

Desde que los seres humanos se asentaron en espacios definidos y conformaron comunidades, la pregunta sobre la mejor forma de organizar la convivencia nos acompaña, por lo que en la base del concepto de gobierno está el poder social, la sociedad que busca, ante todo, optimizar sus recursos. Originalmente, se trataba de garantizar la satisfacción de las necesidades de toda la comunidad, alimentación, salud, seguridad, vestido, alojamiento, educación, etc.



Recuerde

Las primeras formas de gobierno ya reflejaban aquello que la comunidad valoraba y requería. En algunas culturas, se buscaban a los más experimentados y con mayor conocimiento para orientar los destinos de la comunidad; en otras, se buscaba a los más fuertes o poderosos para lo mismo. Los modelos de Atenas y Esparta son dos excelentes ejemplos de sistemas axiológicos diferentes, y cómo estos se expresan en formas y prácticas de gobierno diferentes. Lo cierto es que, a medida que las comunidades se hacían más complejas, también lo hacía el gobierno, y en consecuencia nos encontramos con diferentes formas de gobierno y diferentes estrategias para gobernar, todas ellas acompañadas de justificaciones y soportes teóricos que las legitiman. En el corazón de este debate está la relación entre gobernantes y gobernados, la cual es la clave para comprender qué llamamos gobierno y cuál nos parece el mejor modelo para gobernar.

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR



Preguntas frecuentes

¿Cuáles son las diversas nociones sobre gobierno?

Existen diversas definiciones de Gobierno, lo que refleja en cierta medida la complejidad creciente de la labor de gobernar. Entre otras, podemos citar:

- » El Gobierno es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas (Castelazo, 2007).
- » Gobierno son los dispositivos institucionales de dirección política de los ciudadanos (Quiñones 2010).
- » Gobierno o conducción es el arte y la ciencia del actor para movilizar organizaciones y ciudadanos en el juego social, procesando problemas conflictivos que cruzan todos los compartimentos de las ciencias, a partir de variables imprecisas, inciertas y cambiantes, con el propósito de construirle posibilidades a su proyecto de juego (Matus).
- » El Gobierno es el conjunto de órganos ejecutores del Poder Público del Estado que realizan la voluntad de este, ordenando y manteniendo un régimen con arreglo a la Constitución (NN).

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR

En Latinoamérica se suele hablar del gobierno refiriéndose al Ejecutivo, probablemente por nuestra vocación presidencialista. Prueba de ello es esta definición del Banco de la República (2015): El Gobierno colombiano está presidido por el Presidente de la República y hacen parte de este la Vicepresidencia, los Ministerios y los Departamentos Administrativos. El Gobierno es el encargado de crear y desarrollar políticas que lleven al país a un mejor desarrollo.

Por su parte, en la tradición anglosajona, la definición engloba el conjunto de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), probablemente por su vocación parlamentarista. De hecho, el gobierno moderno dividió el poder en tres ramas, luego de probar diversas formas de organización. El Poder Ejecutivo actúa como ente coordinador, el Poder Legislativo se encarga de generar las leyes y normas que rigen la vida en determinado territorio y el Poder Judicial tiene la tarea de velar por su cumplimiento.



Importante

Así, pues, el Gobierno es la expresión concreta del Estado y está conformado por factores reales de poder (esos que conforman la población) y formales (autoridades legalmente establecidas). La relación entre unos y otros, como ya se mencionó, está en el corazón de los regímenes políticos.

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR

Para cerrar este apartado se cita a Ómar Guerrero (s.f.), quien plantea:

Nada más fascinante, nada más enigmático que el concepto de gobierno. Implica, sencillamente, la concreción del Estado, la realización de las relaciones de poder, en fin, señala, con meridiana claridad, la línea divisoria entre clases dominantes y clases dominadas. El concepto de poder estuvo, está y estará en la mente, en el cerebro, en el pensamiento de los politólogos. Lo estuvo en Aristóteles cuando inquirió la distinción “natural” entre mandantes y obedientes; existió en Hobbes cuando construyó al “dios mortal”, el Leviatán político superpuesto a la sociedad civil; lo plasmó Marx en su visión crítica del aparato del Estado Burgués; vivió en Pareto al definir la historia como un “cementerio de aristocracias”; vive en los politólogos modernos y golpea la mente de los estudiosos el poder. No podríamos concebir la política sin comprender el gobierno; no podríamos entender el poder sin apreciar el gobierno (Guerrero, s.f.)¹.



Idea clave

El gobierno realiza, hace realidad, las directrices del Estado, y concreta el poder en el ejercicio de gobernar.

¹ Ver: <https://goo.gl/293ICl>

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR

1.1. Formas de gobierno

Las formas de gobierno que han sido propuestas a lo largo de la historia de la humanidad, y nos referimos a aquellas que han sido discutidas y pensadas de manera explícita, no pueden ser entendidas sin conocer el contexto histórico en el que surgen. Hacer un recorrido crítico y analítico por ellas supera este espacio, pero daremos algunas pistas que permitan reflexionar sobre las condiciones que llevan a un pensador a proponer una forma de gobierno como mejor que otra, esperando que la curiosidad lleve a los y las maestrantes a investigar y profundizar sobre el tema.

Desde Grecia, cuna de la civilización política occidental, de la que somos parte desde la Conquista, nos llegan los primeros análisis y reflexiones sobre cómo y quién debe gobernar; por ello, para Occidente, los filósofos griegos son los padres del pensamiento político. La Polis, la ciudad-Estado, será la cuna de grandes pensadores de lo político, cuyas ideas siguen nutriendo nuestras formas de abordar lo público; Atenas será la ciudad-Estado por excelencia en el campo del debate político, siendo el Ágora, la plaza pública, el sitio en el que los ciudadanos debatirán acerca del gobierno, de la justicia, de quiénes deben gobernar, del para qué de gobernar, etc. Todas las grandes preguntas fueron planteadas y debatidas en el Ágora.

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR

Es necesario señalar que esta es una visión ideal de la Grecia antigua, las guerras y las luchas intestinas fueron parte de su historia, los no nacidos en la ciudad no eran ciudadanos de pleno derecho y las mujeres no eran parte de esta democracia. Pero nada es tan blanco o negro como el pensamiento dualista enseña; la complejidad siempre ha estado presente y, por eso, para comprender la historia, se requiere acercarse con el espíritu de Sócrates, quien es recordado por su frase “solo sé que nada sé”.

La escala de la Polis llevó a proponer que la comunidad política exige el conocimiento mutuo de todos sus miembros, tal como lo menciona Aristóteles en *La Política*. El Estado-nación se ha estructurado en gran medida alrededor de los ideales de la Polis, y por ello es que es valioso revisar los conceptos fundamentales surgidos en la Atenas de Sócrates, Platón y Aristóteles.



Preguntas frecuentes

¿Cuáles son los más importantes conceptos de Platón y de Sócrates?

Sócrates, fundador de la filosofía moral, vivió lo suficiente para conocer diversas formas de gobierno, y en su juventud vivió la guerra contra Esparta; considerando que la palabra tiene más fuerza que la escritura, y así lo era en Atenas, dedicó la mayor parte de su vida a provocar a quienes lo escuchaban a partir de un diálogo crítico y lleno de preguntas, por ello es considerado el padre de la dialéctica y la mayéutica.

Su gran preocupación era cómo conocer, cómo aprender, para ser un mejor ciudadano; es decir, desde un punto de vista axiológico, con una intencionalidad definida.

Según Sócrates, no se puede hacer el bien si no se lo conoce, o sea, si no se posee el concepto del bien y los criterios que permiten discernirlo. Y lo más importante es que ese concepto no puede estar sujeto a la subjetividad de quienes detentan el poder, sino que debe “existir” un concepto universal. De modo que, si conociéramos lo “Bueno”, no podríamos dejar de actuar conforme a él. Así, pues, la falta de virtud en nuestras acciones será identificada con la ignorancia, y la virtud con el saber. Todo parece indicar que la intencionalidad de Sócrates era práctica: descubrir aquel conocimiento que sirviera para vivir, es decir, determinar los verdaderos valores a realizar.

Platón, discípulo de Sócrates, abandona Atenas por un largo periodo al vivir la condena y muerte de su maestro. Admira y adopta de Sócrates el método del diálogo y la dialéctica como estrategia de aprendizaje, y no olvida que fue un problema político el que llevó a Sócrates a la muerte. Por ello, para Platón el concepto de justicia es central a su pensamiento filosófico.



Preguntas frecuentes

Su principal obra, *La República*, es un diálogo extenso y elaborado en el que se desarrolla, entre otras cosas, una filosofía política acerca del Estado ideal.

Su propósito es demostrar la necesidad moral, para la ciudad y para cada ciudadano, de regir toda su conducta según la justicia, definiendo el bien de Sócrates como lo justo. Sin profundizar en su pensamiento filosófico, nos referiremos a su análisis de las formas de gobierno.

Su obra cumbre es *La República*, que según Manuel Fernández Galiano, en su introducción a la edición de Alianza de 1988, no es una traducción precisa del título original, *Politeia*, que más bien sería “régimen o gobierno de la polis (o ciudad-Estado)”, pero que es traducida al latín en donde *res-pública* tiene un significado semejante (Fernández, 1988). Sin embargo, no hay que perder de vista que el término república está cargado de sentido político en nuestro entorno.

El libro inicia con una discusión sobre la justicia como “el principio de la vida social”, esto es, el vínculo que liga a los individuos y forma el Estado, y a partir de allí Platón realiza un análisis de las formas de gobierno, que irá graduando desde la mejor hasta la peor, y que corresponden con las tres clases de personas que identifica a partir del Mito de la Caverna, cuya tesis dicta que vivimos en la ignorancia y de la cual salimos al emprender el camino del aprendizaje. Según Platón, esas **tres clases de individuos** equivalen a las tres partes de la *psyche*:

- » El pueblo (hierro), trabajadores, sembradores, albañiles, etc., encargados de la reproducción del colectivo, el trabajo, la templanza, modulan los apetitos que amenazan el colectivo.



Preguntas frecuentes

- » Los guerreros (plata), fuertes, valientes, se encargan de proteger al colectivo; la fortaleza (*andreia*) de la voluntad ha de modular el alma pasional o irascible hacia los afectos nobles.
- » Los filósofos (oro), que eran inteligentes, racionales, y los más apropiados para tomar decisiones para la comunidad y para ser los educadores; la sabiduría (*sofia*) es la virtud propia de la razón.

La justicia es una síntesis de las virtudes propias de cada clase, y los hombres serán más o menos sabios, según sean capaces de razonar y no dejarse engañar por sus sentidos.

Lo interesante de Platón con relación a las formas de gobierno es que de una u otra manera considera que se requiere un permanente autocontrol y control de otros para evitar que una forma de gobierno adecuada se degrade y tome una forma perversa de sí misma. En consistencia, cuando se refiere a las formas de gobierno, en primer lugar sitúa la Monarquía, el gobierno de la aristocracia, es decir, el gobierno de los mejores, que para Platón son los más sabios, los filósofos, y su gobierno estaría dominado por la sabiduría, su gobernante ideal es el filósofo rey.

La segunda mejor forma de gobierno la representaría la timocracia, el gobierno de los guerreros. Esparta es el ejemplo por excelencia, la ciudad ya no estaría dirigida por la sabiduría, sino por el valor, la fuerza. La tercera es la *Politeia*, o sea, el gobierno de muchos, y cuyo resultado, para Platón, es la pérdida total del sentido de los valores y de la estabilidad. Las formas degradadas son la oligarquía de la aristocracia, el gobierno de los ricos, y cuyo único deseo se cifra en la acumulación de riquezas; la democracia de la *politeia*, y la tiranía de la monarquía.



Preguntas frecuentes

Aristóteles, discípulo de Platón en la Academia y fundador del Liceo, es bastante más empírico y realista que su maestro. No era ciudadano de Atenas, por lo que fue un meteco mientras vivió en ella, y entendió que la política debe dirigirse a lo que hay, no a lo que nos gustaría que hubiera o a lo que debería ser; admiraba el idealismo de Platón, pero lo consideraba inviable y poco útil para la labor de gobernar.

El Estado no puede consistir en una unidad perfecta, ya que esto conllevaría su propia destrucción. Igual que en un organismo, las partes que lo componen están diferenciadas entre sí, el Estado es un todo que abarca multitud de diferencias, y en ello consiste: en la regulación mediante leyes, de todas las diferencias, de todas las voluntades.

En la práctica, constituir un Estado solo es posible si se le dota de un sistema de Gobierno, de un marco adecuado de leyes e instituciones que regulen la convivencia y permitan la plena realización de la naturaleza humana y su fin último, que es la felicidad. La justicia es la virtud que asegura y consolida el orden en la *polis*, armonizando equitativamente los derechos y los deberes de todos los miembros de la comunidad. La postura política aristotélica es “naturalista”: el Estado es algo natural. No es fruto de un pacto o acuerdo entre hombres (contractualismo), sino que es consecuencia de la propia naturaleza humana; somos animales políticos (*zoon politikon*).

Prolífico escritor, nos deja su obra *La Política*, que literalmente significa las cosas referentes a la *Polis*, en la que desarrolla, a partir de Platón, una clasificación de las formas de gobierno.



Recuerde

Para Aristóteles, existen las formas puras e impuras de Gobierno. Las formas puras se caracterizan porque buscan la garantía del interés general, estas son la república o democracia, llamada de una manera u otra, dependiendo de los autores, la monarquía y la aristocracia. Las formas impuras de gobierno surgen de las desviaciones de las formas puras del gobierno, es decir, cuando las formas puras ya no buscan el interés colectivo y lo supeditan al de una minoría. La forma impura de la monarquía es la tiranía (gobierno solo para el interés del rey), la de la aristocracia es la oligarquía (gobierno para una élite) y la de la república o democracia es la demagogia (gobierno para los pobres) (Aristóteles, 1873).

Las formas de gobierno debatidas y elaboradas por estos pensadores en los siglos V y IV antes de Cristo han estado presentes a lo largo de la historia de la humanidad, así como el debate sobre los valores que soportan unas y otras, y sobre sus implicaciones para la educación de una sociedad. En efecto, producto de probar unas y otras, y de reflexionar sobre ellas, hemos acumulado un aprendizaje que nos ha permitido formular teorías más complejas y completas sobre el concepto de gobierno y el ejercicio de gobernar.

En su texto *Las teorías de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político* (1987), Norberto Bobbio contextualiza el desarrollo y las transiciones de las formas de gobierno, en el marco del pensamiento filosófico y las transformaciones históricas. De esta manera, la democracia, la dictadura, la aristocracia y la monarquía se presentan en momentos históricos específicos, y se ven influenciadas –o son explicadas y justificadas– por las contribuciones teóricas claves de autores como Polibio, Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Vico, Montesquieu, Hegel y Marx. Quedan fuera importantes e interesantes pensadores, pero como se mencionó al inicio este documento, se pretende una síntesis y una provocación para quienes lo consulten.

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR

1.2. El gobierno como arte, como ciencia y como institución

El entendimiento sobre el gobierno, su naturaleza y su función, el qué y el para qué del gobierno ha navegado sobre tres tipologías claves: El gobierno entendido como arte, el gobierno entendido como ciencia y el gobierno entendido como institución.

Sobre el gobierno entendido como arte, es necesario hacer mención de la obra de Nicolás Maquiavelo, quien en el contexto del nacimiento de la modernidad política en Europa, y del renacimiento en el arte, finales del siglo XV y principios del siglo XVI, da respuesta a un momento histórico muy interesante. Vive un periodo de ciudades Estados poderosas y rivales (Floencia, Milán, Nápoles, Venecia, Pisa, etc.), cuyas rivalidades se expresan inicialmente en guerras, pero que se refinan en una serie de intrigas cortesanas en donde se da, traducido a nuestros días, un enorme transfuguismo político. Junto a estos poderes locales, Maquiavelo aprecia el surgimiento de los Estados nacionales, cuya unión les permite ser imperios (España, Francia y Alemania). Advierte que en Italia la unidad nacional está amenazada por estos poderes locales, aún arraigados en la cultura medieval, y se propone escribir un tratado sobre cómo debe ser un gobernante para poder avanzar el proyecto de Estado Nación en la Italia de su tiempo.

