



## Del cielo normativo a la *tosca materia*. La transformación discursiva del buen gobierno en gobernanza<sup>1</sup>

María Ángeles Abellán López<sup>2</sup>

Recibido: 17 de diciembre de 2016 / Aceptado: 8 de mayo de 2017

**Resumen.** La profusa utilización del concepto de buen gobierno en los discursos políticos y mediáticos puede conducirnos a pensar que estamos ante una innovación conceptual del presente. Pero lo cierto es que se trata de un viejo concepto que hunde sus raíces en la teoría política clásica y se resiste a una definición clara y precisa. El artículo pretende reflexionar sobre los principales cambios experimentados por el *buen gobierno* y su metamorfosis en *gobernanza*, analizándolo como una narrativa de transformación conceptual, en la que se ha pasado de una lógica normativa a una lógica tecnocrática.

**Palabras clave:** Buen gobierno; ética pública; gobernanza; tecnocracia; neoinstitucionalismo.

### [en] From the Normative Heaven to Crude Matter. The Discursive Transformation of Good Government into Governance

**Abstract.** The abundant use of the concept of good governance in political and media discourse can lead us to conclude that we are currently encountering a conceptual innovation. In actual fact it is an old concept that has its roots in classical political theory and resists any clear and precise definition. This article aims to reflect on the main changes experienced by the concept of good government and its metamorphosis into governance, by means of an analysis using a narrative of conceptual transformation from a normative logic to a technocratic logic.

**Keywords:** Good Government; public ethics; governance; technocracy; Neoinstitutionalism.

**Cómo citar:** María Ángeles Abellán López, “Del cielo normativo a la *tosca materia*. La transformación discursiva del buen gobierno en gobernanza”: *Foro Interno: Anuario de Teoría Política*, vol. 17 (2017), pp. 55-72.

## Introducción

En los discursos políticos y mediáticos actuales aparecen con fuerza los términos *buen gobierno* y *rendición de cuentas*, estrechamente conectados a la calidad democrática y la legitimidad. La tradición heredada de la teoría política nos ha legado un nutrido número de conceptos de gran carga axiológica que se han mantenido a lo largo del devenir histórico, puesto que los valores constituyen los elementos

<sup>1</sup> La autora agradece los valiosos comentarios recibidos por parte del Equipo Editorial de la revista *Foro Interno*.

<sup>2</sup> Universidad Miguel Hernández (España)  
E-mail: ma.abellan@umh.es

fundamentales que impulsan las acciones humanas y, por tanto, las intervenciones políticas. El concepto de buen gobierno es un clásico del pensamiento político, que surge como una constante de las preocupaciones de filósofos como Platón (427-347 a. e. c.), Aristóteles (384-322 a. e. c.), Cicerón (106-43 a. e. c.), Niccolò Machiavelli (1469-1527), los teóricos del contrato social, los ilustrados y, en general, los pensadores republicanos.

La inquietud por la corrupción y la degeneración política aparecen, pues, como un *leitmotiv* pero también las elucubraciones sobre la buena vida y las condiciones de la libertad que, según Hannah Arendt (1906-1975), subyacen en el fondo de todas las ideas y han sobrevivido a los virajes de la historia y las transformaciones teóricas<sup>3</sup>.

El buen gobierno es un concepto escurridizo, impreciso. No obstante, si bien se resiste a ser definido, lo cierto es que enmarca algunas de las principales reflexiones filosófico-políticas y se materializa como un hilo conductor sólido para conocer algunas de las teorías políticas más destacadas del pensamiento occidental.

Norberto Bobbio (1909-2004) afirmaba que los términos de buen y mal gobierno conforman los términos de una antítesis que recorre toda la historia del pensamiento político y constituyen uno de los grandes temas de reflexión de todos los tiempos<sup>4</sup>.

La dificultad para establecer una definición supone asumir, de entrada, su complejidad derivada tanto de su propia historia —más de dos mil años—, como de su carácter polisémico y de los desplazamientos de sentido que ha experimentado en su devenir.

Los significados atribuidos al buen gobierno contribuyen a dibujar un panorama confuso y difuso, pues además de enfatizar los elementos éticos normativos, también se refiere a determinados elementos relacionados con una interpretación tecnocrática del concepto muy difundida por algunas instituciones financieras.

Del análisis de la bibliografía se desprende que la noción de buen gobierno se usa de distintas maneras y con significados diferenciados<sup>5</sup>. Los usos del término conducen al reconocimiento de una ausencia de unanimidad tanto en la percepción como en sus contenidos e indicadores utilizados para operacionalizar un concepto de tanta riqueza semántica.

Encontramos diversos enfoques sobre lo que se concibe como buen gobierno, que abarcan tanto una idea rectora de carácter normativo-prescriptivo hasta su consideración como una suerte de agenda institucional y la puesta en práctica de estilos de gobernar que, a partir de ciertos indicadores, tratan de cuantificar el grado de buen gobierno que se ejerce. Asimismo, se ha popularizado la expresión buen gobierno como una etiqueta que compendia una serie de códigos de conducta pública y de gestión de la integridad. La fuerza del componente ético que transmite el buen gobierno ha cosechado un gran éxito y, por esta razón, se ha extendido como fórmula sustantiva. Esta afirmación se pone de manifiesto con una simple búsqueda en internet. Al realizarla, aparecen expresiones como el “buen gobierno corporativo”, el “buen gobierno de los negocios”, el “buen gobierno de las remuneraciones”, el “buen gobierno local” y podríamos añadir muchísimas más combinaciones.

La idea latente es que el buen gobierno, independientemente del ámbito de aplicación, es inescindible de las acciones virtuosas de sus agentes, sello distintivo que

<sup>3</sup> Hannah Arendt, *¿Qué es la política?*, Paidós, Barcelona, 2001, p. 71.

<sup>4</sup> Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, intr. de Michelangelo Bovero, Trotta, Madrid, 2009, p. 224.

<sup>5</sup> Gerry Stoker, *Governance Theory: Five Propositions*, UNESCO, Oxford, 1998.

lo hace tan valioso. Sin embargo, las apelaciones contemporáneas al buen gobierno se subsumen bajo el difundido concepto de *gobernanza*, denominación esta que aglutina una intersección de intereses entre la política, la economía y la gestión pública bajo una lógica tecnocrática mercantilista.

Lógica tecnocrática que hunde sus raíces en la colonización de una actitud positivista y cientifista, que penetra en todos los ámbitos de la cultura y de vida humana. De esta lógica se lamentaba Edmund Husserl (1859-1938)<sup>6</sup> considerándola una “crisis de la razón”, causada por la desconexión de la ciencia y la filosofía respecto al *lebenswelt*, es decir, el “mundo de la vida”<sup>7</sup>.