Las rivalidades entre las influyentes familias de los Borgia y los Medici, y sus conflictos con familias como los Orsini y los Colonna, marcan una realidad política tempestuosa y poco clara. En estas circunstancias es perfectamente comprensible el énfasis de Maquiavelo en la necesidad de que el gobernante esté permanentemente preparado para la guerra y para afrontar las traiciones y las posibles embestidas de enemigos domésticos y foráneos.

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR

Su doctrina sobre el gobernante está condensada en la obra *El Príncipe* (1513), donde a partir de una serie de reflexiones acerca del poder y el arte de gobernar, presenta una serie de recomendaciones prácticas sobre las características que debe tener y las estrategias que debe utilizar un gobernante para mantenerse en el trono y garantizar la adhesión de sus gobernados. Dado que el príncipe o el gobernante tiene como misión la felicidad de sus súbditos, y esta solo se puede conseguir con un Estado fuerte, es apenas lógico recurrir a la astucia, al engaño y, si es necesario, a la crueldad, mucho más si consideramos que para Maquiavelo los seres humanos son perversos y egoístas por naturaleza. Solo un Estado fuerte, gobernado por un príncipe astuto y sin escrúpulos morales, puede garantizar un orden social justo que frene la violencia humana.

En general, se puede decir de los hombres lo siguiente: son ingratos, volubles, simulan lo que no son y disimulan lo que son, huyen del peligro, están ávidos de ganancia, y mientras les haces favores son todo tuyos, te ofrecen la sangre, los bienes, la vida, los hijos cuando la necesidad está lejos, pero cuando se te viene encima, vuelven la cara (Maquiavelo, 1985, p. 88).



Idea clave

Según Maquiavelo, toda organización política es producto de la unión natural de las virtudes individuales en una virtud colectiva encaminada a realizar la seguridad general. Su teoría sobre el gobierno ha sido calificada de realista o utilitarista; sin embargo, para algunos de sus intérpretes, Maquiavelo defiende la “razón de Estado”, y, en ese sentido, da mayor importancia a lo que podría ser el bien general. Lejos de ser un teórico de la política, es un testigo de esta y de su tiempo, y aportará a la historia una mirada crítica y despiadada de su tiempo: gobernar es el arte de seducir.

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR

La concepción del gobierno entendido como ciencia es expuesta ampliamente por Michael Foucault, en el seno del curso Seguridad, Territorio, Población ofrecido en el College de France entre 1977 y 1978. En este curso, y en gran medida partiendo de *El Príncipe* de Maquiavelo, desarrollará el concepto de gubernamentalidad para referirse a tecnologías de gobierno, es decir, a las estrategias utilizadas para gobernar eficazmente la conducta de otros y el desarrollo de los medios técnicos para lograr tal cometido. Para Foucault, el nacimiento de la ciencia política implica la racionalización del ejercicio de gobernar, en cualquier espacio y escala.

Toda la obra de Foucault se interesa en el ejercicio del poder y los mecanismos utilizados por quienes lo ejercen. Es un posestructuralista y, como tal, intenta comprender las evoluciones históricas de las estructuras de poder y el porqué de sus cambios. Vive la toma de París por los nazis y Mayo del 68, eventos que sin duda marcan su pensamiento.

Su obra sobre el gobierno es importante en la medida en que considera que no son el azar o la creatividad los que marcan la historia del gobierno; no es un arte sino una ciencia, en tanto involucra el desarrollo de conocimientos y tecnologías al servicio del ejercicio del poder. Para el desarrollo del concepto de gubernamentalidad, Foucault parte de la Europa del siglo XVI y de Maquiavelo como el pensador de la transición entre los modelos feudales y el Estado moderno.

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR



Recuerde

Para Michel Foucault, la categoría gubernamentalidad describe cómo el gobierno se transforma en función de la nueva forma de Estado y adquiere una serie de nuevas preocupaciones respecto a la sociedad. En el marco de este proceso, el gobierno se centra en la construcción de una racionalidad del gobernar, es decir, la generación de herramientas racionales (ciencias como la Estadística y dispositivos racionales como la escuela), con las que el gobierno cumpliría sus fines. Aquí el problema ya no es el arte del gobierno, sino su racionalidad y el desarrollo de instrumentos y técnicas para asegurar la estabilidad y la dominación (Silva Vega, 2014).

Este concepto permite reconocer conjuntamente el medio y el fin del gobierno, y el tipo de racionalidad que debe emplearse para gobernar apropiadamente, lo que equivale a establecer la “justa medida” de una decisión política (Foucault, 2009, p. 404). Un elemento fundamental de la contribución de Foucault es su trabajo sobre la introyección de los mecanismos de poder a nivel del individuo y de la familia; asimismo, la separación público/privado será por él cuestionada, al mostrar en su análisis de la historia de la gubernamentalidad cómo la ciencia de gobernar recurre a refinadas técnicas de control, incluyendo la propaganda, la educación y las instituciones de rehabilitación.



Idea clave

El gobierno entendido como institución es una escuela de pensamiento que se desarrolla fundamentalmente en Estados Unidos durante el siglo XX, a pesar de estar enraizada en el trabajo de Max Weber, quien estudió las relaciones entre economía, instituciones y valores, y los sistemas de poder al interior de la sociedad. El institucionalismo norteamericano se extendió a partir de una crítica a la teoría económica neoclásica, considerando que esta dejaba por fuera importantes factores para la comprensión del desarrollo; de ahí que los institucionalistas se preocuparan por estudiar y teorizar sobre el cambio social, el control social, la acción colectiva y el progreso técnico, en un esfuerzo por transformar la economía en una ciencia empírica, en línea con los modelos de las ciencias naturales (Kalmanovitz, 2003).

Hacia 1914, con los trabajos de Veblen, Mitchell y Commons, se consolidó el institucionalismo norteamericano que, por la década de los veinte, amenazó con convertirse en la corriente dominante del pensamiento económico. En los años treinta influyó en la política, tal como ocurrió en el New Deal (Morales, 1997).

Como puede verse, el institucionalismo norteamericano nace en el marco de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión de los años 30, por lo que la relación entre el Estado y el mercado será uno de los intereses centrales para esta escuela de pensamiento, frente al empuje de la economía neoclásica, así como el asegurar el funcionamiento de las instituciones, siendo estas, para los institucionalistas, tanto las organizaciones como estructuras, como las reglas como cultura.

Según el institucionalismo, el mercado es una institución compleja, aunque no el mejor ni el único mecanismo utilizado en el momento de la asignación de recursos, pues las instituciones existen y colaboran en este sentido.



Idea clave

En su visión del comportamiento macrosocial, más allá del punto de vista micro, consideró prudente tomar en cuenta las fuerzas políticas y las coaliciones sociales en procesos de elección pública en los que coexisten elecciones mercantiles. Además, introdujo el análisis empírico al marco teórico (Foster 1992).

Esta aproximación trasciende lo coyuntural, pues independientemente del tipo de gobierno, las instituciones son importantes por cuanto están creadas y constituidas por seres humanos capaces de cambiarlas; el elemento subjetivo, la cultura, es incorporado, primero, al discurso económico y, luego, a las demás ciencias sociales. John R. Commons, por ejemplo, denomina institución a toda acción colectiva que controla, libera y amplía la acción individual.

Las instituciones políticas expresan determinadas opciones sobre qué forma deberían adoptar las relaciones políticas: lo que las define es su constante demanda a los miembros de una sociedad para que se comporten de determinada manera a la hora de perseguir sus fines políticos. Esto nos lleva a definir las instituciones políticas en función de un imprescindible componente normativo; las características más relevantes incluyen: un partido de gobierno disciplinado, basado en una mayoría y en un programa; una oposición institucionalizada; un funcionariado profesional neutral, y un equipo de gobierno.

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR

Preguntas frecuentes

¿Cuáles son los principios básicos del institucionalismo?

Según Reis (2007), son seis:

- » Negación de las verdades absolutas de los clásicos y neoclásicos sobre el mercado.
- » Valoración de los factores históricos, sociales e institucionales.
- » Reconocimiento del cambio permanente y preferencia por los modelos dinámicos.
- » Reconocimiento de un complejo sistema de influencias entre individuos, instituciones y sociedad.
- » Focalización en el comportamiento de los agentes.
- » Necesidad de integrar la economía con otras ciencias sociales.

Finalmente, algunos analistas contraponen el institucionalismo norteamericano (Thorstein Veblen, John R. Commons, Wesley Mitchell, Clarence E. Ayres, entre otros) al estructuralismo latinoamericano (Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, etc.). Invitamos a las y los lectores a profundizar en este debate.

El neoinstitucionalismo en sus diferentes versiones (histórico, económico, sociológico, de las organizaciones, etc.), da continuidad en algunos aspectos a los debates y preocupaciones de los institucionalistas, en otros los contradicen y otros son aportes novedosos al pensamiento económico y

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR

político. Las diversas propuestas neoinstitucionalistas recogen una preocupación significativa de los años ochenta, particularmente para Latinoamérica, como lo es la importancia del Estado.

Será precisamente en esta década que el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos propondrán, como resultado en gran parte de la crisis del petróleo, una serie de medidas de ajuste dirigidas a las naciones en desarrollo, que vendrán acompañadas necesariamente de una serie de reformas al aparato estatal. Entre las “recomendaciones” de la reunión sostenida en Washington estaban: la estabilización macroeconómica, la liberalización económica con respecto tanto al comercio como a la inversión, la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía doméstica: el modelo neoliberal.

Luego de probar el modelo y de las múltiples protestas que ello provocó, son múltiples los análisis y las críticas al modelo neoliberal, por lo que no lo abordaremos, pero diremos, junto a otros autores, que durante la década del noventa pareció surgir un nuevo “consenso” en torno a la idea de que el mercado, siendo condición necesaria para el desarrollo (como atestiguaron el fracaso sin paliativos de la planificación central y el éxito de China en la introducción –aunque paulatina– de mecanismos de mercado), no era ni mucho menos condición suficiente (Bustelo, 2003). El pos-Consenso empezó a difundir la idea de que el Estado debía crear mercados, corregir las imperfecciones de los existentes e incluso distorsionar deliberadamente algunos de ellos para acelerar el crecimiento económico y el desarrollo; así se evidencia en el texto *Beyond the Washington Consensus: Institutions matter (Más allá del Consenso de Washington: Las instituciones importan)*, producido por los economistas del Departamento de América Latina del Banco Mundial (Burki y Perry, 1998).

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR



Recuerde

En este entorno florecen las diversas propuestas de los neoinstitucionalistas, que tienen en común la preocupación por las instituciones (variable endógena). Akerlof desarrolla el enfoque de la información; Williamson, Alchian y Demset estudian los problemas de la organización y de los derechos de propiedad; Olson se refiere a la acción colectiva (decisiones individuales con consecuencias de tipo colectivo); Stiglitz analiza la economía de la información a través de los mercados, y North hace una interpretación histórica de la evolución de las instituciones (Morales, 1997).

A partir de este último enfoque –el que más se ha ocupado del tema de gobierno–, North plantea que las reglas formales e informales estructuran al gobierno y este, actuando como institución, asume una serie de responsabilidades y establece criterios de decisión tendientes a regular comportamientos. A diferencia del institucionalismo, los neoinstitucionalistas estudian la estructuración del gobierno en función de las reglas formales e informales de la sociedad, un interesante y valioso aporte para comprender las contradicciones entre lo que se concibe como ideal y el comportamiento de las instituciones en la práctica.

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR

Estas tres aproximaciones a la pregunta de la naturaleza del gobierno y de gobernar son fundamentales para la comprensión de las dinámicas políticas en las que se desenvuelve la acción pública:

- » El gobierno entendido como arte ayuda a comprender las dinámicas de las relaciones de poder que existen detrás de las decisiones de gobierno.
- » El gobierno entendido como ciencia contribuye a identificar las tecnologías de gobierno y su transformación en función de las demandas sociales y de los problemas del poder.
- » El gobierno entendido como institución permite comprender las dinámicas del gobierno en el marco de estructuras formales e informales.

En la búsqueda por definir el gobierno hay otra pregunta que ha orientado los debates: ¿Cuáles son los fines del gobierno? El para qué del gobierno y la acción de gobernar se abordarán brevemente en el siguiente apartado.

1.3. Los fines del gobierno: del por qué y el para qué, depende el cómo

El desarrollo y la especificidad de las formas de gobierno están ligados estrechamente a las filosofías políticas dominantes, ya que estas definen no solo la forma del gobierno, sino unos supuestos básicos sobre la naturaleza humana, que justifican como la mejor una u otra forma de gobierno. Nuestra modernidad ha estado particularmente marcada por dos grandes tendencias teóricas con relación a lo político: el liberalismo y el marxismo. Para el liberalismo, la unidad de análisis de lo social y lo político es el individuo, mientras que para el marxismo serán las relaciones de producción.

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR

El liberalismo comporta la destrucción del antiguo orden político, en el que la individualidad estaba reservada para unos pocos (la nobleza), y en este sentido es revolucionario, pues nace con los ideales de libertad e igualdad; sin embargo, su no consideración de las estructuras sociales lo convierte en la ideología de una clase: la burguesía. El liberalismo, en su versión contractualista, considera el gobierno como un elemento necesario para la conservación de la sociedad; su papel sería fundamentalmente la protección de la propiedad, la cual es el principio rector del liberalismo. La propiedad implica, según John Locke, la vida, los bienes y la libertad de las personas. Así, el gobierno debe orientar la acción del Estado a la protección de la propiedad y a la garantía de las relaciones de intercambio. Para el utilitarismo, la búsqueda de la felicidad para el mayor número de personas supone un gobierno que busque la maximización de los beneficios para un mayor número de personas. En general, se considera que la democracia sería la forma de gobierno más adecuada para este fin.

En el otro lado del espectro político se encuentra el marxismo, o materialismo histórico, cuyos pensadores consideran que el liberalismo es una filosofía que solo sirve al capitalismo y, por ende, a un régimen de explotación y dominación. No obstante, esta relación entre lo económico y lo político no es tan clara, ya que un régimen puede ser liberal en lo económico pero no en lo político (el Chile de Pinochet), liberal en lo político pero no en lo económico (las socialdemocracias escandinavas) o liberal en lo político y lo económico (como se considera Estados Unidos).

TEMA 1. EL GOBIERNO Y EL GOBERNAR



Preguntas frecuentes

¿Cómo se definen las relaciones de producción en el marxismo?

Para los marxistas, la propiedad sobre los medios de producción define las relaciones de producción, las que a su vez dividen la sociedad en explotadores y explotados, en la modernidad burgueses y obreros. La perspectiva normativa del marxismo apunta a una sociedad comunista, lo que implica una radicalización democrática, la cual demanda la abolición de las instituciones burguesas, entre las que se encuentra el Estado y el gobierno liberal, para dar paso a un gobierno donde el pueblo ejerza la soberanía real. Entretanto, el gobierno socialista sería el ideal, en el que la propiedad estaría en manos del Estado, para así garantizar el gobierno de las mayorías, la dictadura del proletariado.

Es interesante anotar que al inicio de esta escuela de pensamiento se dio un debate entre Marx y Bakunin alrededor de una propuesta aún más radical por parte de Bakunin: la Anarquía entendida como el no gobierno. Si hay equidad, igualdad, libertad y fraternidad, para qué un gobierno. Dejamos abierta la discusión.

UNIDAD DIDÁCTICA 2

TEMA 2. GOBIERNO, RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICO

Hace un tiempo no muy lejano, estos términos no eran significativamente diferentes y aún hoy se encuentra en la literatura un uso indiferenciado de ellos; sin embargo, a medida que se desarrollaban escuelas de pensamiento enmarcadas en la teoría de sistemas, se empezaron a diferenciar de manera creciente.

Para algunos autores, el régimen político incluye, de una u otra forma, “el sistema de partidos, el sistema de mediación entre sociedad y Estado; el sistema de toma de decisiones que, en términos prácticos, estaría comprendido por el sistema electoral, donde se expresa la cultura política, y su derivado más importante, el sistema de administración pública, donde se organiza la gestión estatal” (Vargas, 1998, pp. 161-162). Sin tratar de resolver el debate, lo cierto es que son conceptos muy cercanos, y que será solamente cuando la teoría de sistemas se posesione en el terreno de lo político, que las diferencias empiecen a marcarse.



Preguntas frecuentes

¿Qué es el régimen político?