Con estos antecedentes, el presente artículo propone un análisis del concepto de buen gobierno como una narrativa de transformación conceptual desde una lógica normativa a una lógica tecnocrática, de forma que este desarrollo llevado hasta sus últimas consecuencias prescinde de los elementos éticos inherentes a la idea clásica de buen gobierno. En cierto modo, el relato sobre el buen gobierno es sometido a una operación de taxidermia que lo vacía de su carga normativa y deviene en una condición para la prosperidad económica. La gobernanza, planteada como buen gobierno, ha servido para excluir cuestiones ideológicas y éticas del debate político centrándose en los aspectos técnicos, de modo que se ha convertido en una nueva tradición discursiva<sup>8</sup>.

La metodología utilizada para realizar nuestro análisis combina un enfoque teórico-normativo, la revisión de la literatura y la mención de algunos de los principales textos legislativos actuales así como el imprescindible esfuerzo hermenéutico que permite reinterpretar las lecturas consultadas.

## **Del buen gobierno de los antiguos a la razón de Estado**

La complejidad de acotar el significado del buen gobierno procede, por un lado, de que los conceptos políticos no pueden gozar de una definición eterna, ni remiten a cualquier sociedad, época o realidad. Pero, ciertamente, ello no significa que no puedan hallarse similitudes entre diversas experiencias humanas que nos autoricen a utilizar conceptos generales para dar cuenta de contextos diferentes. Las tradiciones son reinventadas constantemente en función tanto de la historia pasada como de las nuevas situaciones que encontramos. Como lectores contemporáneos planteamos muchos interrogantes a los pensadores del pasado y la habilidad esencial es no caer en ciertos anacronismos al interrogarlos ni tampoco en una indiferencia hacia lo histórico<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Edmund Husserl, *La crisis de las ciencias europeas y la fenomenología trascendental*, Crítica, Barcelona, 1991.

<sup>7</sup> *Lebenswelt* o mundo de la vida es un concepto fundamental en la filosofía del maestro Husserl y que retomaría ulteriormente Jürgen Habermas. Para Husserl, el mundo de la vida es el que da sentido a la existencia y a la realidad humanas. En *la Crisis de las Ciencias europeas y la fenomenología trascendental*, no solo cuestiona el avance positivista, sino que lo acusa de ser el promotor de la pérdida de la racionalidad filosófica y de la cultura humana. El mundo de la vida es, pues, el trasfondo último de todo conocimiento y la ciencia, en vez de remitirse a él, ha intentado suplantarle. El objetivismo de la ciencia es el olvido del mundo de la vida porque toda objetividad hunde sus raíces en la subjetividad.

<sup>8</sup> Marcelo Moriconi Bezerra, “Revisión crítica. La necesidad de incorporar el buen pensar retórico en la construcción de la Gobernanza”: *Revista de Estudios Políticos*, n.º 145 (2009), p. 127.

<sup>9</sup> Philippe Corcuff, *Los grandes pensadores de la política*, Alianza, Madrid, 2008, pp. 11-14.

Por otra parte, la definición de buen gobierno se encuentra condicionada por el enfoque de la política que se adopte, lo que complica aún más el panorama. Por tanto, la definición de lo que se entiende por política y por buen gobierno implica siempre una interpretación contextual.

Bobbio afirmaba que el término política se emplea para designar la esfera de acciones que se refieren directa o indirectamente a la conquista y ejercicio del poder soberano, sobre una comunidad de individuos en un territorio<sup>10</sup>. Tradicionalmente, las teorías políticas contemporáneas se dividen entre teorías idealistas y realistas<sup>11</sup>. Las teorías idealistas exploran lo que debería ser la política, engloban utopías y proponen modelos de Estado y de convivencia. Por su parte, las teorías realistas consideran solo los procesos políticos reales y sostienen que las relaciones políticas son relaciones de dominio en su “verdad efectiva” (Bobbio) a lo largo de una línea de pensamiento desde Machiavelli, a Baruch Spinoza (1632-1677), G. W. F. Hegel (1770-1831), Karl Marx (1818-1883) y Max Weber (1864-1920). El filósofo de Turín justificaba una concepción dualista del mundo y de la política: el de los hechos y de los valores que se plasmaba en la dicotomía entre los ideales<sup>12</sup> y lo que denominaba la *tosca materia*, que servía para demostrar que el mundo humano tiene una naturaleza dualista<sup>13</sup>.

Algunas de las definiciones más populares conciben la política como el arte de lo posible; como la construcción y defensa de un orden determinado; como el arte de hacer frente a los eventos contingentes e incontrolables, con buenas leyes y buenas armas (Machiavelli)<sup>14</sup>; como la necesidad de *Leviatán* (Thomas Hobbes)<sup>15</sup>; como el monopolio legal de la violencia (Weber)<sup>16</sup>; como la contraposición del par amigo-enemigo y el decisionismo (Carl Schmitt)<sup>17</sup>; como un velo ideológico que oculta la dominación y la desigualdad (Marx)<sup>18</sup>; como la asignación autoritaria de valores (David Easton)<sup>19</sup> o como la realización de fines tecnocráticos que aseguren la estabilidad y el crecimiento económico (Jürgen Habermas)<sup>20</sup>. Para Arendt, el buen gobierno se

<sup>10</sup> Bobbio, *Teoría general de la política*, pp. 237 y ss.

<sup>11</sup> Rafael del Águila, *La senda del mal. Política y razón de Estado*, Taurus, Madrid, 2000, *passim*; Bobbio, *Teoría general de la política*, pp. 129, 146 y ss.; Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid, 2003, pp. 47 y ss.; Maurizio Viroli, *De la política a la razón de Estado. La adquisición y transformación del lenguaje político (1250-1600)*, Akal, Madrid, 2009, *passim*.

<sup>12</sup> Según Bobbio, los ideales no pertenecen al mundo eterno y perfecto en sentido platónico sino que surgen históricamente de la elaboración de las diferentes necesidades de los hombres, de sus diferentes problemas, del sentimiento de insatisfacción por sus condiciones de vida, de la misma infelicidad. Es decir, los ideales surgen de la misma *tosca materia* de la condición humana. Esta metáfora de la literatura, concretamente de las líneas finales de *El doctor Zivago* de Boris Pasternak, la utiliza Bobbio para referirse al conflicto entre los ideales y la experiencia del mundo. Bobbio, *Teoría general de la política*, pp. 59-63.

<sup>13</sup> Este dualismo aparece constantemente a lo largo de la historia del pensamiento político diferenciando entre el cielo de los principios y la tierra de los intereses; el pensamiento y la praxis; los ideales y la realidad; y así, hasta llegar al ser y al deber ser que es el telón de fondo en el que se inscribe la tensión entre el enfoque normativo-prescriptivo y el pragmático de la política.

<sup>14</sup> Nicolás Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza, Madrid, 2000; Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Alianza, Madrid, 2010.

<sup>15</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y poder de un estado eclesiástico o civil*, Alianza, Madrid, 2009.

<sup>16</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1993.

<sup>17</sup> Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, Alianza, Madrid, 1999.

<sup>18</sup> Karl Marx, *Manuscritos de economía y filosofía*, Alianza, Madrid, 2010.

<sup>19</sup> David Easton, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1976.

<sup>20</sup> Jürgen Habermas, *Ciencia y técnica como ideología*, Tecnos, Madrid, 1986.

materializa en la autorrealización y la participación incardinadas en la esfera pública puesto que *la libertad siempre opera en el espacio visible de los asuntos públicos*<sup>21</sup>.

Quentin Skinner, a través de su estudio de los frescos de Ambrogio Lorenzetti (1290-1348) sobre el buen gobierno, examina el ideal del autogobierno republicano cuyo valor máspreciado para la vida cívica es la preservación de la paz<sup>22</sup>. Otros autores republicanos como J. G. A. Pocock<sup>23</sup> y Philip Pettit<sup>24</sup> ponen el acento en la virtud, en el autogobierno o en la libertad.

Según Bobbio<sup>25</sup>, en la historia de las ideas políticas puede hallarse un hilo conductor que contrapone dos elementos: la *eunomia* (las buenas leyes) a la *disnomia* (las malas leyes). Esta dicotomía abarca varios pares de contrarios propios del lenguaje político: orden-desorden, concordia-discordia, paz-guerra, moderación-arrogancia, justicia-injusticia y templanza-violencia. El buen gobierno presenta, según el criterio de este autor, dos características fundamentales: i) el gobernante ejerce el poder de acuerdo a las leyes prestablecidas, y ii) el gobernante se sirve del poder para perseguir el bien común.

La recuperación del problema del gobierno como tema de estudio preferente ha tenido como uno de sus ejes centrales el retorno a los clásicos como Platón y Aristóteles, que cultivaron la idea normativa del buen gobierno, y Machiavelli, que marcó un punto de inflexión sin retorno para la teoría política.

Mientras que Platón supeditaba el buen gobierno al desarrollo de un Estado, la República, donde la justicia es el vínculo que mantenía unida a la sociedad<sup>26</sup>, la preocupación de Aristóteles se centraba en el disfrute de la vida buena por el *zoon politikon*<sup>27</sup>.

La inquietud de Machiavelli, sin embargo, son los estados bien ordenados, como queda patente a lo largo de sus obras *El Príncipe* (1532) y *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (1531). El estado bien ordenado representa el buen gobierno de una comunidad estable y unida, con instituciones fuertes que debilitan los conflictos sociales, que se muestran contundentes con la corrupción y que resisten los embates de la *Fortuna*.

Si bien no es cuestionable el confeso republicanismo del secretario florentino, forjado en el *vivere civile*, en *El Príncipe* emerge la idea de la *razón de Estado* que se vinculará inexorablemente al maquiavelismo hasta nuestros días<sup>28</sup>. La *razón de*

<sup>21</sup> Arendt, *¿Qué es la política?*, pp. 70-74.

<sup>22</sup> Quentin Skinner, *El artista y la filosofía política. El buen gobierno de Ambrogio Lorenzetti*, Trotta, Madrid, 2009. Lorenzetti, un pintor italiano perteneciente a la Escuela de Siena, pintó los frescos de la Alegoría de *El buen y el Mal Gobierno* (1337-1339), en la Sala de los Nueve, en el Ayuntamiento de Siena. El conjunto pictórico tiene catorce metros de longitud. El Mal Gobierno aparece representado por un hombre con cuernos vestido de negro, mientras que el Buen Gobierno es encarnado por un anciano sabio. Uno de los elementos más potentes de la alegoría lo constituye la fuerza pictórica de los efectos tanto del Buen como del Mal Gobierno. Sitio web del Comune di Siena, <http://www.comune.siena.it/La-Citta/Cultura/Strutture-Museali/Museo-Civico/Sala-dei-Nove> (4-9-2017).

<sup>23</sup> J. G. A. Pocock, *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, Tecnos, Madrid, 2002.

<sup>24</sup> Philipp Pettit, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona, 1999.

<sup>25</sup> Bobbio, *Teoría general de la política*, 2009, pp. 223.

<sup>26</sup> Platón, *La República o el Estado*, Espasa Calpe, Madrid, 1983.

<sup>27</sup> Aristóteles, *Ética a Nicómano*, RBA, Madrid, 2007; Aristóteles, *La Política*, Espasa Calpe, Madrid, 2007.

<sup>28</sup> Friedrich Meinecke, *La idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014; Maurizio Viroli, *De la política a la razón de Estado. La adquisición y transformación del lenguaje político (1250-1600)*, Akal, Madrid, 2009. Viroli recuerda la existencia de un debate en torno a dos formas incompatibles de entender a Maquiavelo: como subversor o como restaurador de las ideas clásicas republicanas. *Ibid.*, p. 163.

*Estado* implica un cambio de visión antropológica y la consideración de que el Estado se rige por su propia lógica, que funciona en su propio beneficio y que debe aprovechar la fuerza de las instituciones para satisfacer sus propios intereses<sup>29</sup>. Es en un contexto muy específico donde la política y la razón de Estado se funden hasta el punto de que esta acapara y transmuta los sentidos de la primera. En la Edad Media, la política aún era sinónimo de *del arte del buen gobierno de una república*. Las circunstancias políticas e intelectuales de la Edad Moderna<sup>30</sup> alumbraron *una revolución en el concepto de política; de considerarla como el arte del buen gobierno según la justicia y la razón, se pasó a verla como razón (o razones) de un Estado*<sup>31</sup>.

La noción de buen gobierno remite a la justicia, a la ética y a una comunidad cívica regida bajo el imperio de la ley, mientras que la razón de Estado persigue la conservación de este como un fin que se ha de asegurar por cualquier medio para mantener el poder y la dominación<sup>32</sup>. La razón de Estado cambia la concepción de la política y emerge la oposición entre la política de los antiguos y la de los modernos<sup>33</sup>.

A partir de la consideración de este dualismo, estamos en disposición de captar de forma más afinada los desencuentros entre la ética y la política<sup>34</sup>. La afirmación de Weber de las dos éticas, *la ética de la convicción* y *la ética de la responsabilidad*, constituyen dos tomas de posición absolutamente diferenciadas<sup>35</sup>. Como los fines son indeterminados, la cuestión ética reside en la elección de los medios lo que plantea, a su vez, dos opciones enfrentadas: o bien se actúa conforme a unas normas de acción fijas o bien se obra de acuerdo al cálculo y la previsión. La *cuestión weberiana* (Meinecke) profundizaba la herida abierta por la *cuestión de Maquiavelo* (Croce) y la política se aseguraba su independencia respecto de la ética<sup>36</sup>. Sin embargo, el divorcio entre la ética y la política no evita dejar la puerta abierta a la interrogación

<sup>29</sup> Salvador Rus Rufino y Javier Zamora Bonilla, “La razón de Estado en la Edad Moderna. Razones sin Razón”, en Salvador Rus, Javier Zamora, Javier Gil y M<sup>a</sup> Ángeles Pérez, *La razón de Estado en la España Moderna*, Real Sociedad Económica de Amigos del País, Valencia, 2000.