Hace referencia al conjunto de normas y leyes que rigen el comportamiento político de una sociedad dada. En este sentido, el régimen hace referencia a la parte formal y explícita de cómo quiere ser una sociedad, los acuerdos fundamentales, los valores deseados, el ideal. Es la estructura organizadora del poder, que establece los criterios de selección de los integrantes de la clase dirigente y asigna los roles en ella. También es el conjunto de normas y procedimientos para el acceso y el manejo del poder.

El régimen político se puede clasificar de diversas maneras, según demos respuesta a las siguientes preguntas: quién ejerce el poder, cómo lo ejerce y cómo accedió a él. Así podemos hablar, en el primer caso, de regímenes parlamentarios o presidencialistas, por ejemplo; en el segundo caso, de regímenes totalitarios o representativos, y en el tercero, de regímenes legítimos o ilegítimos. En una democracia, es la voluntad política del pueblo quien elige el régimen político –que en el caso de Colombia es una república–, pero también es cierto que la estructura del régimen condiciona la formación de la voluntad política. Cada tipo de régimen está asociado a determinados valores y limita la libertad de acción de los gobernantes.

Por su parte, el sistema político hace referencia a la forma como se estructura la organización y coordinación del Estado. Como concepto más dinámico, alude a las interacciones y fuerzas existentes en el gobierno y la sociedad. No obstante, este término se complejiza, como ya se mencionó, a medida que se desarrollan aproximaciones sistémicas de lo político. El enfoque sistémico proviene del campo de la informática, la teoría cibernética de las comunicaciones, y de la teoría general de sistemas propuesta por Bertalanffy, pasando por la sociología de Parsons. Llega al terreno de lo político con la intención de posibilitar la construcción de categorías de análisis y enfoques novedosos que permitieran romper con el enfoque jurídico e institucional dominante en los estudios políticos hasta la segunda mitad del siglo XX.

TEMA 2. GOBIERNO, RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICO



Preguntas frecuentes

En el ámbito político, el autor más citado en relación con este enfoque es David Easton, quien escribió en 1953 el libro *The Political System* (*El sistema político*) y en 1965 dos obras en las que buscaba precisar su esquema de análisis: *A Framework for Political Analysis* (*Un marco para el análisis político*) y *A System Analysis of Political Life* (*Un análisis sistémico de la vida política*). Según Easton, lo que distingue a las interacciones políticas de las demás interacciones sociales es que se orientan fundamentalmente hacia la distribución de cosas valoradas entre personas y grupos, siguiendo uno o más de tres procedimientos posibles: privando a una persona de algo valioso que poseía, entorpeciendo la conservación de valores que de lo contrario se habrían alcanzado o permitiendo el acceso a los valores a ciertas personas y negándolo a otras (Easton, 1999, p. 49).

TEMA 2. GOBIERNO, RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICO



Recuerde

De acuerdo con Easton, los componentes de un sistema político son: la comunidad política, el gobierno y el régimen político. La comunidad política está compuesta por ciudadanos que participan de los procesos políticos de diversas formas, votando, como miembros de partidos políticos, mediante grupos de presión, a través de los movimientos sociales o la opinión pública. El gobierno está representado por las diversas ramas en que se distribuye el poder político. El régimen se compone de las reglas que definen el uso del poder y que generalmente están contenidas en una constitución.

El debate sobre la pertinencia de los enfoques sistémicos sigue en pie en los distintos campos del conocimiento, tales como la sociología y la antropología, ya que si bien este enfoque es una interesante vertiente del análisis político, también contribuye al entendimiento de la sociedad en su conjunto, como un todo en el que la historia y la naturaleza son fundamentales para conocer sus desarrollos actuales.

Dependiendo del régimen y del sistema político en el que se inscribe, el gobierno cuenta con diversas estrategias para gobernar y su uso incidirá sobre la legitimidad y la gobernabilidad del sistema.

2.1. Estrategias para gobernar

El Gobierno está encargado de administrar el poder político, cuya función principal es preservar el orden social y político. El cómo lo preserve se inscribe en el régimen y sistema político dominante, en los límites que tenga ese ejercicio del poder.

Preguntas frecuentes

¿Cuáles son las estrategias más comunes que encontramos en la historia de los gobiernos?

De forma anticipada, estas estrategias suelen estar presentes de manera simultánea, aunque varían en grado y profundidad.

Estrategia de la autoridad

Es un concepto complejo que alude en realidad a diversas fuentes de autoridad, esto es, a qué le atribuye esa cualidad a alguien o “alguienes”. Los valores que subyacen a una sociedad, es decir, su marco axiológico, determinan en gran medida quién es considerado autoridad. Y el marco axiológico está directamente relacionado con las circunstancias históricas en las que se desarrolla.

TEMA 2. GOBIERNO, RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICO



Preguntas frecuentes

Así, hay autoridad por conocimiento y capacidad, como en El filósofo Rey de Platón; hay autoridad por la capacidad de sobrevivir en un entorno de traiciones, como en El Príncipe de Maquiavelo; hay autoridad por el poder delegado del pueblo soberano de la República francesa, o hay autoridad por el control sobre las voluntades individuales y la creación de una voluntad única e incondicional, como en la Alemania de Hitler.

Estrategia de la influencia

Es la capacidad de persuadir de manera directa e indirecta a los gobernados; la propaganda y los medios masivos de comunicación son mecanismos creados para persuadir. La simbología, que ha llegado en este siglo a niveles de refinación antes impensables, gracias al desarrollo de las TIC, es el lenguaje de la persuasión. Múltiples autores, entre quienes destaca Michel Foucault, se han ocupado de entender, analizar y criticar los mecanismos de persuasión y la ética que subyace a su uso.

Estrategia de la coerción

Es un mecanismo establecido en el propio concepto de soberanía. Se supone que el Estado posee el monopolio de la fuerza y que aceptamos, entonces, que la coerción sea parte del acuerdo constitucional. Sin embargo, la coerción debe utilizarse dentro de los límites establecidos por la ley, y de manera transparente; de otra manera, se cae en el abuso del poder y la pérdida de legitimidad de quienes lo ejercen. Casos como los “falsos positivos” o el “círculo del anillo” en Colombia invitan a reflexionar sobre la coerción y si esta puede ser considerada una estrategia válida y pertinente para nuestro régimen político. El debate, realmente, hace referencia al qué es gobernar y a la diferencia con dominar, controlar, manipular, etc.

TEMA 2. GOBIERNO, RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICO

Los cambios en las formas de gobierno han implicado la creación y diversificación de mecanismos, funciones e instituciones, para mejorar las capacidades de decisión, intervención y control del Estado. A medida que la sociedad se hace más compleja, el gobierno también cambia, ajustando su estructura y los mecanismos para gobernar. Se sugiere revisar el trabajo de Michael Mann, *Las fuentes del poder social II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales*, para profundizar en este tema. Mann expone de forma sistemática la configuración histórica del Estado, que pasa por el desarrollo de la coerción, el consenso y los incentivos, como elementos centrales para su continuidad. Como veremos en un apartado posterior, la gobernabilidad también se complejiza y surgen nuevos conceptos, como el de gobernanza, para abordar tal complejidad.

Más allá de los mecanismos que utilice un gobierno –y quizás más importante aún– es la forma como se organiza el gobierno. La pregunta sobre cómo estructurar los gobiernos para que cumplan con su función fundamental de mantener estable la comunidad política que gobiernan, valga la redundancia, se la han planteado tanto teóricos como gobernantes en todas las épocas y en todos los espacios, y, desde luego, cómo establecer los límites del poder del gobierno, a fin de garantizar que no se olvide de dicha comunidad y su bienestar. Estos son los temas que se abordan en el siguiente apartado.

TEMA 3. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

UNIDAD DIDÁCTICA 2

Más allá de la estructura misma en la que se exprese un gobierno, es imperativo definir cómo es que este va a trabajar, qué características debe tener una organización gubernamental y qué características quienes la gestionan, y con qué herramientas debe contar para cumplir con los fines para los que fue creado. En la modernidad, los cambios en las formas y organización del gobierno se expresan en tres elementos fundamentales:

- » Se ha desarrollado un cuerpo profesional dedicado a las tareas de Estado, denominado burocracia.
- » Un campo del conocimiento dedicado al estudio de la función administrativa del Estado, denominado Administración Pública.
- » Una serie de tecnologías para intervenir problemas sociales, donde se destacan principalmente la planeación y las políticas públicas.

Originariamente, el término “burocracia” se utilizó para referirse a un fenómeno que venía adquiriendo creciente importancia en la sociedad francesa del siglo XVIII: el surgimiento de un grupo de funcionarios para los cuales la tarea de gobernar se había convertido en un fin en sí mismo (Oszlak, 1977). Max Weber, en su texto *¿Qué es la burocracia?* (1991), explora en profundidad el sentido de la existencia del concepto. Desde una mirada histórica y estructural, argumenta que el surgimiento de la burocracia está vinculado con el nacimiento y desarrollo del capitalismo y con las transformaciones de las formas de dominación política de la modernidad. La legitimidad del poder, las formas de dominación y el esquema de organización burocrática son aspectos centrales para la comprensión del despliegue del gobierno en el marco del Estado moderno.

TEMA 3. GOBIERNO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Recuerde

El concepto de burocracia se acuña para denominar no solo un cuerpo profesionalizado al servicio de gobernar (servidores de lo público), sino una serie de reglas sobre cómo seleccionar, promover y articular este cuerpo de burócratas. Se trata del primer ordenamiento del servicio civil, que se contraponía al nepotismo y clientelismo imperantes antes de la aparición de la burocracia. Weber (1991) aborda desde un plano idealizado el problema de la administración eficiente, sentando las bases de funcionamiento de una organización burocrática como sistema organizativo basado en un conjunto de funciones formales establecidas mediante reglas legales, racionales, escritas y exhaustivas. El poder de cada individuo es impersonal y procede de la norma que crea el cargo. Como veremos más adelante, el modelo ideal de Weber tiene que ver con su preocupación por la legitimidad que debe tener el accionar del gobierno.

Con el paso del tiempo, el término se ha tergiversado y comúnmente se habla de burocracia para referirse a la rutina, la ineficiencia, la complicación de procedimientos, la injerencia “injustificada” en áreas reservadas a la actividad privada, el exceso de personal, la corrupción y el patronazgo político (Crozier, 1964). El estudio detallado de este concepto y sus diversas expresiones es parte de la formación de todo servidor público.

TEMA 3. GOBIERNO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El campo de conocimiento que se ocupa de la función administrativa del Estado, conocido como Administración Pública, se perfila a partir de la formalización de un aparato de gobierno y unas tecnologías para cumplir la misión del aparato de gobierno. Desde un punto de vista formal, alude a la entidad que administra, es decir, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público, entendido este último como las expectativas de la colectividad.

El debate sobre el carácter particular de la Administración Pública ha sido intenso e interesante para poder definirse como una forma particular de organización y de acción.

La administración pública, en tanto estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo, y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero tanto la organización como la función o actividad reúnen, además, caracteres tecnicopolíticos, correspondientes a otros campos de estudio no jurídicos, como los de la teoría de la organización administrativa y la ciencia política (Moreno, 1980).

Parafraseando a Carles Ramió (1999), la administración pública es una realidad social, política y organizativa que requiere unos tratamientos analíticos jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos específicos. Para él, las características organizativas más relevantes que definen a la administración pública son:

TEMA 3. GOBIERNO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- » La complejidad, que no viene dada por sus grandes magnitudes –como se podría creer–, sino que se debe a su diversidad funcional y estructural: los organismos públicos atienden unas funciones muy distintas entre sí, pero utilizan un mismo modelo administrativo. También contribuye a la complejidad la irregular –y a veces caótica– especialización funcional y territorial (los criterios de departamentalización no son uniformes) que imposibilitan una correcta integración de las distintas actividades; la propia ordenación territorial del Estado, especialmente en los sistemas federales y regionales donde hay una pluralidad de instancias públicas con niveles de igual competencia, exige unos sofisticados mecanismos de coordinación interorganizativos.
- » La interdependencia entre política y administración. No hay separación entre política y administración, pues toda organización pública, por el hecho de serlo, participa del poder político, incluso cuando se trata de las zonas más modestas de la organización (Baena del Alcázar, 1985).
- » No existe una relación inmediata entre la actividad de la administración y los recursos financieros. Ello hace muy difícil medir la eficiencia o el rendimiento de la administración en términos normales. Además, la definición de los parámetros de eficiencia y eficacia tiene una fuerte dimensión política.
- » La dinámica organizativa se encuentra fuertemente condicionada por los límites normativos que delimitan la gestión del personal: los rígidos mecanismos de entrada al nuevo personal; su vinculación, una vez dentro, con la administración, y las escasas posibilidades de modificar las pautas negativas de comportamiento y de premiar las positivas son las características más notorias.

TEMA 3. GOBIERNO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- » A diferencia de la mayoría de las organizaciones, que han de competir entre sí para obtener del entorno los recursos necesarios para desarrollar sus actividades, la administración pública cuenta con suficientes recursos con una tendencia incrementalista que el Estado capta mediante el sistema fiscal. Pero si las administraciones públicas no compiten en un mercado económico, sí lo hacen en un mercado político y administrativo.
- » Es muy difícil identificar con exactitud el producto específico de cada administración, y aún más difícil encontrar indicadores para medir la eficacia y la eficiencia de la producción pública.
- » En la administración pública, como consecuencia de sus múltiples funciones, coexisten diferentes profesionales (médicos, educadores, ingenieros, etc.) con racionalidades específicas que requieren diferentes procesos y estructuras. Estos especialistas se ven a veces frenados y subyugados por una estructura y dinámica burocrática que prima los aspectos administrativos.

Estas consideraciones nos “llevan a la conclusión de que las diferencias entre organizaciones de naturaleza privada y organizaciones de naturaleza pública son muy substanciales, y se requiere cierta perspectiva distinta sobre una y otra actividad” (Subirats, 1990). Sabemos que las administraciones públicas presentan características específicas que justifican su tratamiento independiente a efectos de su estudio científico (Baena del Alcázar, 1985).

Una vez reconocida la especificidad de la disciplina, es necesario preguntarse sobre las formas como esta se transforma, en tanto las transformaciones del Estado, las nuevas tareas a abordar por

TEMA 3. GOBIERNO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

las diversas administraciones públicas, y sobre todo el enorme predominio de los recursos financieros y humanos que han supuesto y suponen la creciente actividad de prestación de servicios han puesto de relieve la aproximación organizativa, también denominada gerencialista o eficientista (Subirats, 1990). El debate se ha reabierto esta vez para optimizar la administración pública, surgiendo el paradigma de la Nueva Gerencia Pública. Las administraciones públicas han adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado substanciales cambios en su composición y estructura, y ello es causa y efecto de nuevas formas de gobernar. Este punto lo ampliaremos en el apartado del Gobierno contemporáneo.

Finalmente, con relación a las tecnologías del gobierno, entre las cuales se encuentran la planeación pública y las políticas públicas, son conceptos que se gestan en el marco de los distintos modelos de desarrollo promovidos en Occidente. La planeación pública desarrollada en la Unión Soviética y adaptada en Europa y América responde al orden histórico del periodo del Estado interventor y de la idea de desarrollo asociada a la modernización. Por su parte, las políticas públicas como disciplina académica nacen en los años 50 en Estados Unidos como una expresión del Estado en acción y de su capacidad para dar respuesta a las preocupaciones de su constituyente. Estos temas se abordan en otros espacios de este curso.

3.1. La relación administración pública y política

Weber también fue uno de los pioneros en el análisis de la relación entre Administración Pública y Política, pues sabía que existía una interdependencia entre Administración Pública y Política, y preveía que la tecnificación del quehacer de gobernar podía llevar a creer que eran separables. La

TEMA 3. GOBIERNO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

cuestión que subyace en esta problemática es el contraste, la distinción y la tensión entre la racionalidad sustantiva de la búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental-formal del ejercicio de la autoridad (Martins, 1997).

La sociología política de Weber acepta el conflicto entre política y administración, razón sustantiva e instrumental, hechos y valores, como insoluble, aun cuando plausible de equilibrio mediante el ejercicio efectivo del liderazgo político. En lo fundamental, la sociología política de Weber pone en evidencia los riesgos de la desintegración entre política y administración, proceso de inversión de la racionalidad burocrática que amenaza la legitimidad del Estado (Bendix, 1986; Weber, 1978).

Este debate sobre el carácter político o no político de la administración pública se desarrolla alrededor de preguntas que han acompañado el devenir de los gobiernos en sus diferentes expresiones: ¿Es objetiva la administración pública? ¿Cuál es el nivel de independencia de la burocracia frente al gobierno de turno? ¿Qué implicaciones tiene un cambio de gobierno para la burocracia? ¿Cuál es el principal objetivo del gobierno? ¿El bienestar de la población? ¿Su dominación? ¿El mantenimiento del *statu quo*?

Parte de las respuestas se encuentran en la forma como se define la agenda pública, que se relaciona con las prioridades políticas, sociales y económicas definidas por el gobierno y que, a su vez, permiten dinamizar y orientar los fines que el aparato burocrático debe alcanzar en el corto plazo.

¿Qué papel le corresponde al aparato administrativo frente al gobierno: obedecer o criticar? Nuevamente, eventos como los falsos positivos o los escándalos de las chuzadas sirven para ilustrar la importancia de estas preguntas. Esto nos lleva a reflexionar sobre los límites del gobierno en el siguiente apartado.

3.2. Los límites del gobierno

Como ya sabemos, la necesidad de contar con un cuerpo que se ocupara de la gestión de los asuntos públicos dio lugar al nacimiento del gobierno, y ahora sabemos que también al nacimiento de la administración pública. También sabemos que, idealmente, existen diversas formas entre las cuales una colectividad puede elegir para la gestión de sus asuntos públicos; el problema es saber cuál es la mejor y por qué, y cómo evitar, recordando a Platón, los abusos del poder.

En el proceso de reflexión sobre el tema de los límites, la comunidad de pensadores de lo político acuñó el concepto de legitimidad, entendida como aquello que hace que un colectivo acepte la autoridad de un cuerpo al que llamamos gobierno. En su texto *Sociología del Poder: los tipos de dominación*, Max Weber (1997) desarrolla una sistematización desde una perspectiva histórica, para definir los diversos tipos de gobierno según su fuente de legitimidad:

- » **Legitimidad carismática:** se basa en la devoción a la santidad, heroísmo o carácter ejemplar, específico y excepcional de una persona individual, y en el patrón normativo u orden político por ella revelado u ordenado. La autoridad carismática es relativamente efímera, presentando posteriormente rasgos de rutinización.
- » **Legitimidad tradicional:** se basa en una creencia establecida sobre la santidad de ciertas instituciones inmemoriales y en la legitimidad del estatus de quienes las representan. La estructura política se justifica según leyes y costumbres hereditarias.

TEMA 3. GOBIERNO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- » **Legitimidad legal-racional:** se basa en la creencia en la legalidad de sistemas de normas políticas explícitas y en el derecho de unos individuos dotados de autoridad a dar órdenes dentro de los límites marcados por la ley. Obedece a la idea de que la ley es la expresión de la soberanía popular y, a su vez, esta es considerada como la única fuente de legitimidad. Es un sistema de garantías, que pide la participación de los ciudadanos en la creación de la ley y en la vida política. Para Weber, la burocracia constituye el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo legal-racional de dominación.

Lo interesante del concepto de legitimidad es que apunta a los límites implícitos en cada una de dichas formas, y a la complejidad que implica el que los diferentes tipos coexistan en un mismo gobierno. Tal es el caso, por ejemplo, de las monarquías parlamentarias, en las que un gobierno legal-racional convive con otro de tipo tradicional. Finalmente, la definición axiológica de un modelo ideal por parte de Weber muestra la imposibilidad de mantener una neutralidad científica en el marco del ejercicio de gobierno.

Con relación a los límites, la modernidad ubica la constitución como el mapa de navegación –por ello es llamada carta magna– de una sociedad. Esta expresa el contrato social adquirido por sus miembros y, en últimas, su modelo ideal de sociedad. Hoy en día es ampliamente aceptado considerar al constitucionalismo como el principio rector y ordenador del aparato estatal y de su forma de gobierno. La pregunta que surge en este marco es cómo pueden las constituciones asegurar que estos principios rectores se hagan realidad.

TEMA 3. GOBIERNO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Idea clave

Giovanny Sartori pone en el corazón de la democracia a los partidos políticos como instituciones ordenadoras del debate político y entiende que una buena constitución garantiza su óptimo funcionamiento y un sistema electoral adecuado. Todo ello asegura mejores formas de gobernar la sociedad (Sartori, 1994).

En ese sentido, propone formar sistemas políticos que reproduzcan adecuadamente el equilibrio entre los sistemas presidencialistas y los parlamentarios sobre la base de un bipartidismo sólido. Sartori se pregunta, entonces, cómo resolver la relación entre gobernabilidad y representación, ya que todo gobierno representativo debe “representar”, pero a la vez debe ser capaz de actuar eficazmente.

Para comprender la organización del gobierno y sus límites, se pueden comparar las características del gobierno en Colombia y Venezuela, a la luz de las variables planteadas por Sartori (sistema electoral, tipo de sistema político). Ello permite comprender las diferencias estructurales del gobierno en el marco de determinado sistema político y cómo el sistema electoral y de partidos determina las dinámicas de construcción de coaliciones de gobierno. Sartori hace interesantes aportes al pensamiento político contemporáneo, al ocuparse de cómo funciona esto de elegir un gobierno y cómo la elección es insuficiente para garantizar la gobernabilidad. No obstante, su aproximación desde un modelo bipartidista se queda corta para la complejidad de las fuerzas políticas actuales. En el siguiente apartado, el texto se ocupa precisamente de la complejidad de gobernar en la actualidad.

TEMA 3. GOBIERNO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

UNIDAD DIDÁCTICA 2

TEMA 4. EL GOBIERNO CONTEMPORÁNEO

Las transformaciones históricas contemporáneas, principalmente las ocurridas luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, han redimensionado las ideas sobre el gobierno, su diseño interno y su relación con la esfera de lo social y el mercado.

La interdependencia creciente de los Estados, el surgimiento de múltiples instancias de coordinación y “gobierno” global, la consolidación de la democracia como sistema de gobierno en el mundo, la prevalencia de las políticas neoliberales y las reformas del Estado, así como la emergencia y crecimiento de las tecnologías de la información y la comunicación han marcado la historia del mundo desde mediados del siglo XX hasta nuestros días.

Recuerde

Las dinámicas expresadas en estos fenómenos se expresan en una creciente complejidad que trae consigo interesantes e importantes retos para el ejercicio de gobernar.

Los tres procesos mencionados son, de una manera u otra, la causa de una profunda definición del rol del Estado y del dominio de lo público. Las reformas estructurales, y en especial las de la década del ochenta, cambian sustancialmente el rol del Estado y en consecuencia el de los demás actores sociales y políticos.

TEMA 4. EL GOBIERNO CONTEMPORÁNEO



Recuerde

El hecho es que hablar de lo público no equivale más a hablar del Estado, otros actores están ahora presentes y activos, y en consecuencia las fronteras de lo público y lo privado no son tan claras como antes, y por ende tampoco lo son las relaciones entre los diferentes actores.

El gobierno es, ahora, el conjunto de organizaciones y/o instituciones a cargo de garantizar que las decisiones relacionadas con asuntos públicos cuenten con los medios necesarios para ser realizadas de forma exitosa, y que estas decisiones reflejen cierto equilibrio de intereses. Lo público es ahora claramente un territorio de interacción entre gobierno, sector privado (mercado) y sociedad civil. El costo es la falta de claridad con relación a la pertinencia de los modelos emergentes y la falta de herramientas y modelos de gestión para esta nueva territorialidad.

Algunas de las preguntas que abordaremos en este apartado son: ¿Cuál es el rol del gobierno en el mundo actual? ¿Cuáles son las características de la relación del Estado-Nación con el entorno internacional en el marco de la globalización? ¿Cuáles son las responsabilidades del Estado, la sociedad civil y el mercado frente a lo público y por qué?

TEMA 4. EL GOBIERNO CONTEMPORÁNEO

4.1. Nuevo equilibrio de poderes

La reducción de Estado promovida por las reformas de corte neoliberal tuvo dos consecuencias directas sobre el gobierno: por un lado, una redefinición de sus funciones y, por otro, una redefinición de su organización. Esto ocurre porque la consigna neoliberal era reducir el intervencionismo del Estado e incrementar el rol del mercado como motor del desarrollo, lo que cambia profundamente las funciones del gobierno al redefinir la relación entre lo público y lo privado. Por ejemplo, se llama a otros actores antes ajenos a lo público a ocuparse de funciones asumidas por el gobierno, particularmente en la provisión de servicios públicos, y con ello surgen nuevos modelos organizacionales, como en el caso de las Alianzas Público-Privadas (APP), las redes ciudadanas, las asociaciones de vecinos, etc. En consecuencia, el protagonismo del mercado crece y, por ende, el protagonismo del sector empresarial y financiero; las fronteras desaparecen para el dinero, y las multinacionales pueden presionar a gobiernos de todo el mundo para legislar a su favor.



Importante

El modelo fordista basado en la producción de bienes cambia por un modelo basado en el dinero, lo que desmaterializa los mercados y los hace volátiles. Saskia Sassen (1996, p. 40) señala que “desde 1980 el valor total de los activos financieros ha aumentado dos veces y media más rápido que el PIB agregado de todas las economías industriales ricas. Y el volumen de negocio en divisas, obligaciones y participaciones de capital ha aumentado cinco veces más rápido”.

TEMA 4. EL GOBIERNO CONTEMPORÁNEO



Importante

El primero en “globalizarse”, y actualmente “el mayor y en muchos sentidos el único auténtico mercado global” es el mercado de divisas. “Las transacciones por cambio de divisas fueron diez veces mayores que el comercio mundial en 1983; solo diez años después, en 1992, esas transacciones eran sesenta veces mayores”.

Por otro lado, se consolida la democracia como régimen político preferido a nivel mundial. Si en 1988 dos terceras partes de los gobiernos del mundo eran autócráticos, para el 2002 el 70 por ciento de los gobiernos del mundo eran democracias. Esto, sumado a la desaparición de Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la “derrota” del socialismo, traerá consigo una ciudadanía global mucho más activa y demandante de la realización de los ideales de la democracia. Adicionalmente, la ciudadanía adquiere la capacidad de “multiplicarse” y multiplicar su capacidad de presión a través de las redes sociales. Los movimientos ciudadanos cuestionan la capacidad del propio Estado para dar respuesta a sus demandas y, en esa medida, aumenta la presión sobre las capacidades de los gobiernos para gobernar.



Piense un minuto

Cómo los acelerados cambios en las relaciones sociales, políticas y económicas enmarcadas en los procesos mencionados han redefinido la esfera de lo político y cómo ha tenido implicaciones en la necesidad de un rediseño del Gobierno, que permita pensar en un nuevo equilibrio de las relaciones de poder Estado-sociedad-mercado. Movimientos como la Primavera Árabe, el modelo socialista venezolano, los indignados y la crisis económica del 2008 sirven para ilustrar los cambios en las relaciones de poder y los retos que enfrentan los gobiernos.

Más allá de si se comparten o no los cambios ocurridos, lo indudable es que el gobernar se hace mucho más complejo en la medida en que se suman diversos actores al proceso de gestión de lo público. El tamaño y forma organizacional de los gobiernos debe ajustarse a los modelos emergentes.

Para pensar en nuevas formas de estructurar los gobiernos, de manera que puedan dar cuneta o al menos recoger la creciente complejidad, se encuentra la propuesta de Bruce Ackerman, quien en su libro *El nuevo equilibrio de poderes* (2007) propone un diseño institucional compuesto por cinco poderes, los cuales tendrán como función asegurar los pesos y contrapesos institucionales. Si examinamos su propuesta, veremos que el autor recoge diversas preocupaciones abordadas en este texto: i) el desarrollo de la democracia, ii) el adecuado funcionamiento de las estructuras funcionales de decisiones y iii) la implementación y protección de los derechos fundamentales.



Importante

Para Ackerman (2007), el Gobierno estaría conformado por un primer poder constituido por una cámara con función legislativa y de elección de gobernantes. El segundo poder es el del pueblo, expresado en la realización de una serie de referendos sobre temas problemáticos. En tercer lugar, un órgano de control de la burocracia, que la proteja de la influencia de los políticos y los grupos de presión. El cuarto sería un poder supervisor de la democracia y, finalmente, un quinto poder de justicia distributiva, encargado de garantizar los derechos económicos y sociales que generalmente son olvidados por las clases políticas y la burocracia.

El punto clave de este tema es la comprensión de la dimensión política del diseño institucional. Para lograrlo, es fundamental relacionar el diseño institucional con las relaciones políticas del momento. Un ejemplo de ello es la configuración de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en Colombia, proceso en el cual confluyeron distintas fuerzas políticas, sociales y económicas, y cuya relación de fuerzas moldeó el diseño institucional contenido en la Constitución.

La reflexión de Ackerman (2007) sirve para ilustrar cómo se formalizan las preocupaciones y debates en curso, pero no es una respuesta definitiva al dinamismo de las relaciones políticas que caracterizan la modernidad y que se expresan en la emergencia de nuevos conceptos y la redefinición de los ya existentes. Para ilustrarlo, esta unidad revisa la relación entre gobernabilidad y gobernanza, dos conceptos sobre los que aún no hay suficiente claridad.

TEMA 4. EL GOBIERNO CONTEMPORÁNEO

4.2. Gobierno, gobernabilidad y gobernanza

Los cambios en curso en las relaciones entre el Estado, los actores sociales, los actores políticos y la órbita del mercado, así como la redefinición de la esfera de lo público y de las funciones del gobierno traen consigo un énfasis en las relaciones entre los actores antes no existente, ya que lo público era sinónimo de Estado y, por ende, los demás actores se ocupaban de lo privado. Esta frontera no solo desaparece como resultado de los procesos de globalización, las reformas del Estado de corte neoliberal y la consolidación de la democracia, sino que también obedece a tendencias teóricas posmodernas que cuestionan el propio concepto de lo privado.

Los profundos cuestionamientos a la capacidad del gobierno para cumplir sus funciones, o lo que es aún más grave, para escuchar a sus electores, ponen el concepto de gobernabilidad en el primer plano del debate contemporáneo. Antonio Camou (2001, p. 36) plantea una definición de gobernabilidad que expresa su carácter multidimensional y relacional, como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”.

TEMA 4. EL GOBIERNO CONTEMPORÁNEO



Idea clave

La definición de Camou (2001) permite superar la dicotomía gobernabilidad versus ingobernabilidad, y analizar grados y niveles de gobernabilidad. El término se refiere, pues, a un pacto tácito entre la ciudadanía y el gobierno: la ciudadanía confía en que el gobierno tiene la capacidad para dar respuesta a sus demandas, y por ello delega su poder, pero si el gobierno no cumple, entonces pierde legitimidad y la gobernabilidad, esa relación entre gobernantes y gobernados, se deteriora.

Así, frente a la crisis de las instituciones del gobierno producido por la reducción del tamaño del Estado, el consiguiente deterioro de la gobernabilidad y la existencia de una sociedad civil más demandante, era inevitable una crisis de gobernabilidad. La solución para este diagnóstico parecía ser una mayor cooperación entre el Estado y los actores no estatales, con miras a responder a las demandas sociales y a la solución de problemas de la sociedad. Es en este contexto que surge el concepto de gobernanza para referirse a estas nuevas relaciones, que se diferencia de la gobernabilidad porque no está enfocado en la capacidad de uno de los actores, sino del sistema de actores como un todo.

TEMA 4. EL GOBIERNO CONTEMPORÁNEO



Importante

La “Gobernanza hace referencia al complejo sistema de interacciones entre actores con diferentes prioridades, a partir del cual se toman decisiones relacionadas con preocupaciones de índole pública. Es un juego de poder, en el que cooperación y competencia pueden coexistir, e incluye instituciones formales, regímenes acreditados para garantizar los acuerdos, así como arreglos informales, que las personas e instituciones o han acordado o perciben como adecuadas a sus intereses”. (Whittingham, 2005). La forma de interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes, así como al sistema en su totalidad.