<sup>30</sup> Un contexto condicionado por los acontecimientos históricos que ocurrieron entre el siglo quince y el siglo diecisiete y las ideas hegemónicas del pensamiento que fructifican como la filosofía racionalista, el iusnaturalismo, el cisma religioso y la guerras de religión.

<sup>31</sup> “[L]a razón de Estado ocupó el lugar de la política, se transformó en la manera de actuar de todo gobernante y la vía para justificar las acciones”. Rus Rufino y Zamora Bonilla, “La razón de Estado en la Edad Moderna. Razones sin Razón”, pp. 23 y 25.

<sup>32</sup> La arqueología semántica de la “razón de Estado” concita cuatro estratos de significación en el uso actual del término. El primero, se refiere a la idea de derogación del derecho establecido en función de una necesidad política mayor con vistas a preservar el interés común. El segundo estrato tiene que ver con la racionalidad de la razón de Estado, que es superior al gobierno corriente de los asuntos públicos. El siguiente estrato, el tercero, alude a la idea de secreto, a los *arcana imperii*. Finalmente, el cuarto estrato remite a la idea de violencia. Yves-Charles Zarka, *Filosofía y política en la época moderna*, Escolar y Mayo, Madrid, 2008, pp. 138-139. Por su parte, Pierre Rosanvallon desarrolla la *raison d’État* en torno a su argumento sobre la ausencia de una verdadera teoría sobre la acción gubernamental. Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Seuil, Paris, pp. 187-197.

<sup>33</sup> Benjamin Constant, “De la liberté des anciens comparée à celle des modernes” [1819], en *Cours de politique constitutionnelle*. Guillaumin, Paris, 1872, pp. 539-560. Versión electrónica disponible en: <https://archive.org/details/coursdepolitique02consuoft/4-9-2017>.

<sup>34</sup> Aranguren estableció diversos tipos de relaciones entre la ética y la política que abarcan desde el realismo político hasta la repulsa de lo político como inexorablemente malo, pasando por la ambivalencia y la escisión del individuo cuando es reclamado por ambas instancias. Véase José Luis Aranguren, *Ética y Política*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1999, pp. 51-64, 71, 78-83.

<sup>35</sup> Max Weber, *La política como profesión*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, pp. 129 y ss.

<sup>36</sup> La cuestión maquiaveliana se erige como un verdadero problema en el terreno de la reflexión ética política, en la medida que plantea si en determinadas circunstancias hay que emplear el mal para conseguir el bien. Con ello, lo que se está considerando es que no existe la validez absoluta y universal de ninguna norma moral.

sobre los fines éticos de la política. Y esta misma interrogación es la que hace suponer que tal divorcio es un criterio de interpretación de y para la política y no un dogma<sup>37</sup>.

Retomando a Weber, su obra enfatiza algunas de las más importantes cuestiones de la teoría política actual como la dominación, la racionalización y desespiritualización del mundo, la legitimidad del poder, la burocracia, la justificación de la violencia y la contingencia de los fines del Estado. La esencia del Estado es una particular armonía entre poder y moralidad que lo convierte en criterio de moralidad y reduce en definitiva la moralidad a poder<sup>38</sup>.

La política y el Estado acabaron por configurar una de las teleologías más influyentes, que culminaría en la “jaula de hierro”<sup>39</sup> weberiana, bajo cuyo telón de fondo tendría lugar el sueño tecnocrático.

### La gobernabilidad como asunto de buen gobierno

Bobbio<sup>40</sup> apostillaba que la dicotomía buen gobierno y mal gobierno ha ido dejando hueco a otro conocido par, el de gobernabilidad e ingobernabilidad, de forma que el mal gobierno se puede considerar no solo un exceso de poder, sino también un déficit del mismo; un poder débil que ya no puede resolver los miles de conflictos que afligen a la sociedad.

Las contribuciones al debate político subrayan las grandes transformaciones que ha experimentado la sociedad y los principales déficits democráticos, la falta de representatividad de las instituciones democráticas, la crisis de racionalidad del Estado de derecho, el repliegue de la tripartita división de poderes, la brecha entre el ideal normativo y el funcionamiento real de los sistemas democráticos y las promesas incumplidas de las democracias<sup>41</sup>.

La cuestión de la legitimidad y de la gobernabilidad aparecen en el debate contemporáneo y se vinculan directamente al ejercicio del gobierno, a cómo se gobiernan las democracias. Por consiguiente, para profundizar en el tránsito de la lógica normativa a la tecnocrática del buen gobierno hemos de referirnos a dos grandes temas de la Ciencia Política como son los problemas a los que se enfrenta la gobernabilidad de las democracias contemporáneas y la tecnocracia.

Ahora se va a tratar la cuestión de la gobernabilidad y su relación con el buen gobierno y dejaremos la tecnocracia para el siguiente epígrafe.

El concepto de gobernabilidad y los problemas que giran en torno a él configuran una buena parte de la agenda politológica en las sociedades democráticas y ha generado un debate inacabado y fructífero<sup>42</sup>. La denominada crisis de gobernabilidad se

<sup>37</sup> Jorge Velázquez Delgado, “El problema del mal en la filosofía política de Nicolás Maquiavelo”: *Cuadernos sobre Vico*, vol. 11-12 (1999-2000), pp. 253-266.

<sup>38</sup> Christian Graf Von Krockow, *La decisión. Un estudio sobre Ernst Jünger, Carl Schmitt y Martin Heidegger*, Tecnos, Madrid, 2017, p. 41.

<sup>39</sup> Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011. En esta versión la “jaula de hierro” aparece expresada como “caparazón duro como el acero”. *Ibid.*, pp. 254-255.

<sup>40</sup> Bobbio, *Teoría general de la política*, pp. 324-235.

<sup>41</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1984; Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1997; Pierre Rosanvallon, *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Paidós, Barcelona, 2010; Rosanvallon, *Le bon gouvernement*.

<sup>42</sup> Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975; Susan Pharr y Ro-

percibe como producto de una coyuntura crítica por parte de los Estados, enfrentados a serias dificultades para desempeñarse con eficacia, legitimidad y respeto social. Esta coyuntura crítica destaca por un contexto en que se producen revueltas sociales de finales de los sesenta, la crisis de la economía mundial de los setenta, la emergencia de nuevos factores sociopolíticos desestabilizadores, la corrupción, el terrorismo, las reacciones conservadoras, la inseguridad, la participación de mayor número de países en desarrollo en la comunidad internacional y la creciente visibilidad de los problemas que contribuye a fortalecer la percepción de la ingobernabilidad<sup>43</sup>.

Esta difícil y espinosa gobernabilidad de las democracias actuales ha llevado a considerar la equivalencia entre la gobernanza y el buen gobierno<sup>44</sup>. La gobernanza se percibe como una fórmula impulsora de la co-gobernabilidad, de la coproducción entre los diferentes actores políticos en liza y se refiere al ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para la gestión, a todos los niveles, de los asuntos de un país. El concepto de buen gobierno clásico experimentó tanto un desplazamiento de sentido como de fines y pasó a concebirse como una fórmula relacionada con la gobernabilidad y con la gestión multinivel de los asuntos públicos coproducida entre varios agentes. De esta forma, buen gobierno devino en gobernanza y la falta de una definición más precisa ofrecía indudables ventajas que lo postulaban para abordar problemas, lo que ha contribuido a su difusión en ámbitos académicos y organismos internacionales<sup>45</sup>.

Sin embargo, la gobernanza no puede disimular un hecho relevante de la realidad democrática que es el del mal gobierno<sup>46</sup>. El mal gobierno considera la democracia como un mero procedimiento para establecer quién ha de gobernar pero no sobre cómo ha de hacerlo. Y es que el mal gobierno y la mala representación son indisolubles. Rosanvallón no duda en calificar a los actuales regímenes democráticos como “democracias incompletas”, en el sentido de que el poder sale de las urnas y que impera un Estado de derecho que reconoce las libertades individuales. La percepción del déficit democrático se ha producido en parte por el desplazamiento de la exigencia democrática. Si bien en un primer momento esta exigencia estuvo ligada al vínculo entre representantes y representados, posteriormente es la relación entre gobernantes y gobernados la que ha pasado a primer plano. De esta forma, la falta de democracia significa para la ciudadanía no ser escuchada, que se adopten decisiones sin consulta alguna, la falta de asunción de responsabilidades por los gobernantes, que los dirigentes mientan con impunidad, la falta de rendición de cuentas y la opacidad del funcionamiento administrativo.

Esta época se caracteriza por un predominio del poder ejecutivo y la clave de la democracia está en las condiciones de control que sobre él ejerza la sociedad. Es decir, en la articulación de diferentes niveles de control y de rendición de cuentas

---

bert Putnam (eds.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

<sup>43</sup> Luciano Tomassini, “Estado, gobernabilidad y desarrollo”: *Revista de Ciencia Política*, vol. 14, n.º 1-2 (1992), pp. 23-61.

<sup>44</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza europea: Un libro blanco*, Bruselas, 2001. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES> (16-9-2017).

<sup>45</sup> Agustín Ferraro, *A la búsqueda del buen gobierno en América Latina. Gobernanza multinivel, reformas estructurales y cooperación internacional en las democracias latinoamericanas*, Bellaterra, Barcelona, 2007; Agustín Ferraro, *Sobreviviendo a la Gobernanza. Ciencia de la Administración y Ciencia Política en el Estado moderno, con especial referencia a países de América Latina*, Manuscrito, 2007.

<sup>46</sup> Rosanvallón, *Le bon gouvernement*, p. 9.



que es el auténtico talón de Aquiles de los sistemas políticos administrativos actuales. El mal gobierno que aflige a las democracias contemporáneas se deriva tanto de la inexistente confianza como de la brecha estructural abierta entre gobernantes y gobernados<sup>47</sup>.

Rosanvallón entiende la legitimidad como una institución invisible que actúa de economizadora de la coerción y cuya función es tejer lazos constructivos entre el poder y la sociedad; de esta forma, contribuye a dar cuerpo a lo que constituye la propia esencia de la democracia: la apropiación social de los poderes.

El filósofo francés afirma que los regímenes democráticos se han sostenido sobre un modelo de legitimidad dual: el sufragio universal y la Administración Pública, que sustanciaron la legitimidad de establecimiento (origen) y la legitimidad de *identificación con la generalidad* (construcción de una colectividad política que enlaza con la voluntad general heredada de la Revolución francesa). Sin embargo, en los años ochenta del siglo veinte se produce un cambio sustancial que abre la puerta a una nueva era de la legitimidad. Hasta el último tercio del siglo veinte operaba el sistema dual de legitimidad pero, en la década de 1980, se produce una reformulación en la forma en que se captaba e interpretaba esa generalidad social democrática. Hasta entonces, la generalidad social como construcción de la colectividad política se asentaba en la expresión mayoritaria de las urnas y en la eficacia del servicio público. El doble sistema legitimador entra en crisis y emergen tres formas reconstituyentes de la generalidad social: a) la legitimidad de imparcialidad, que lleva aparejada una legitimidad negativa, y que implica una separación de las particularidades, una distancia razonada y organizada frente a las diferentes partes implicadas en una cuestión; b) la legitimidad de reflexividad, que es una legitimidad de multiplicación, y que expresa una pluralidad de expresiones de la soberanía nacional; y c) la legitimidad de proximidad, que atiende a las particularidades, a las experiencias concretas, como una práctica que contribuye a un “descenso en generalidad”<sup>48</sup>.

Este giro revolucionario de la legitimidad participa de un movimiento global de descentralización de las democracias, en el sentido de pérdida de centralidad del rol electoral como dimensión principal. Para nuestro autor, la redefinición de la legitimidad procede de una construcción y de una redistribución de la idea de generalidad social que conduce a pluralizar, a fragmentar sus formas y a plantear que, por tanto, existen otras formas de representar, de actuar, de hablar en nombre de la sociedad. Estas tres nuevas legitimidades contribuyen a definir de un modo más exigente el ideal democrático, en la medida en que la democracia se ha vuelto más compleja<sup>49</sup>.

La teoría política ha recuperado para el debate contemporáneo el buen gobierno así como los fines que ha de perseguir y la necesidad de elaborar una teoría sobre el ejercicio del gobierno aparece en lugar destacado junto a las abundantes reflexiones sobre la pérdida de legitimidad y credibilidad institucional de las democracias actuales.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, *passim*. El propósito de Rosanvallón es reflexionar y definir los principios de una democracia de ejercicio para orientarse hacia la construcción de una democracia de confianza y una democracia de apropiación, que son dos principios del buen gobierno y del progreso democrático. Los atributos que caracterizan la calidad democrática de un gobierno son la legibilidad, la responsabilidad y la capacidad de respuesta (*responsiveness*). Junto a estas tres características, también hay que tener en cuenta la necesidad de que los gobernantes sean íntegros y digan siempre la verdad, esto es, que se dirijan a los gobernados con honestidad.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 269-277.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 119-267.

Aunque parece razonable reconocer que la tradición normativa heredada del buen gobierno encuentra ciertos límites prácticos, —dada las complejidades de nuestra realidad política que desborda con creces la aplicación de principios abstractos—, lo cierto es que la política como buen gobierno y la gestión de esa política guarda una estrecha relación con la famosa afirmación de John Gauss (1894-1969) de que una “teoría de la administración pública significa también una teoría de la política”<sup>50</sup>. Los problemas políticos de nuestra época son también problemas de las instituciones y de las administraciones, no ajenos a los déficits democráticos reales. Ahora bien, este reconocimiento significa en palabras de Javier Roiz que “la estrella autoritaria de lo ejecutivo es hoy la que más brilla socialmente”<sup>51</sup>.