Una lección de las transformaciones que han tenido el Estado y la sociedad en los espacios democráticos contemporáneos apunta a que las tareas del gobierno tienen que ubicarse en el plano de relaciones de cooperación, no de imposición; de consulta pública (Garzón, 2005, p. 17), no de hechos unilaterales y consumados, y de deliberación entre los actores, no solo de racionalidad burocrática a cargo de expertos y ajenos al escrutinio de los ciudadanos (Uvalle, 2013).

Este cuadro de relaciones modifica a fondo la visión que se tenía de los gobiernos para que el comportamiento de las autoridades sea más flexible y eficaz, con el fin de dar respuesta a la suma de problemas que se originan en los numerosos sitios de la vida social, económica y política.

TEMA 4. EL GOBIERNO CONTEMPORÁNEO



Recuerde

Si gobernar implica dirigir y coordinar, lo importante es hacerlo de cara a los ciudadanos. No hay método infalible para gobernar; lo que existe son pasos y aprendizajes (Dror, 1999, p. 80) que se valoran para articular respuestas de consenso a favor de una vida pública más intensa.

La lógica del poder contemporáneo es la apertura y la corresponsabilidad. En este sentido, los ciudadanos son personas de carne y hueso que no admiten la exclusión en las decisiones colectivas, menos ser considerados un código o expediente que puede registrarse en los archivos de las oficinas de gobierno (Uvalle, 2013).

4.3. Gobierno y globalización: el gobierno más allá del estado

Uno de los problemas emergentes más interesantes de la contemporaneidad hace referencia a la tensión entre el concepto de soberanía nacional y globalización, y lo que ello implica para el ejercicio de gobernar. El lugar del gobierno en el mundo globalizado difiere bastante del lugar que tenía en el mundo moderno, pues sus límites y competencias pasan de estar determinados y enmarcados por las fronteras, a ser estructurados por procesos de interconexión económicos y sociales de escala global.

En su texto *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita* (1997), David Held plantea los cambios que implica para el gobierno el que su accionar no ocurra ahora en el marco del Estado-nación, sino en el marco de una sociedad cosmopolita. Held describe la emergencia de nuevas formas de territorialización –o desterritorialización– de lo político, lo que implica un cambio en las formas de organización del poder político, la autoridad y las normas.

Hoy más que nunca, acciones distantes afectan intensamente las condiciones sociales y los mundos cognitivos de comunidades locales, y ello implica nuevos retos para los gobiernos nacionales, ahora enmarcados en un sinnúmero de sistemas de gobernanza, globales, regionales y multilaterales. No existe ya una separación clara entre las leyes nacionales y las internacionales, lo global aparece como nuevo dominio legal y, finalmente, los nuevos sistemas de comunicación ofrecen nuevos marcos de referencia política a la comunidad internacional.



Recuerde

En el año 2000, Ulrich Beck publica su libro *Qué es la Globalización*, donde argumenta que la globalización no representa el final de la política, sino su trascendencia del espacio del Estado nacional hacia una nueva soberanía dividida entre agentes de lo nacional, lo regional y lo global. Según Beck, el Estado trans-nacional debe plantearse como un esfuerzo cooperativo para fortalecer la soberanía individual y colectiva, y se deben encontrar medios para debatir y definir la política de lo global. Aparece lo global como un nivel político supranacional que ya no hace referencia a las relaciones entre Estados, sino a los múltiples agentes presentes.

Akira Iriye escribe en el 2002 su texto *Global community: The role of international organizations in the making of the contemporary world*, cuyo énfasis está en las comunidades. Para Iriye, un nuevo orden político está emergiendo, en el cual actores individuales y colectivos interactúan y actúan separados de sus respectivos gobiernos; ello implica la emergencia de nuevas capas y nuevos sistemas de gobernanza, y lo más interesante de una conciencia global y unos estándares universales. Podría decirse que el movimiento ambientalista global es un buen ejemplo de “gobierno” más allá del Estado.



Preguntas frecuentes

¿Qué tipos de gobierno se perfilan en el marco de la complejidad y la globalización?

Ante las constantes crisis económicas que ha vivido el mundo, la inestabilidad política en muchas regiones y la emergencia y consolidación de movimientos civiles globales, se empiezan a desarrollar una serie de propuestas sobre modelos alternativos de gobierno. Conceptos como Gobierno en Red, Gobierno Relacional o Gobierno Horizontal apuntan a que la estructura y el funcionamiento del gobierno clásico se quedaron cortos frente a los retos de la contemporaneidad. Hemos pasado de un gobierno en el cual el Estado aparecía claramente como el centro articulador del poder político y detentaba el monopolio de la coordinación y la búsqueda del interés colectivo, a una situación donde las decisiones están determinadas por la interacción y participación de múltiples actores sociales y políticos.

Este nuevo estilo de gobierno y gestión pública se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales, en el marco de las redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y actores sociales y privados (Mayntz, 2000; Pierre, 2000 a y b).

Se habla, entonces, de Gobierno en Red, en el que las redes son el elemento caracterizador; Gobierno Horizontal, en el que la distribución de poderes y funciones se aplanan, y Gobierno Relacional, en el que las relaciones entre actores es el factor decisivo. En todos estos modelos queda en entredicho el papel del Estado/gobierno.

Un ejemplo interesante para el estudio de las formas emergentes del gobierno es el análisis de las transformaciones políticas de Bolivia en los últimos años, donde se abre una posibilidad de generar gobierno desde las comunidades y desde una idea de Estado plurinacional. Ello cambia estructuralmente el entendimiento sobre gobierno que se ha dado en el marco del Estado-Nación.

UNIDAD DIDÁCTICA 2

TEMA 5. EL GOBIERNO EN COLOMBIA

En nuestro país, el sistema de gobierno corresponde a una democracia representativa, con separación de poderes cuyos dignatarios superiores son elegidos por votación para periodos de diferente duración, de acuerdo con lo dispuesto por la ley. El Presidente de la República es Jefe de Estado y, al mismo tiempo, Jefe de Gobierno; la soberanía reside en el pueblo. La historia política de Colombia muestra una tendencia al fortalecimiento del centralismo político y del presidencialismo.

5.1. Federalismo vs. Centralismo: la discusión latente

La construcción del Estado-nación en el país estuvo marcada por una disputa sobre el tipo de régimen que debía asumir el Estado Colombiano, por un lado estaban los partidarios de un estado federado, los Federalistas, de quienes Camilo Torres era adalid, que buscaban dar autonomía a las provincias de tal manera que tuvieran su propia administración y gobierno; por otro, los partidarios del centralismo que pensaban que las provincias debían estar regidas por un Gobierno Central, radicado en Santa Fe desde donde se impartirían las leyes para el país, su principal vocero era Antonio Nariño.



Idea clave

El enfrentamiento entre federalistas y centralistas marcó la historia política de la Nación durante todo el siglo XIX. El 8 de mayo de 1821 se reunió el Congreso General de Colombia con la presencia de 57 representantes de los departamentos en la Villa del Rosario de Cúcuta. Después de diversas discusiones, el 14 de octubre de ese año se promulgó la Nueva Constitución: el régimen sería presidencialista y centralista; el Estado se organizó en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; se determinó que los miembros del gobierno serían elegidos popularmente, y el Presidente sería elegido para un periodo de cuatro años. Se declaró la libertad de imprenta y de religión.

En la Convención de Ocaña de 1828 se modificó la Constitución de 1821, a fin de limitar el poder presidencial y fortalecer la división de poderes, así: se crearon asambleas y consejos en los departamentos y se eliminaron las facultades extraordinarias del presidente; también se proponía más poder de decisión y autonomía para los departamentos (federalismo).

Sin embargo, Bolívar y sus partidarios se opusieron a la reforma y propusieron poderes extraordinarios al presidente, extender su periodo de gobierno a ocho años y un gobierno centralizado que mantuviera unidas las regiones. La Constitución de 1828 no logró ningún acuerdo político, pero sí acentuó las diferencias entre santanderistas y bolivarianos, con lo cual se dio la disolución de la Gran Colombia en 1830 y el origen de los partidos políticos Liberal y Conservador algunos años después.

TEMA 5. EL GOBIERNO EN COLOMBIA



Idea clave

Ezequiel Rojas publicó en 1848 lo que serían las bases programáticas del Partido Liberal y Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro redactaron en 1849 el programa conservador. Una vez formados los partidos políticos y en un nuevo contexto, los liberales se inclinaron por el federalismo, mientras los conservadores lo hicieron por el centralismo. Nuevamente, la guerra fue el instrumento para definir quién dominaba al contrario. La pugna solo se resolvió cuando los conservadores se hicieron hegemónicos e impusieron la Constitución de 1886.

Las élites gobernantes, ya fueran conservadoras o liberales, tomaron referentes de las instituciones europeas, francesas, inglesas y alemanas a la hora de encarar la construcción del Estado nacional. Los conservadores, en una estrategia de simulación, invocaron un “culturalismo” ancestral y esencialista colombiano y criticaron a los liberales de imitadores de los europeos, más como estrategia política que como real construcción de identidad. De esta manera, el “cosmopolitismo” o referencia a Europa fue común a todos los grupos políticos, pero en la crítica al contrario se acrisoló el “nacionalismo patriótico”. El resultado es: poco Estado, poco orden social, un liberalismo precoz y mucha manipulación popular, frente a un discurso de Nación cohesionada y disciplinada.

5.2. La democracia presidencialista en Colombia

El presidencialismo ha sido el régimen político dominante en Colombia; el Presidente electo es el Jefe del Estado y del Gobierno –la suprema autoridad administrativa–, y el comandante supremo de las Fuerzas Armadas. El Ejecutivo ha gozado de gran discreción y ha dejado de lado en varias ocasiones el sistema formal de pesos y contrapesos, asumiendo poderes especiales durante los Estados de excepción (Kugler y Rosenthal, 2000, p. 16).

La preeminencia del presidente es una característica común de muchos países de Latinoamérica, pero en Colombia es una tendencia que ganó terreno desde mediados de los noventa (Samuels y Shugart, 2003). A pesar de que la Nueva Constitución de 1991 tenía entre sus objetivos restablecer el equilibrio de poderes, el expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) logró reformarla para poder ser reelegido (F. Botero y Hoskin, 2010; Guerrero Montoya, 2010; Istillarte Padilla, 2007).



Importante

Un interesante texto de Pedro Medellín sobre el presidencialismo en Colombia plantea que “el régimen político colombiano se ha desplazado pendularmente entre el extremo del poder presidencial desmedido y el extremo de la presidencia sitiada” (2006, p. 99), haciendo referencia a un orden en el que la formalidad de los arreglos legales coexiste con la informalidad de las prácticas sociales; en otras palabras, el poder de las instituciones ha sido utilizado en provecho de las personas que lo controlan. “Bajo estas circunstancias, gobernar se reduce a administrar de la mejor manera que se pueda las presiones, las tensiones, los conflictos políticos y los intereses en juego” (p. 43).



Importante

Un ejemplo, quizás, de presidente sitiado sea el caso de Ernesto Samper, y sin duda el otro extremo está perfectamente ilustrado por Álvaro Uribe Vélez.

En un régimen presidencial, la degradación de las condiciones de gobernabilidad, producida por el desgaste de las instituciones de gobierno, provoca una inestabilidad tal, que desata una especie de círculo vicioso: así como la degradación del régimen político genera condiciones naturales de ingobernabilidad, el inadecuado tratamiento de las crisis de gobernabilidad contribuye a acelerar aún más el proceso de degradación del régimen presidencial. Y a su vez, la mayor degradación del régimen presidencial hace aún más complejos los problemas de gobernabilidad que, al no ser adecuadamente resueltos, debilitan severamente el poder presidencial, en una cadena que se autoalimenta hasta fracturar las bases del régimen político que lo sostiene (Medellín, 2006, p. 21).

Para analizar las dinámicas del presidencialismo y el poder político en Colombia, se puede establecer un paralelo entre dos periodos históricos que tienen como objetivo el cierre de la violencia política. Estos son el Frente Nacional, con su forma consociacional, y la actual administración de Juan Manuel Santos, con la denominada unidad nacional. Este paralelo permite identificar los factores que estructuran los pactos entre grupos políticos distintos y permite analizar los intereses, posiciones y recursos de los actores sociales, políticos y sociales para movilizar sus intereses en torno a posibles reconfiguraciones del sistema político y de la forma gobierno.

TEMA 5. EL GOBIERNO EN COLOMBIA

5.3. El gobierno pos-constitución de 1991

Con el fin de responder a una estructura de poder altamente concentrado, la Constitución de 1991 puso en marcha un importante número de reformas institucionales destinadas a promover un mejor equilibrio de poderes; respaldó un papel más activo para el Congreso, el poder judicial y las autoridades subnacionales, e introdujo ciertos límites al Ejecutivo (Stein y Tommasi, 2008). En la búsqueda de una estructura institucional que reflejara el espíritu de la Nueva Constitución se hicieron muchas reformas, probablemente demasiadas; el resultado ha sido un des-orden institucional en el que es difícil definir claramente los límites entre las tres ramas del poder político.

En lo que respecta a la rama legislativa, Botero y Rennó (2007, p. 105) mencionan que “el sistema electoral de Colombia alienta el comportamiento personalista, principalmente debido a dos características clave. En primer lugar, permite la competencia dentro del partido al dar a las partes la posibilidad de ofrecer a los votantes más de una lista de partido. En segundo lugar, no permite votos para ser agregados a nivel de partido (...) Durante las campañas, los políticos les piden a los votantes a votar por ellos por ser quienes son, no por el partido al que pertenecen. En realidad, no ayudan a los políticos para hacer campaña sobre una base partidista porque había varios otros co-partidarios que compiten por un número limitado de asientos”.

El interés por abrir el espectro político derivó en lo que Eduardo Pizarro Leongómez llama las microempresas electorales. Y, de hecho, fue la alta fragmentación del legislativo lo que facilitó que la reforma constitucional, necesaria para establecer la reelección presidencial, se pudiera “negociar” en el Congreso.

TEMA 5. EL GOBIERNO EN COLOMBIA

La Constitución de 1991 fortaleció la administración de justicia con la prestación de un nuevo sistema acusatorio, que sustituye al modelo napoleónico anterior; se creó la Fiscalía General de la Nación, al igual que el Fiscal General de Estados Unidos, para coordinar todas las fuerzas del orden en el país, y la Defensoría del Pueblo (Angell et al., 2001; Kline, 1996). Asimismo, introdujo nuevos mecanismos de participación ciudadana, como referendos y cabildos abiertos, y el mandato de que un ciudadano tuviera asiento en el concejo municipal de planeación (Fiszbein, 1997; Velásquez, 1994).

Un estudio sobre la eficacia de las reformas institucionales menciona que mientras que se ha observado que el poder judicial ha aumentado su capacidad en asuntos constitucionales, los tribunales administrativos y penales siguen siendo débiles y la impunidad es rampante. De hecho, los tribunales fallan en sus funciones básicas de hacer respetar los derechos humanos y los derechos de propiedad, pero intervienen en el más alto nivel de la formulación de políticas (Kugler & Rosenthal, 2000, p. 8).



Preguntas frecuentes

¿Qué plantea la Constitución del 91 sobre la Administración Pública?

La Constitución del 91 determina que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla sobre la base de la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. Las reformas administrativas puestas en marcha durante los más de veinte años desde la Constitución del 91 se han orientado –o al menos eso se argumenta– hacia la creación de un aparato estatal moderno, capaz de llevar a cabo las funciones que para él establece la Constitución. Muchas reglas e instituciones nuevas se han creado, con el objetivo de promover un Estado eficiente, responsable y legítimo.

Colombia también ha creado una serie de agencias de regulación, encargadas de supervisar la prestación de servicios por parte de proveedores privados, garantizar la protección de los derechos de los usuarios y evitar las prácticas monopolísticas en mercados específicos. De acuerdo con los artículos 38 y 50 de la Ley 489 de 1998, estas agencias son: las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales.

Con el ánimo de fortalecer la administración pública, se han desarrollado también nuevos instrumentos, entre estos:

- » El Sistema de Desarrollo Administrativo (Sisteda), creado por la Ley 489 de 1998, y operativa y administrativamente definido por el Decreto 3622 de 2005.
- » El Sistema Nacional de Control Interno, establecido mediante el Decreto 2145 de 1999, definido además por el Decreto 1537 de 2001 y complementado por el Modelo Estándar de Control Interno Estándar (MECI), aprobado por el Decreto 1599 de 2005.