Al panorama descrito solo falta añadir la tecnocracia para completar nuestra visión sobre el buen gobierno en su tránsito de lo normativo a lo tecnocrático.

## La tecnocracia y el crepúsculo del buen gobierno

Como venimos sosteniendo, el concepto de buen gobierno aglutina dos dimensiones, una de carácter normativa y otra tecnocrática. La primera dimensión, en sintonía con los pensadores clásicos, es la que aporta los elementos éticos normativos. La vida política exige que los seres humanos vivan juntos y por ello han de desarrollar un proyecto colectivo iluminado con orientaciones éticas que permitan unos mínimos de justicia. Las personas formulan exigencias que componen unos *mínimos éticos de justicia*, por debajo de los cuales no se puede descender sin caer en la inhumanidad<sup>52</sup>.

Respecto a la dimensión tecnócrata de buen gobierno, la preocupación principal es establecer las prácticas que permitan desempeñarlo, medirlo y operar sobre los problemas de eficiencia, de eficacia, de economía y de gestión pública.

La tecnocracia constituye uno de los fenómenos politológicos y sociológicos más estudiados y que ha dado origen a una vasta producción intelectual, de la que aquí solo se puede hacer un débil esbozo<sup>53</sup>; un fenómeno que ha dado lugar a utopías y distopías.

Este término designa una forma de organización social que genera medidas, conocimientos, decisiones y narrativas forjados en la idea de inocular la racionalidad técnica a los asuntos públicos. Desde una perspectiva macrosocial, existen diversas teorías tecnocráticas, como la sociedad programada (Alain Touraine) o la sociedad postindustrial (Daniel Bell), en las que se enfatiza la posesión de conocimiento teórico-técnico para aplicarlo a fines económicos, políticos y sociales predeterminados. Las grandes complejidades de la moderna organización social y económica condu-

<sup>50</sup> John Gauss, “Trends in the Theory of Public Administration”: *Public Administration Review*, vol. 10, n.º 3 (1950), pp. 161-168.

<sup>51</sup> Javier Roiz, *La recuperación del buen juicio. Teoría política en el siglo veinte*, Foro Interno, Madrid, 2003, p. 24.

<sup>52</sup> Adela Cortina “Lo justo y lo bueno”, en Carlos Gómez y J. Mugerza (eds.), *La aventura de la moralidad*, Alianza, Madrid, 2007, p. 400.

<sup>53</sup> Véanse Alain Touraine, *La sociedad postindustrial*, Ariel, Barcelona, 1973; Daniel Bell, *El advenimiento de la sociedad post-industrial: Un intento de prognosis social*, Alianza, Madrid, 1976; Jürgen Habermas, *Ciencia y técnica como ideología*, Tecnos, Madrid, 1986; Jean Meynaud, *La tecnocracia. ¿Mito o realidad?*, Tecnos, Madrid, 1969; Neil Postman, *Technopoly: The Surrender of Culture to Technology*, Knopf, New York, 1992; y Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, Sage, Thousand Oaks, 1989.

cen a que todas las formas de decisiones políticas adopten un carácter técnico<sup>54</sup>. De esta manera, penetra la idea de que todo conflicto político tiene una solución técnica y como la premisa básica es que el saber es poder se legitima el conocimiento experto<sup>55</sup>.

Para Rosanvallon, la tecnocracia designa un sistema de gobierno en el cual los recursos de la nación son organizados y controlados por expertos en función del bien colectivo y, en este escenario, emerge el ideal tecnocrático hibridando dos proyectos: el proyecto de racionalización del Estado y el de un poder administrativo, que se subsumen en un gobierno científico<sup>56</sup>. Esta tentación tecnocrática no ha cesado de ejercer su atracción allá donde la incapacidad de los gobiernos ha nutrido el desencanto democrático.

Los impulsores de la vertiente tecnocrática del buen gobierno fueron el Banco Mundial y la ONU, que lo concibieron como un nuevo modelo de desarrollo surgido en la década de 1990 para contribuir al crecimiento y a la mejora de los asuntos públicos. Esta nueva concepción desarrollista del buen gobierno como gobernanza supuso un giro hacia la economía del desarrollo como elemento clave de la cooperación internacional gracias al empuje neoinstitucionalista<sup>57</sup> caracterizado por una pluralidad de enfoques<sup>58</sup>.

De hecho, a partir de los años noventa del siglo pasado, los factores institucionales se convierten en variables que explican los desiguales rendimientos en las diferentes sociedades y economías en materias como la legitimidad democrática, el desempeño de los gobiernos, la calidad de los servicios públicos y la eficiencia económica.

<sup>54</sup> Anthony Giddens, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Alianza, Madrid, 1989, pp. 302-347.

<sup>55</sup> Foucault afirmaba que el conocimiento (especialmente el científico) genera un gran poder al gobernar a las personas mediante la producción de ese conocimiento. De esta forma, las prácticas y los discursos se ven fortalecidos y acaban por legitimar el ejercicio del poder. Las técnicas disciplinarias y los mecanismos de control tienen como objetivo controlar la población, la producción y los recursos, idea ésta que da origen a la biopolítica. Véanse Michael Foucault, *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007; y Michael Foucault, *Microfísica del poder*, La Piqueta, Madrid, 1979.

<sup>56</sup> Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, pp. 90-99.

<sup>57</sup> La huella neoinstitucionalista puede apreciarse, por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en la Agenda 2030 aprobada por las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Los diecisiete objetivos hacen referencia constantemente al marco institucional como *su condición de posibilidad*, tanto a nivel macro como micro.

<sup>58</sup> John W. Meyer & Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony": *American Journal of Sociology*, vol. 83, n.º 2 (1977), pp. 340-363; James March & Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life": *American Political Science Review*, vol. 78, n.º 3 (1984), pp. 738-749; James March & Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997; Walter Powell & Paul DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational*, University Chicago Press, Chicago, 1991; Douglass North, "A Transaction Cost Theory of Politics": *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n.º 4 (1990), pp. 355-367; Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995; Piotr Sztompka, *Sociología del cambio social*, Alianza, Madrid, 1995; Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics": *American Political Science Review*, vol. 94, n.º 2 (2000), pp. 251-267; James Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology": *Theory and Society*, n.º 4 (2000), pp. 507-548; Brainard Guy Peters, *La Política de la Burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999; Brainard Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona, 2003; Bo Rothstein, "Las instituciones políticas: Una visión general", en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo manual de Ciencia Política*, Istmo, Madrid, 2001; y Paul Pierson & Theda Skocpol, "El institucionalismo histórico en la Ciencia Política Contemporánea": *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, n.º 1 (2008), pp. 7-38.

Las corrientes neoinstitucionalistas contribuyeron a difundir el concepto de gobernanza y fortalecieron la idea de que el marco institucional era una de las condiciones determinantes del desarrollo económico<sup>59</sup>. El institucionalismo considera que las instituciones son importantes en la vida colectiva porque condicionan nuestros comportamientos y, por consiguiente, nuestras decisiones individuales y colectivas. Frente a la visión de la acción colectiva como la agregación de decisiones individuales calculadas, el nuevo institucionalismo concebía que los individuos no actúan en el vacío sino más bien dentro de contextos institucionales, los cuales modelan las preferencias a través de una combinación de educación, aprendizaje y experiencia<sup>60</sup>.

Rothstein estableció una tipología de instituciones según la función que desempeñen para alcanzar intereses comunes y que es la siguiente: a) el primer tipo de instituciones son aquellas necesarias para adoptar decisiones colectivas vinculantes acerca de cómo regular los intereses comunes (instituciones generadoras de normas); b) el segundo tipo comprende instituciones que se ocupen de ejecutar esas decisiones (instituciones ejecutoras de normas); c) el tercer tipo señala la necesidad de instituciones encargadas de la vigilancia de los conflictos interindividuales sobre la interpretación de casos concretos de las normas establecidas por las instituciones generadoras de normas; y, d) finalmente, se necesitan instituciones encargadas de vigilar y castigar a aquellos que vulneren las normas, sean o no miembros de la comunidad (instituciones de imposición de normas)<sup>61</sup>.

Si bien el relato de la gobernanza acogió el neoinstitucionalismo como uno de sus grandes pilares, lo cierto es que se excluyeron las cuestiones éticas normativas y se centró en los aspectos tecnocráticos y económicos. Colin Crouch<sup>62</sup> afirma que vivimos en una era post-democrática donde los gobiernos representativos solo son una fachada puesto que la realidad está dominada por los poderes de los mercados, de las finanzas, de las multinacionales y las agencias de calificación y organismos tecnocráticos.

Por esta razón, Marcelo Moriconi propone el análisis de la gobernanza como una tradición de discurso que busca la relegitimación de la democracia liberal, a partir de una reformulación del arte de gobernar, incorporando técnicas de *management* empresarial al ámbito público<sup>63</sup>. Toda consideración de carácter social y moral que se oponga a este discurso queda fuera del debate puesto que el verdadero trasfondo es asegurar el desarrollo económico y la relegitimación del sistema capitalista.

Lo cierto es que no hay unanimidad en aceptar la equivalencia entre el buen gobierno y la gobernanza. Voces críticas como Rémy Herrera sostienen que el buen

<sup>59</sup> La economía nació como economía clásica con un alto contenido histórico y moral; la versión neoclásica se orientó hacia un modelo caracterizado por la abstracción y la formalización despojando a la economía de su naturaleza histórica e imponiendo una visión ahistórica y matematizada. Con esta escisión, economía e historia avanzaron por sendas diferentes. En las últimas décadas, el institucionalismo aparece como un terreno fértil para la convergencia entre la historia y la economía. El principal aporte de Douglas North a la Nueva Economía Institucionalista (NEI) fue destacar la importancia de las instituciones y los procesos de cambio institucional. Véase Douglass C. North, "A Transaction Cost Theory of Politics": *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n.º 4 (1990), pp. 355-367.

<sup>60</sup> March & Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*.

<sup>61</sup> Rothstein, "Las instituciones políticas: Una visión general", p. 200; Bo Rothstein y Jan Teorell proponen una definición basada en la imparcialidad de las instituciones públicas para llevar a cabo un análisis de la Calidad del Gobierno. Véase Bo Rothstein & Jan Teorell, "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions": *Governance*, vol. 21, n.º 2 (2008), pp. 165-190.

<sup>62</sup> Colin Crouch, *Postdemocracia*, Taurus, Madrid, 2004.

<sup>63</sup> Moriconi Bezerra, "Revisión crítica", p. 212.

gobierno se opone a gobernanza puesto que éste encarna el dogma ideológico neoliberal y, por tanto, representa la cara inversa del buen gobierno<sup>64</sup>.

Por su lado, Luciano Tomassini sostiene que el buen gobierno puede ser analizado en tres esferas diferenciadas<sup>65</sup>. La primera se circunscribe, según la discusión de algunas instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a problemas de eficiencia, predictibilidad, transparencia y rendición de cuentas. La segunda esfera de preocupaciones se refiere a las condiciones necesarias para que el Estado pueda manejar la sociedad en su conjunto. Ello incluye elementos como el fortalecimiento del Estado de derecho, la justicia y la representación de intereses diversos. Finalmente, el tercer grupo de preocupaciones se vinculan con la materialización de los procesos de participación política<sup>66</sup> y del establecimiento de los consensos necesarios para que el gobierno cumpla con sus funciones básicas.

De estas tres esferas sobre el buen gobierno puede afirmarse que su denominador común es una perspectiva funcionalista del sistema político administrativo por encima de cualquier otra consideración normativa.

A partir del escenario descrito, uno de los grandes desafíos que hay planteados en la actualidad reside en cómo mejorar el modo de gobernar en los diferentes países, lo que se presenta como una prioridad hacia el buen gobierno como gobernanza, ya que, como sostiene Stoker, la labor teórica sobre el “buen gobierno” recoge el interés de la comunidad de los científicos sociales por el fenómeno de la pauta de desplazamiento de los estilos de gobierno<sup>67</sup>.

Como la evaluación del rendimiento de las democracias representativas es tan bajo, con un acusado descenso de los índices de confianza en políticos, partidos e instituciones, se han elaborado diferentes documentos por parte de determinados organismos internacionales<sup>68</sup>, que expresan una enumeración de principios y valores normativos y tecnocráticos entrelazados.

Algunos de los criterios más destacados que caracterizan las prácticas de buen gobierno son: la transparencia, la receptividad, la integridad ética, las vías de participación, la rendición de cuentas, la eficacia, la eficiencia y la economía, la accesibilidad física y documental a sus instituciones, la legalidad y la calidad de las leyes aprobadas, el respeto y la garantía eficaz de los derechos humanos, la evaluación de los resultados de la gestión; y el emprendimiento y la ecología<sup>69</sup>. Por su lado, el mencionado *Libro Blanco* de la Gobernanza Europea establece los principios que vertebran el buen gobierno de la Unión Europea y que son: la apertura, la participación,

<sup>64</sup> Rémy Herrera, “¿Buena gobernanza contra buen gobierno?: *El viejo topo*, n.º 195 (2004), pp. 68-71.

<sup>65</sup> Tomassini, “Estado, gobernabilidad y desarrollo”, pp. 23-61.

<sup>66</sup> Karl von Beyme afirma que “parece que el compromiso y la movilización necesitan casi más explicación que el desinterés político”. Karl von Beyme, *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad*, Alianza, Madrid, 1994, p. 276.