TEMA 5. EL GOBIERNO EN COLOMBIA



Preguntas frecuentes

- » El Sistema de Gestión de Calidad (SGC), creado por la Ley 872 de 2003.

Los dos últimos instrumentos son complementarios y útiles en la elaboración de políticas públicas y en el fortalecimiento del control de la sociedad civil (Arango Viana, 2008).

No hay duda de que ha habido interesantes avances en lo que respecta a la capacidad de la administración pública del país; sin embargo, todavía hay suficientes señales para poner en duda su verdadero éxito. Ejemplo de ello es el escándalo de la parapolítica o la puntuación obtenida por Colombia desde 1995 a 2011 en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), que indica un Estado profundamente penetrado por prácticas y jugadores informales.



Recuerde

El gobierno pos-Constitución del 91 no ha logrado estabilizarse, pues los diferentes gobiernos han introducido innumerables reformas constitucionales, lo que no ha permitido que la ciudadanía se relacione y apropie de un nuevo modelo de gobierno. Desde 1991 hasta el 2011, la Constitución había sido reformada 35 veces y sufrido múltiples enmiendas, tal como ilustra tabla 1.

TEMA 5. EL GOBIERNO EN COLOMBIA

Tabla 1. Presidentes y reformas a la Constitución del 91

Presidente	Plan Nacional de Desarrollo	Reformas a la Constitución del 91
César Gaviria. 1990-1994	La Revolución Pacífica	3
Ernesto Samper. 1994-1998	Salto Social	4
Andrés Pastrana. 1998-2002	Cambio para construir la paz	7
Álvaro Uribe Vélez. 2002-2010	Hacia un Estado comunitario	14
Juan Manuel Santos. 2010-2014	Prosperidad para todos	7 (en dos años)

Fuente: Elaboración propia

Es posible agrupar las reformas a la Constitución del 91 en dos categorías: en primer lugar, las destinadas a dar al Estado las herramientas necesarias para realizar el modelo propuesto y, en segundo lugar, las que parecían estar orientadas a resistirse a él (Zuluaga-Gil, 2008).

TEMA 5. EL GOBIERNO EN COLOMBIA

La Constitución de 1991 generó profundas aspiraciones de una sociedad más incluyente y un Estado que garantizara efectivamente los derechos de todos sus habitantes, y sentara las bases para la consecución de un objetivo fundamental: la reconciliación y la paz. En consecuencia, elevó significativamente las expectativas ciudadanas, y a menos que el gobierno se muestre capaz de darles respuestas, el riesgo que se corre es el deterioro de la gobernabilidad.

Después de más de veinte años de la creación de la nueva Constitución de 1991, los desafíos planteados por la diversidad de intereses y puntos de vista representados en la nueva carta magna han sido una constante, así como la prevalencia de una cultura institucional pre-Constitución del 91 que no ha cambiado lo suficiente. Por todo ello, el país está lejos de lograr los objetivos deseados, las y los ciudadanos son escépticos y quedan muchas lecciones por aprender.

UNIDAD DIDÁCTICA 2

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referencias bibliográficas del contenido disciplinar

- Ackerman, B. (2007). *La nueva división de poderes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aristóteles (1873). *Política*. Madrid: Medina y Navarro.
- Banco de la República de Colombia (2015). *El Gobierno colombiano*. Tomado de: <https://goo.gl/hCs-3vU>.
- Bobbio, N. (1987). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Burki, S. J. & Perry, G. (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington: Banco Mundial.
- Bustelo, P. (2003). *Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá*. Madrid: Complutense.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Flacso - IISUNAM - Plaza y Valdés.
- Castelazo, J. R. (2007). *Administración pública: una visión de Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Castro-Gómez, S. (2010). *Historia de la gubernamentalidad: Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Crozier, M. (1964). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- D'Alessandro, M. (2004). Control estatal y administración: una reseña de su desarrollo. *Revista Post-data*, 10.
- Deleuze, G. (1990). *Posdata a las sociedades de control. El lenguaje libertario*. Buenos Aires: Utopía Libertaria.
- Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Fabbrini, S. (2009). *El ascenso del príncipe democrático*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2009). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1977). *Seguridad, territorio y población*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guillén, F. (1996). *El poder político en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Foster, J. (1992). *The Institutionalist School. A Modern Guide to Economic Thought*. Nueva York: Edward Elgar.
- Hartlyn, J. (1993). *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo - Uniandes - CEI.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global, del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Madrid: Paidós.
- Holman, F. E. (1946). Forms of Government. *American Bar Association Journal*, 32(4), 190-194. Tomado de: <http://www.jstor.org/stable/25715533>
- Iriye, A. (2002). *Global community: The role of international organizations in the making of the contemporary world*. California: Universidad de California.
- Kugler, M. & Rosenthal, H. (2001). *División de poderes: una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo. Tomado de: <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/822>
- Lijphart, A. (1999). *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Lindblon, C. (1999). *Democracia y sistema de mercado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- López, M. A. (2013). Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo. *Revista mexicana de Sociología*, 75(2), 321-325.
- Manin, B. (1995). La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo. *Revista Sociedad*, 6, 13-38.
- Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social*, Madrid: Alianza.
- Maquiavelo, N. (1939). *El Príncipe*. Buenos Aires: Espasa-Calpe.
- Martins, H. F. (1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. *Reforma y Democracia*, 9, 131-158.
- Mayorga, F. & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina* [documento de trabajo no publicado]. Ginebra: NCCR Norte-Sur IP8.
- Molina, A. I. & Fernández, S. D. (1998). *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Madrid: Alianza.
- Moore, B. (1991). *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Barcelona: Península.
- Morales, F. (1997). Eficiencia e intercambio. Corriente neoclásica, institucionalismo y neoinstitucionalismo. *Cuadernos de economía*, 16(26), 69-82.
- Moreno, R. (1980). *La Administración Pública Federal en México*. México: UNAM.
- North, D. (2000). La evolución histórica de las formas de gobierno. *Revista de Economía Institucional*, 2.
- Osztak, O. (1978). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Revista mexicana de Sociología*, 881-926.
- Platón (1988). *La República*. Madrid: Alianza.
- Peck, H. W. (1937). *Economic Thought and Its Institutional Background*. Nueva York: Farrar & Rinehart.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Quiñones, J. (2010). Acerca del estado actual de la teoría del gobierno. *Ciencia Política*, 10 (2010): Pensamiento crítico en Colombia 1909-2010.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos.
- Reis Mourão, P. (2007). El institucionalismo norteamericano: orígenes y presente. *Revista de Economía Institucional*, 9(16), 315-325.
- Sassen, S. (1996). *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. Nueva York: Columbia University Press.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Silva Vega, R. (2014). La lectura de Foucault sobre El Príncipe de Maquiavelo. O el problema de la soberanía en la era de la gubernamentalidad. *Estudios Políticos*, 44, 13-35.
- Svampa, M. (2008). *Cambio de época. movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI - Clacso.
- Uprimny, R. (2001). Separación de poderes y forma de gobierno en Colombia: comentarios al documento de la Misión Alesina. *Revista de Economía Institucional*, 3(5), 146-167.
- Vargas, A. (1998). Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. *Estudios Políticos*, 13, 157-180.
- Weber, M. (1998). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1991). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Leviatán.
- _____ (1984). *Sociología del poder: Los tipos de dominación*. Madrid: Alianza.
- Whittingham, M. V. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33. Tomado de: <https://goo.gl/mVRHEa>.
- Williamson, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform. Latin American adjustment: how much has happened?* [en inglés]. Washington: Instituto de Economía Internacional.

UNIDAD DIDÁCTICA 2

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

El príncipe moderno. Los cuadernos de la cárcel

Antonio Gramsci 1974 Siglo XXI

Es en el presidio al que es confinado Antonio Gramsci desde 1927 que este intelectual comunista elabora sus reflexiones acerca de la política. Gramsci realiza un examen profundo de las convicciones y fundamentos del marxismo teórico y práctico, y hace una lectura incisiva de El príncipe de Maquiavelo, extrayendo conclusiones propias para la praxis política del proyecto socialista en Europa, que por supuesto incluye a Italia. A partir de la situación que vivía Italia (crisis de la democracia y ascenso del fascismo) y ante la imposibilidad de llevar a cabo una revolución al estilo bolchevique, la lectura que hace Gramsci del clásico de la filosofía política le permite elaborar una nueva perspectiva del gobierno en términos de la hegemonía, lucha de clases y grupos subalternos. El producto de esta lectura se expresa en El príncipe moderno.

En este texto se hace una nueva caracterización del Príncipe, no ya como una personalidad que quiere fundar un nuevo Estado —era el caso de lo que pretendía Maquiavelo—, sino de una voluntad colectiva, el nuevo príncipe soberano, que pretende fundar uno nuevo. En línea con la ideología comunista del momento, la voluntad colectiva solo puede hacerse efectiva en la figura del partido como herramienta política para la transformación de las condiciones históricas. En esa perspectiva, el partido se considera como agente de construcción de la hegemonía de una clase social, entendida como la capacidad de esta para difundir y lograr aceptación en la población de una cosmovisión de sus propios intereses, proyecto ideológico que debe estar acompañado de un

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

proyecto económico y político, implicando así un rechazo de la concepción economicista que considera que el cambio se ve determinado solamente por la infraestructura o por la superestructura.

El príncipe moderno es un texto fundamental para comprender la complejidad de la fundación de un nuevo Estado y un nuevo gobierno, que por ello mismo sirve para superar las visiones deterministas dentro del marxismo que solo ven en los modos de producción, la actualidad de las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción, los únicos signos determinantes de la fundación de un nuevo Estado o de nuevas relaciones políticas de dirección de la sociedad.

Seguridad, territorio y población

Michel Foucault. 1977. México. Fondo de Cultura Económica.

Este texto se escribe en el marco del desarrollo de las cátedras de Michel Foucault en el colegio de Francia. Allí, y transcurridos casi diez años de los sucesos de mayo del 68, Foucault es uno de los intelectuales que lidera la crítica a la modernidad y el desarrollo de la denominada posmodernidad, ampliando el espectro de la discusión académica de la Europa continental, el cual había estado dominado por las discusiones sobre socialismo y capitalismo, propias del contexto político de la Guerra Fría.

El curso que se resume en este texto tenía como objetivo analizar y recorrer la historia de las tecnologías de seguridad que tienen como propósito la regulación de la población y, por extensión, la postulación del surgimiento de una sociedad de seguridad. El análisis de los dispositivos de seguridad que se instauraron, junto con el desarrollo de la población, llevó a Foucault a destacar la importancia de una forma primaria de regulación: la gubernamentalidad (gouvernementalité). Este

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

concepto le permite a Foucault establecer una mediación entre las diversas microfísicas del poder que previamente había estudiado y el dominio concreto que históricamente ha ejercido el Estado en los individuos.

Quizás la contribución más interesante es el análisis crítico que realiza el autor sobre los dispositivos utilizados históricamente por el Estado para controlar las poblaciones y los cambios que estos sufren; es decir, la historia de las prácticas de gubernamentalidad, término que Foucault utiliza para referirse a las tecnologías del poder. Este análisis del poder como ejercicio de dominación de un aparato (Estado) sobre la sociedad, por medio del ejercicio del gobierno, desborda las miradas que agotan el Estado y sus formas en el ámbito de lo institucional, centrándose por el contrario en las formas concretas del ejercicio del poder.

La obra de Foucault puede ser considerada como una obra de ruptura, pues pone en debate si el ejercicio del poder se agota en las estructuras, interpelando los marcos analíticos centrados en la forma del Estado, o si debemos incluir los dispositivos de control y gobierno. Llama la atención sobre aspectos relegados en los análisis desarrollados hasta el momento y abre nuevos campos de discusión sobre el poder y el gobierno.

Los gobiernos

Maurizio Cotta. En *Manual de Ciencia Política*. Pasquino Gianfranco y otros. 1991. Madrid. Alianza.

El desarrollo de las ciencias de la política en las dos últimas décadas del siglo XX es significativo; numerosas obras fueron escritas desde diversas perspectivas. Las preocupaciones por temas como el Estado, las instituciones, los partidos políticos, el gobierno, entre otros, acapararon casi en su

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

totalidad la reflexión politológica y motivaron la producción intelectual. Es en este contexto que Maurizio Cotta elabora este artículo, como parte de un texto que pretende recopilar lo más significativo de lo producido a finales del siglo XX, en el libro Manual de ciencia política.

El autor propone que el gobierno es el núcleo fundamental de la política, “pueden faltar los partidos, los parlamentos, las elecciones, los aparatos burocráticos desarrollados, pero no una estructura de gobierno”. Por ello, a lo largo del texto, Cotta busca precisar el alcance y las características del gobierno desde sus funciones, sus contenidos, sus niveles, sus antecedentes históricos (gobiernos no contemporáneos), su morfología en relación a los modelos constitucionales, su morfología en relación a la praxis política, su composición y estabilidad y, finalmente, el policy-making (el cómo se hacen las políticas). Para este autor, el gobierno representa el elemento constante en la variada fenomenología de la política; es la presencia o ausencia de instituciones representativas, partidos, aparatos burocráticos desarrollados, etc., lo que define tipologías diferentes de experiencias políticas, y fundamentalmente por medio de su incidencia, limitativa o potenciadora, sobre el núcleo central de la política, es decir, sobre el gobierno.

Este texto es fundamental para el estudio del gobierno, pues al analizar ampliamente el gobierno y sus dimensiones, permite ampliar las concepciones clásicas del término, que lo limitan al ejercicio del poder político institucional, para poner de relieve otros aspectos estructurantes como la relación gobierno-sociedad, el hacer del gobierno (policy-making), sus limitaciones y su papel en la configuración del sistema político.

Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: El señor y el campesino en la formación del mundo moderno

Barrington Moore. 1991. Barcelona. Península.

El contexto histórico en el cual se publica la primera edición de este texto (1966) está definido por los dos grandes caminos que están tomando las sociedades en ese momento: el capitalismo con su forma ideal de democracia liberal o el socialismo que toma como referente el modelo de organización soviético. A esta tensión básica se suma el interés de diversos científicos sociales por comprender y explicar las causas que llevaron a la formación de los regímenes autoritarios en Alemania, Italia y a los procesos revolucionarios en China y Rusia.

¿Cuál fue el papel de las sociedades en el desarrollo del gobierno? ¿Por qué el mundo no tiene un modo de gobierno único? ¿Qué elementos contribuyen al desarrollo de cierto tipo de gobierno? ¿Por qué hay revoluciones en unos países y en otros no? Todas estas preguntas están presentes a lo largo de esta obra, cuyo interés está puesto en encontrar los orígenes sociales de las formas de organización política del mundo moderno.

Moore realiza un estudio comparado de los procesos históricos de distintas formas de gobierno. En primer lugar, analiza los procesos de formación de la democracia capitalista en Inglaterra, Francia y Estados Unidos; en segundo, explora las rutas hacia el mundo moderno en Asia, con un análisis de China, Japón e India. A partir de este análisis, señala las condiciones históricas que posibilitaron procesos históricos conducentes a dos caminos: revoluciones burguesas y revoluciones campesinas, ambas estructurantes de las dos formas de organización política ya mencionadas: la democracia y la dictadura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Este texto es fundamental para el estudio del gobierno, pues pone de relieve los procesos históricos que determinaron las formas específicas de gobierno que se desarrollaron durante la primera mitad del siglo XX. Así mismo, contribuye a la discusión sobre el gobierno, al proponer que es el resultado de la condensación de relaciones de poder entre dos segmentos de la sociedad: los burgueses y los campesinos.

La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público

Barrington Moore. 1991. Barcelona. Península.

La crisis del Estado de bienestar, cuyo diagnóstico principal fue descrito como la incapacidad del gobierno para tramitar todas las demandas que había sobre él, derivó en una serie de procesos orientados hacia la disminución del tamaño del Estado y una privatización masiva de empresas públicas. La creencia de que el Mercado era un mejor asignador de recursos y de que el sector público era ineficiente por naturaleza contribuyó al desarrollo de una vasta literatura académica que analizaba cómo hacer más funcional al sector público. En este contexto, y buscando formas efectivas para la reforma del gobierno, Osborne y Gaebler elaboran este libro, en el que parten de la idea de que las instituciones públicas son ineficientes y que necesitan cambios estructurales para mejorar su rendimiento; estos cambios, según los autores, implican la aplicación de los principios del gobierno corporativo a las instituciones públicas, y se busca reducir cualquier elemento que inhiba el desarrollo de las capacidades de las instituciones.

Con esto en mente, se propone que el gobierno se apropie de los siguientes diez principios: un gobierno catalizador (promotor de iniciativas privadas), un gobierno competitivo (la competencia

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

genera productividad), un gobierno orientado por misiones (actuar en función de misión y objetivos más que en reglas y procesos), un gobierno orientado hacia los resultados (más que en insumos y procesos), un gobierno orientado hacia los clientes (el ciudadano es un cliente), un gobierno empresarial (el gobierno debe orientarse hacia la generación de excedentes), un gobierno descentralizado (delegación de toma de decisiones en los niveles bajos de la organización), un gobierno de la comunidad (fortalecimiento de la toma de decisiones desde los ciudadanos), un gobierno previsor (se deben anticipar los problemas) y un gobierno orientado al mercado (el mercado debe ofrecer servicios públicos).

La importancia de este texto en el estudio del gobierno reside en el hecho de que propone una hoja de ruta para la reforma del gobierno, en función de las lógicas del gobierno corporativo. Así mismo, gran parte de las reformas de los gobiernos en muchos países del mundo se realizaron siguiendo los lineamientos desarrollados por Osborne y Gaebler; por tanto, son una lectura obligatoria para comprender las lógicas del funcionamiento del gobierno actual.

La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia

Barrington Moore. 1991. Barcelona. Península.

Jonathan Hartlyn, un politólogo estadounidense estudioso de la política latinoamericana y colombiana, escribe este libro como adaptación de su tesis doctoral. El contexto en el que se publica está caracterizado por la promulgación de la Constitución de 1991, hecho que en gran medida pone punto final al bipartidismo y a la forma consociacional de la democracia colombiana en los últimos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

El Frente Nacional, periodo comprendido formalmente entre 1958 y 1974, y realmente entre 1958 y 1986, fue un punto de inflexión en la historia política colombiana del siglo XX. Por un lado, supuso el fin de la violencia bipartidista y, por el otro, el cierre del sistema político, lo que a la larga engendraría otras violencias. La alternancia en el gobierno por parte de liberales y conservadores fue uno de los aspectos que produjo un debilitamiento del régimen político y que en gran medida constituyó la necesidad de un nuevo orden constitucional.

Hartlyn argumenta que durante este periodo hubo una democracia restringida, que operó bajo la forma de democracia consociacional, concepto que retoma de Arendt Lijphart, el cual se asocia a la unión entre élites para gobernar, en un contexto donde normalmente hay una alta división y polarización política. La división asimétrica de la burocracia, la exclusión de terceras fuerzas políticas del escenario electoral y la consolidación de un orden político sin violencia bipartidista, pero con el desarrollo de la violencia social y política, fueron algunas de las dinámicas que moldearon la forma de gobierno y que demarcaron en gran medida varias de las características del régimen político actual.

Este texto es fundamental para entender las dinámicas del gobierno en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX, pues muestra cómo el Frente Nacional demarcó las lógicas de poder en torno a las cuales se constituyó el gobierno y las formas de ejercer la política.

Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados

Giovanni Sartori y Roberto Ramón Reyes. 1994 - México. Fondo de Cultura Económica

En los años 90, mientras en el mundo se empiezan a sentir los impactos del proceso de globalización y en varios países latinoamericanos se adelantan procesos de transición democrática, emergen una serie de preguntas sobre el funcionamiento de los sistemas políticos y las transformaciones que pronto enfrentarían. En este contexto, Sartori y Reyes abordan las constituciones como estructuras basadas en incentivos, las cuales demarcan el funcionamiento de los gobiernos. Las constituciones tienen unos efectos concretos en el ejercicio del poder, y es por ello que su funcionamiento determina en gran medida el éxito o fracaso de los gobiernos.

Sartori analiza el funcionamiento de las constituciones, por medio de un estudio comparado de varias democracias, pero haciendo énfasis especial en el caso del presidencialismo estadounidense y los sistemas semipresidenciales latinoamericanos. En un primer momento, el texto estudia los sistemas electorales (mayoritarios y proporcionales), cuya importancia reside en el hecho de que afecta la conducta del votante y de que estructura las reglas del juego sobre las cuales los partidos políticos definen sus estrategias. En la segunda parte del texto se aborda la cuestión del presidencialismo y el parlamentarismo (sistemas políticos democráticos), donde el equilibrio de poderes es el aspecto que determina la fragilidad (casos latinoamericanos) o estabilidad de los sistemas presidencialistas. Finalmente, el autor desarrolla propuestas sobre un sistema presidencialista alternativo y trata temas problemáticos para los sistemas presidencialistas y parlamentaristas, tales

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

como el número de partidos, la reelección, la estabilidad, entre otros.

El principal aporte de este texto a la discusión sobre el gobierno es que a través del estudio constitucional comparado realizado por Sartori se contribuye a abarcar con mayor rigor metodológico las formas democráticas de gobierno, desarrollando generalizaciones más fiables con respecto al funcionamiento de las democracias en función de su diseño institucional.

El poder político en Colombia

Fernando Guillén. 1996. Bogotá. Planeta.

Este texto, cuya primera edición data de 1973, se origina en un periodo de la historia colombiana caracterizado por la dominación política de los partidos Liberal y Conservador, bajo la forma del Frente Nacional. Para ese entonces, habiendo pasado varios años de la violencia política de mediados del siglo, ya se visibilizaban nuevas formas de conflicto político y social. Este texto busca, junto a otros, dar respuesta a la necesidad apremiante de conocer la estructura del poder político en Colombia y las nuevas formas de violencias emergentes como una consecuencia de esta.

En este estudio, considerado como pionero en Colombia, Fernando Guillén caracteriza y analiza la estructura del poder político en el país a lo largo de la historia. Inicia su relato en la Colonia, en donde el esquema de organización política y social, según el autor, era la encomienda, la cual se extiende hasta mediados del siglo XIX, cuando la crisis política de la época obliga a una transformación del sistema productivo y de organización social. El segundo momento se define como el modelo de la hacienda. El tercer modelo de organización es la empresa, que surge en el siglo XX, pero que, según el autor, se desarrolla en función de las lógicas del modelo hacendatario, el cual seguía rigiendo como estructura asociativa predominante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Estas tres formas de organización política y social demarcaron las lógicas del poder político, imponiendo rasgos en los partidos políticos y definiendo sus dinámicas con respecto al régimen y el sistema político. Así mismo, el gobierno y sus formas específicas en las distintas etapas de la historia fue influido por los puntos de unión y separación de los dos partidos tradicionales.

Este libro es de gran importancia para el estudio del gobierno en Colombia, pues ha sido un referente obligado para estudiar las dinámicas del poder político, formadas en el ámbito de las distintas formas de organización social y política (encomienda, hacienda y empresa) que han existido a lo largo de la historia. Los partidos, sus relaciones, sus transformaciones y la centralidad que jugaron en los procesos de gobierno son algunos de los fenómenos que este texto ayuda a entender.

La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita

David Held. 1997. Barcelona. Paidós.

El mundo de finales del siglo XX se caracteriza por un acelerado proceso de globalización, las viejas fronteras se desdibujan, el orden internacional cambia y las interconexiones entre lo local y lo global se hacen cada vez más intensas. Pese a ello, la teoría democrática seguía anclada al “moderno” marco Estado-Nación. Ante la necesidad de la formulación de una teoría democrática más acorde con ese contexto, Held propone un estudio de teoría política en el que busca develar los límites del Estado-Nación en un mundo globalizado y relevar la emergencia de nuevas formas democráticas. El autor parte de una serie de preguntas relacionadas con la problemática a abordar: “¿Está la idea de la política democrática ampliándose progresivamente para abarcar la intersección de fuerzas y presiones nacionales e internacionales? ¿Cuál es el nivel más adecuado del control democrático: el local, el nacional, el regional, el global?”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Este texto abarca estas y otras preguntas, poniendo en debate lo que pasa en el mundo contemporáneo y dando pistas sobre lo que se está gestando en términos de un nuevo gobierno, ya no en el marco del Estado-Nación, sino en el marco de una sociedad cosmopolita. El libro es de suma importancia para el estudio del gobierno, pues analiza los fenómenos sociales y políticos del mundo globalizado y a partir de allí genera una nueva y necesaria teoría democrática. Allí, el lugar del gobierno en el mundo globalizado difiere bastante del lugar que tenía en el mundo moderno, pues sus límites y competencias pasan de estar determinados y enmarcados por las fronteras, a ser estructurados por procesos de interconexión económicos y sociales de escala global.

Así, el gobierno moderno desaparece y se abre el espacio para un gobierno cosmopolita, cuyas características están aún en proceso de definición y demandan una estructura mucho más flexible y una división de funciones mucho más descentralizada.

Las democracias contemporáneas

Arend Lijphart. 1987. Barcelona. Ariel.

Este texto, publicado originalmente en 1987, es resultado del interés de Lijphart por comprender y fortalecer la Democracia como sistema político, y del uso del método comparado como la estrategia investigativa más adecuada en el terreno de lo político. No es gratuito que coincida con la caída del muro de Berlín, hecho que visibilizó la necesidad de profundizar el estudio de la democracia y la comprensión de sus dinámicas, en un nuevo mundo donde aparentemente la democracia liberal y el capitalismo serían las formas de organización social, política y económica por excelencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Arend Lijphart explora las características de las democracias contemporáneas, y a partir de ellas identifica dos modelos: la democracia de mayorías o modelo Westminster y la democracia de consenso. Las categorías de análisis propuestas por Lijphart son: los ideales, las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, el sistema de partidos, el orden constitucional y la organización territorial, entre otras.

Según el autor, la democracia de mayorías se da en sociedades homogéneas, en donde se delega la función de gobierno a unos representantes elegidos bajo los principios de libertad e igualdad. En este tipo de democracias, el ejecutivo tiende a concentrar poder y el gabinete está en manos de un solo partido mayoritario. En el órgano legislativo existe una división de poder entre dos cámaras. El sistema de partidos es unidimensional y normalmente hay bipartidismo. El sistema electoral es de mayoría relativa. El gobierno es unitario y centralizado. La democracia es exclusivamente representativa. De otro lado, la democracia de consenso se gesta en sociedades con divisiones importantes, donde la pluralidad hace imposible el desarrollo de un modelo mayoritario. En este tipo de democracias, el poder ejecutivo es detentado por grandes coaliciones, existiendo además una separación formal e informal de poderes. En lo legislativo hay bicameralismo. Existe un sistema de partidos pluripartidista y una representación proporcional en el sistema electoral. La descentralización y el federalismo son muy visibles.

El principal aporte de este texto al estado del arte sobre gobierno es que brinda, desde una perspectiva comparada, elementos para la caracterización de las democracias contemporáneas, lo que permite identificar sus convergencias, sus rupturas y su relación con el contexto en el que se desarrolla.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Crisis del estado de bienestar

Bob Jessop. 1999. Bogotá. Siglo del Hombre.

Desde mediados de los años setenta, con la crisis del petróleo y la evidente decadencia de los Estados de bienestar en Europa, se dio un cambio de paradigma en la teoría económica y, de manera implícita, en las prácticas de gobierno. Comenzó la discusión acerca de las reformas al Estado, y las reformas se sucedieron sin mucho análisis de los resultados. Teóricos como Bob Jessop enriquecieron la discusión con una serie de aportes críticos en el estudio del capitalismo y el papel del Estado en este.

El cambio de la forma de producción del capitalismo, del fordismo al posfordismo —una producción descentralizada basada en el capital intelectual y la técnica antes que en el trabajo vivo—, implicó el cambio de las estructuras de regulación social del trabajo y mayor flexibilidad en las tareas asignadas al Estado y los gobiernos, conllevando el ocaso del Estado de bienestar y su característica centralización de funciones.

El autor compara los modos de regulación social en el Estado de bienestar con aquellos más propicios para la nueva forma de producción —“El Estado de trabajo Schumpeteriano”—, para hallar las convergencias que se dan en tres ámbitos del “vaciamiento” de los Estados-nación: desde abajo (en lo local con la descentralización), desde arriba en lo global (globalización económica, organismos multilaterales, etc.) y, por último, hacia afuera (mayor apertura al mercado mundial).

Los aportes de Jessop tienen que ver con el debate en curso sobre cuál debe ser el papel del Estado en relación con la economía, problematizando la clásica concepción instrumentalista del

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Estado, “la forma del Estado”, es decir, una concepción del Estado en la que “la forma problematiza la función”, y no es la “función la que determina la forma”. Todo análisis contemporáneo del Estado en la era de la gobernanza debe pasar por un análisis profundo de los aportes de Jessop, para dar cuenta así de la forma del Estado actual y sus funciones respecto del ámbito global y del modo de producción capitalista en el posfordismo.

Un mundo sin soberanía. Estados entre artificio y responsabilidad

Bertrand Badie. 2000. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

El inicio del siglo XX estaba marcado por un cambio de época. La idea de la soberanía estatal está erosionada por cuenta de múltiples procesos económicos, políticos y sociales que convergen bajo el término globalización. En medio de este contexto y pensando en las implicaciones para las relaciones internacionales y el orden mundial, Bertrand Badie elabora este texto que intenta superar la antigua noción de soberanía y poner en debate los escenarios que afronta el gobierno en el marco de esta nueva época.

Siempre se ha pensado como irrefutable la idea de soberanía devenida del orden Westfaliano, que la define como el poder absoluto y perpetuo de una república, es decir, el poder de un cuerpo político al interior de un territorio; sin embargo, esta idea es relativa, pues el carácter internacional que implica la soberanía (reconocimiento) impone en sí una serie de restricciones y condicionamientos que limitan el ejercicio absoluto del poder dentro de un territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

En ese plano, Badie navega entre su pretensión de desenmascarar la idea de soberanía y develar el juego de poder que caracteriza el plano internacional. Factores como la interrelación e interdependencia entre los Estados relativizan el concepto de soberanía y apuntan a un cambio de paradigma en el que ciertos valores universales están cambiando. En la era de la Globalización, los Estados están obligados a relacionarse con otros Estados y a reconocer su incidencia en asuntos antes “internos”, con lo que el principio de la soberanía se rompe.

La importancia de este texto para el estudio del gobierno es que visibiliza un aspecto estructural de las funciones del gobierno, referido a pensar sus intervenciones internas en función de las relaciones externas; es decir, este texto invita a ir más allá de un análisis del poder del gobierno en función de sus lógicas internas, para mostrar la compleja red de actores en los que se definen muchos de los aspectos aplicados por los gobiernos nacionales. Esto, sin lugar a dudas, amplía las visiones de gobierno ancladas a la idea de la soberanía estatal.

División de poderes: una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia

Maurice Kugler y Howard Rosenthal. 2001. Bogotá. Fedesarrollo.

En el año 2000, Colombia vivía otro intento de proceso de paz con la insurgencia, con el propósito de dar fin a la guerra e iniciar un proceso de inclusión democrática de actores que, de una u otra manera, impedían la intervención institucional y el curso de programas de gobierno estables. Sin embargo, según los autores, el marco legal y el marco institucional necesarios para dar vida a dicho proceso seguían siendo más bien un obstáculo. Maurice Kugler y Howard Rosenthal, en su artículo

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

intitulado “Check and Balances: An assessment of the institutional separation of political powers in Colombia”, logran apuntalar algunos de esos problemas del marco legal e institucional en la coyuntura de la época.

Un examen de la constitución demuestra que el gobierno colombiano opera en un permanente desbalance de pesos y contrapesos, en tanto que la Carta Política de 1991 incluye en su haber una larga serie de reivindicaciones de diferentes actores políticos y sociales. El Estado debe hacer frente a un número creciente de partes, que pueden chocar con el deseo de un marco institucional y legal que pueda asegurar el imperio de la ley, el derecho de propiedad y el crecimiento económico. Un marco propicio para estos efectos, según los autores, debe pasar por la reducción del Congreso, rendición de cuentas en procesos de elección, ejecución de políticas con bajos costos y riesgos muy bajos de estancamiento, como también la eliminación de algunas instancias y procedimientos de decisión en la rama judicial, para lograr así una mayor eficiencia.

La actualidad de estas propuestas es relevante en tanto que el contexto en el que se presentaron persiste en la actualidad, y la pregunta por los marcos legales e institucionales que permitan un mayor balance en la ejecución de políticas y en el ejercicio de gobierno es de vital importancia para hacer reformas necesarias que aseguren los objetivos de las agendas nacionales, estatales y gubernamentales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

The future of governing

Guy Peters. 2001. Kansas. Univ Press of Kansas.

Teniendo como preocupación los profundos cambios sufridos por el aparato estatal en sucesivas reformas a lo largo del siglo XX, y aún más, el hecho de que el cambio se haya convertido en la regla y no en la excepción, el profesor Peters busca en este texto analizar y comprender los diversos esfuerzos que se están realizando para mejorar el desempeño del gobierno. Para ello, parte de caracterizar el aparato estatal “tradicional” al que se pretende modificar, para analizar, a partir de sus características, los impactos de los cambios propuestos. Se trata de pensar el cambio más allá del entusiasmo con el que se suele abordar, subrayando que todo cambio tiene implicaciones que se deben considerar; mucho más si nos referimos a reformas que impactan la capacidad del gobierno para cumplir sus funciones, es decir, para gobernar.

El gran aporte de este libro es caracterizar las reformas de acuerdo al tipo de gobierno propuesto, y mostrar cómo se requiere mucha más reflexión y análisis contextual antes de adoptar modelos generalizantes. Peters identifica que las reformas apuntan a cuatro formas de gobierno:

- » El gobierno de mercado, que acepta el mercado para el uso de los recursos públicos y promueve la importación de técnicas gerenciales del sector privado por considerarlas más eficientes.
- » El gobierno participativo, que se presenta como la antítesis del mercado, cuestiona las formas jerárquicas y promueve la coproducción y participación ciudadana como única forma de lograr el desempeño estatal; la gestión debe ser participativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

- » El gobierno flexible, que se centra en la transformación del sistema burocrático en un sistema organizacional eficiente, flexible e innovador, y donde el cambio es fundamentalmente organizacional.
- » El gobierno “desregulado”, un modelo que propone un gobierno con características del sector privado, flexible, creativo, innovador y con liderazgos suficientes. Para ello se requiere dejar al gobierno en libertad; en esta línea se enmarca el texto de Reinventing government de Osborne y Gaebler.

Peters critica los cuatro modelos por la falta de interlocución con los contextos en que se aplican, y plantea la necesidad de comprender el momento y el lugar en que se propone una reforma. Además, se pregunta si hay unos principios básicos de la administración pública que se deben preservar en cualquier modelo del gobierno.

Gobierno. Léxico de la política

Paolo Colombo. 2003. Buenos Aires. Nueva Visión.

Con el ánimo de indagar sobre el sentido del concepto de gobierno en los marcos cambiantes del siglo XXI, Colombo aborda en este texto el concepto de gobierno, pero también cuestiones concretas de los aparatos institucionales, constitucionales o administrativos. Para ello, recorre la historia del gobierno, pasando por la Grecia antigua, la Roma republicana, el universo medieval, la Florencia renacentista y la Francia absolutista. En el recorrido, busca encontrar el hilo que, desde esas bases, conduce a la idea y a los sistemas de gobierno contemporáneos: una línea que pasa a través de la historia constitucional inglesa, los experimentos institucionales de las revoluciones

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

norteamericana y francesa, la práctica gubernamental de las monarquías del siglo XVIII, para llegar hasta las innovaciones actuales de los sistemas parlamentarios, la idea de governance, el gobierno europeo.

El autor señala que lo que distinguió a la reflexión del mundo antiguo acerca del gobierno fue una óptica centrada en el régimen político y, por tanto, en las formas que aquel podía asumir (monarquía, aristocracia y democracia, además de sus distintas mezclas y variaciones). Luego, el enfoque predominante en el medioevo giró en torno a las características personales que debían reunir aquellos llamados a ejercerlo, de allí el Príncipe de Maquiavelo. Finalmente, las preocupaciones que han sido hegemónicas en la llamada modernidad y han estado orientadas al problema del papel del gobierno en un marco de soberanía Estado-nación, constitucionalización y división de poderes. Con respecto a esto último, Colombo destaca que dicha preocupación se refleja claramente en la teoría política burguesa, donde las perspectivas de autores como Locke, Montesquieu o Rousseau corresponden a distintos puntos de vista acerca de lo mismo: el gobierno como una función especial respecto de la producción legislativa y la administración de justicia; es decir, el gobierno “cada vez más como solo poder ejecutivo”.

Sin duda, este texto es muy valioso para comprender el concepto de gobierno como mucho más que la estructura y poder visualizarlo como una entidad dinámica y relacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Governing complex societies: Trajectories and scenarios

Jon Pierre y Guy Peters. 2005. Basingstoke. Palgrave Macmillan.

Este libro de Peters y Pierre se inscribe en el creciente uso del término gobernanza, para referirse a las relaciones entre gobernantes y gobernados, pero desde un punto de vista crecientemente no vertical ni unidireccional, a diferencia del de gobernabilidad, en un entorno en el que la propia existencia del Estado es cuestionada. Los autores parten del hecho de que es la creciente complejidad económica, política y social la que da emergencia a diversos modelos de gobernanza y buscan identificar y profundizar en las características que debe cumplir un sistema de gobernanza contemporáneo, sin excluir al Estado. Los autores presentan un análisis detallado de los desafíos que enfrenta el Estado contemporáneo y los procesos a través de los cuales se ajusta para darles respuesta. Critican la noción de “administración sin gobierno” y sostienen, en cambio, que lo que está sucediendo es más una transformación del Estado que su desaparición o debilitamiento. Indagan en las características que debe tener el gobierno para cumplir su rol central de conductor de la sociedad.

Peters y Pierre identifican y analizan cinco tipos de sistemas de gobernanza en el continuum entre el modelo que llaman Estatista y el “sin estado”. Para el análisis, hacen uso de las siguientes categorías: actores, procesos, definición de objetivos, toma de decisiones, movilización de recursos e instrumentos, receptividad a la retroalimentación, resultados, coherencia, inclusividad, adaptabilidad y rendición de cuentas. Adicionalmente, utilizan el garbage can model (caneca de basura), propuesto por March y Olsen, en un intento por comprender la lógica subyacente a la toma de decisiones en entornos altamente complejos y desestructurados, “anarquías organizadas”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Entre las conclusiones más interesantes está la necesidad de profundizar la relación existente entre el modelo dominante y estos tres factores: los problemas, las soluciones y los actores del sistema. Reconocen cuatro funciones que corresponden al Estado y que ningún otro actor del sistema de gobernanza podría desempeñar; estas son: la definición de prioridades, la coherencia del sistema, la coordinación y la rendición de cuentas. Defienden la idea de que los sistemas de gobernanza requieren un estado fuerte y una ciudadanía cohesionada.

Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza

María Victoria Whittingham. 2005. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 33.

El concepto de gobernanza es hoy en día uno de los indicadores que mejor pueden medir la eficiencia y la capacidad de los gobiernos para responder a sus funciones y, por ende, como elemento esencial para hablar de un clima de gobernabilidad en un país, o incluso, en la comunidad internacional o en las regiones políticas con importancia mundial. Así, el concepto ha sido objeto de amplias y consecutivas revisiones, así como de constantes críticas y reformulaciones respecto de su validez teórica, práctica y metodológica.

Este artículo hace un recorrido necesario e importante por la construcción y fundamentación de un concepto que, hoy por hoy, es de vital importancia para el desarrollo de los países latinoamericanos. El concepto de gobernanza se popularizó desde inicios de los años noventa, a pesar de tener una historia que podría ser trazada, incluso desde finales de los años setenta, y ha revestido toda una serie de acepciones y consideraciones que dan cuenta, no solo de las diferentes perspectivas en que se puede entender el desarrollo y el papel de los gobiernos, sino de la compleja relación de actores que implica en la práctica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

La autora menciona cómo el concepto de gobernanza predominante se ha centrado en el Estado, dejando por fuera otros actores fundamentales de lo público. Por ello, en los indicadores que miden la gobernanza, esta se entiende sobre todo como descentralización y no tanto como participación de otros actores en la intervención por medio de políticas y/o proyectos, o como la autonomía de comunidades en la gestión de su existencia. Una revisión tal del contenido y el debate acerca de la “gobernanza”, como el que aparece en este trabajo, es relevante para comprender las tendencias actuales de Gobierno, en particular las que asumen al Estado como un actor más de lo público. La gobernanza como objetivo y necesidad en un mundo globalizado requiere, pues, de un trabajo conceptual profundo que pueda determinar sus supuestos y sus proyecciones, posibilitado aquí por el examen hace la autora en el recorrido histórico, político y conceptual de la noción “gobernanza”.

La nueva división de poderes

Bruce Ackerman. 2007. México. Fondo de Cultura Económica.

Año 2007, las fallas de funcionamiento del Gobierno en Estados Unidos se hacían más visibles; proyectos y reformas del ejecutivo eran rechazados por el Congreso, y la inercia institucional generaba grandes fallas de gobernabilidad. En el terreno internacional, la invasión a medio Oriente motivada por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 incrementaba la presión sobre el Gobierno para que mostrara resultados, la oposición a la guerra se hacía más fuerte y se expresaba en el terreno electoral; por ello, el Partido Republicano, que estaba en el poder, fue derrotado en las elecciones legislativas. Ya algunos economistas empezaban a pronosticar una posible crisis financiera...

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Ante este complejo contexto, el politólogo Bruce Ackerman busca contribuir al debate sobre el equilibrio de poderes, como un requisito para encontrar soluciones a los múltiples problemas que afrontaba el gobierno de Estados Unidos. El texto inicia con una crítica del presidencialismo norteamericano, el cual tiene, según el autor, serios problemas de diseño que afectan su funcionamiento; el factor clave es que la división tripartita de poderes no es la más adecuada. Ackerman propone un rediseño institucional, que implica un nuevo equilibrio de poderes con base en un modelo parlamentarista acotado, esto ayudaría al desarrollo de la democracia, a un mejor funcionamiento de las estructuras de decisión y a la implementación y protección de los derechos fundamentales. El nuevo sistema debe contener cinco poderes, los cuales tendrán funciones para asegurar los pesos y contrapesos institucionales.

Este texto es fundamental para la comprensión de las fallas institucionales que conllevan inercias en la esfera del gobierno. También aporta una propuesta para superar esas fallas y se convierte en el escenario de discusión sobre las acciones y rediseños necesarios para superar las crisis de gobierno en los sistemas presidencialistas.

Las teorías de la forma de gobierno en la historia del pensamiento político

Norberto Bobbio. 2008. México. Fondo de Cultura Económica.

Las reflexiones sobre las formas de gobierno y su naturaleza han sido constantes en el desarrollo del pensamiento político. Desde la antigüedad han sido desarrolladas numerosas clasificaciones de las formas de gobierno, con la pretensión, por un lado, de realizar una taxonomía, pero por otro, de valorar su pertinencia. Norberto Bobbio, activista político de centro izquierda, se decanta por la

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

forma axiológica, pues considera que la Democracia es la mejor forma de gobierno posible. Para soportar su propuesta, el autor recorre las teorías sobre gobierno desde la antigüedad hasta el siglo XX, buscando comprender las lógicas que las soportan y demostrar su punto de vista.

¿Cuál es la forma ideal de gobierno? ¿Qué tanto se han transformado las preocupaciones y las ideas sobre democracia, aristocracia, dictadura, monarquía, etc.? ¿Cómo abordan estas cuestiones los distintos autores? El libro intenta resolver estas cuestiones a partir de una revisión de las contribuciones de Platón, Aristóteles, Polibio, Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Vico, Montesquieu, Hegel y Marx. Bobbio identifica tres formas para construir el modelo ideal de gobierno:

- » Mediante la idealización de una forma histórica. Esparta en la antigüedad, la república de Venecia en el Renacimiento, la Monarquía inglesa, el primer Estado Socialista de la Unión Soviética o la democracia estadounidense.
- » Mediante la combinación en una síntesis ideal de los diversos elementos positivos de todas las formas para eliminar los vicios y conservar las virtudes.
- » Finalmente, confiar su construcción a la imaginación, esto es, construir una utopía sobre el gobierno ideal que podamos perseguir.

Lejos de ser un catálogo de teorías, la importancia de este libro en el estudio del gobierno reside en el hecho de que avanza en relacionar y establecer un diálogo entre los distintos autores, con lo que se pueden analizar las tensiones y puntos de encuentro en un plano no cronológico; es decir, el pasado y las teorías del pasado vuelven a ser centrales en los autores modernos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Acerca del estado actual de la teoría del Gobierno

Julio Quiñones. 2010. *Revista Ciencia Política* 10. Universidad Nacional de Colombia.

El transcurso de la primera década del siglo XXI estuvo determinado por tres acontecimientos históricos fundamentales: la intensificación de la globalización, el discurso de securitización derivado de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y la crisis financiera del 2008. Estos elementos demarcan la evolución del gobierno y señalan la necesidad de seguirle el rastro a sus dinámicas. Nos encontramos con un escenario caracterizado también por un incremento de las relaciones en todos los ámbitos y niveles, resultantes de acelerados procesos sociales que no se agotan en el ámbito de lo estatal y que articulan lógicas de acción colectiva que desafían el orden político y social establecido.

Desde una perspectiva estructuralista, este texto indaga por las formas de organización del gobierno en las sociedades capitalistas contemporáneas, estableciendo una relación con los patrones de dominación que se dan en el mundo del trabajo. Como otros autores, Quiñones liga la forma de producción fordista al desarrollo del Estado de bienestar y esta, a su vez, define la forma del gobierno, caracterizada por la función de garantizar el desarrollo del Estado social, que sirve también como mecanismo para cooptar la movilización obrera y orientarla hacia el ámbito del mercado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

El segundo modelo de gobierno que surge luego de la crisis del Estado de bienestar es resultado del modelo de producción toyotista, el cual divide la clase obrera, creando un núcleo con privilegios laborales y una periferia sin condiciones de estabilidad laboral, así como del avance tecnológico que genera un aumento de las interacciones planetarias, lo que erosiona la soberanía estatal, y a esto se suma la emergencia de diversos actores políticos y sociales más allá de la institucionalidad.

La importancia de este texto para el estudio del gobierno radica en el hecho de que liga la economía política al estudio del gobierno, relacionando los modos de producción, sus impactos en el mundo del trabajo y sus cristalizaciones institucionales bajo la forma del Estado y del gobierno. Esta perspectiva, que puede ser catalogada como marxista, es fundamental para una comprensión del gobierno como el resultado de la relación Estado-sociedad-mercado.

UNIDAD DIDÁCTICA 2

WEBGRAFÍA

Portal Sí Virtual. Disponible en: <https://goo.gl/eKbzFO>.

Portal Presidencia de la República de Colombia. Disponible en: <https://goo.gl/pr8c4w>.

Portal Institute for Government. Disponible en: <https://goo.gl/e1pCP7>.

Portal KPMG Institute. Disponible en: <https://goo.gl/gppAAc>.

Government Institutes - Portal Rowman & Littlefield. Disponible en: <https://goo.gl/2qq6sR>.

Portal Digital Government Institute. Disponible en: <https://goo.gl/mCZHSn>.

Portal del Institute of Local Government Studies - University of Birmingham. Disponible en:
<https://goo.gl/8ulgvc>.

Portal The Governance Institute. Disponible en: <https://goo.gl/ZqN6fd>.

Portal The IT Governance Institute. Disponible en: <https://goo.gl/mfGRRQ>.

Portal Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <https://goo.gl/CKBEP2>.

Portal Global Governance Institute. Disponible en: <https://goo.gl/1biUPM>.

Portal Good Governance Institute. Disponible en: <https://goo.gl/scTE5K>.

Portal del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad San Martín de Porres. Disponible en: <https://goo.gl/aGvlgk>.

Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza. <https://goo.gl/8YyEx4>.

WEBGRAFÍA

Portal del Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en:

<https://goo.gl/0ebI9y>.

Portal del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Dis-

ponible en: <https://goo.gl/lCpa5m>.

Revista *Política y Gobierno* del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Disponible

en: <https://goo.gl/2gExLU>.

Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid. Disponible

en: <https://goo.gl/XrGiVc>.