<sup>67</sup> Stoker, *Governance Theory: Five Propositions*, pp. 17.

<sup>68</sup> CLAD, *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, Montevideo, 2006. CLAD, *Consenso de Asunción*, Asunción, 2011. CLAD, *Declaración de México. Compromiso Ministerial para impulsar una Regulación efectiva en Iberoamérica*, México, 2011. OCDE, *Aumentar la Confianza del Público: Medidas de Ética en los Países de la OCDE*, París, 2000. OCDE, *Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z*, París, 2007. Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza europea: Un libro blanco*, Bruselas, 2001.

<sup>69</sup> José Manuel Canales Aliende, “Algunas reflexiones sobre la Transparencia y el Buen Gobierno”, en José Manuel Canales Aliende y Andrés Martínez Moscoso (coords.), *El Buen Gobierno desde una perspectiva iberoamericana. Un especial análisis del caso ecuatoriano*, Universidad de Cuenca, Cuenca, 2014, pp. 19-23.

la rendición de cuentas de los gobernantes y la asunción de responsabilidades, la eficacia, la coherencia y el enfoque integrador<sup>70</sup>.

El *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* entiende que buen gobierno es aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de derecho<sup>71</sup>.

La mayor parte de los arreglos institucionales, políticas públicas y prácticas de buen gobierno actuales incorporan estos principios en sus catálogos de medidas por los diferentes países, que han puesto en marcha proyectos de gobierno y de gestión pública en red y de *Gobierno Abierto*<sup>72</sup>.

El primer intento de establecer unos principios éticos, de buen gobierno, aplicables a los altos cargos y representantes políticos fue el *Committee on Standards in Public Life*, conocido como el Comité Nolan<sup>73</sup>. En el seno de dicho Comité se elaboró el *Informe Nolan*, publicado en Gran Bretaña en mayo de 1995, que constituye un documento de gran valor para el estudio de los comportamientos éticos de los funcionarios públicos y de los políticos, tanto parlamentarios como altos cargos de la Administración Pública o que realicen funciones financiadas con fondos públicos.

La idea de buen gobierno, a pesar de la gobernanza y del dominio tecnocrático, apunta a la necesidad normativa de diseñar iniciativas legislativas centradas en describir los principios y los códigos que han de regular las conductas de los gobernantes y altos cargos. Los seres humanos no son corruptos, son corruptibles si se exponen a fuertes tentaciones. Por esta razón, los controles nunca son suficientes puesto que operan como una salvaguarda ante la corruptibilidad humana cuando se encuentra en posiciones de poder<sup>74</sup>.

Los códigos de ejemplaridad del comportamiento público pretenden definir y gestionar el mapa de la integridad puesto que sin unos mínimos de ética pública sería inviable el desarrollo de la lógica tecnocrática de buen gobierno. Las actuales legislaciones estatales y sub-estatales sobre transparencia y buen gobierno desarrollan diversos códigos y catálogos en los que se determinan los criterios y normas que han de observar los altos cargos en las actuaciones públicas y que favorecen el fortalecimiento de las instituciones.

En este punto se detecta cómo la visión normativa-prescriptiva del buen gobierno se incardina en un instrumento operativo que abarca normas de conducta, mecanismos de cumplimiento, un régimen sancionador y la regulación de un registro de actividades y de bienes de los altos cargos y asimilados. Esta es la impronta que deja la versión normativa neoinstitucionalista, con su énfasis en el papel de las normas en

---

<sup>70</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza europea: un libro blanco*, Bruselas, 2001. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110109&from=ES> (16-9-2017).

<sup>71</sup> CLAD, *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, Montevideo, 2006, pp. 3-4, I Fundamentos, 4. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf/view> (16-9-2017).

<sup>72</sup> Un ejemplo de ello lo representa el memorándum del Gobierno de Obama, de enero de 2009, sobre Transparencia y Gobierno Abierto, basado en tres pilares básicos de transparencia, colaboración y participación. Barak Obama, "Memorandum on Transparency and Open Government" (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC, 2009.

<sup>73</sup> Tales principios éticos son los siguientes: desinterés, integridad, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad y liderazgo. Véase "Normas de conducta para la vida pública (Informe Nolan)", Documentos INAP, Madrid, 1996.

<sup>74</sup> Pettit, *Republicanism*, pp. 279-290.

las instituciones y que sirve para fundamentar una vasta producción de obras sobre la ética pública, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción.

Así, por ejemplo, la obra de John Rawls (1921-2002)<sup>75</sup> consideraba que las instituciones tenían un papel fundamental en la vida política y los conceptos normativos como equidad, igualdad, consenso, pluralismo y derechos pasaron a ser el centro del debate. Las instituciones no solo son las reglas del juego sino que condicionan los valores imperantes en una sociedad y los principios que guían la acción política. Los principios políticos y valores públicos se incardinan en el corazón de las instituciones políticas porque, según Rawls, las instituciones políticas justas son las que pueden generar una sociedad justa y ordenada, es decir, con buen gobierno.

Como no deja de señalar Gerry Stoker, buen gobierno es mucho más que un conjunto de instrumentos de gestión, que un rostro amable de la reducción de gastos o incluso que un término para indicar una menor intervención de los poderes públicos puesto que implica el reconocimiento de los límites del gobierno y facilita el marco general que permite entender los procesos de gobierno cambiantes<sup>76</sup>. Lo cierto es que no existe una respuesta que explique las múltiples y variadas relaciones que existen dentro del buen gobierno, cómo funciona en distintos países y cómo encara sus dilemas.

Lo verdaderamente interesante es que el universo del gobierno está cambiando y se está produciendo una ruptura con el pasado y ese universo cambiante merece ser estudiado<sup>77</sup>.

## Reflexiones finales

El presente artículo ha esbozado un análisis del buen gobierno entendido como una narrativa de transformación conceptual que ha transitado desde una lógica normativa hacia una lógica tecnocrática, en la que se ha producido un vaciamiento de los elementos éticos normativo soslayando debates incómodos y apostando por criterios técnicos y mercantilistas para solucionar lo que son problemas políticos.

La racionalización, el auge tecnocrático, el capitalismo, la producción y una marcada orientación hacia el eficientismo están en la raíz de este proceso transformador.

Sin embargo, existen otros fenómenos que se han abordado como la gobernabilidad, la búsqueda de legitimidad y la emergencia del neoinstitucionalismo. Todos ellos tienen gran poder explicativo para justificar la necesidad de recuperar los elementos normativos del buen gobierno, en aras de reforzar los mapas de la integridad y restablecer las conductas públicas adecuadas para el ejercicio de posiciones de poder.

La transformación del buen gobierno en el concepto de gobernanza plasma la metáfora que titula el presente artículo y expresa que *aquello que fue concebido de un modo noble y con altura de miras, se convirtió después en tosca materia*<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> John Rawls, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1993.

<sup>76</sup> Stoker, *Governance Theory: Five Propositions*, pp. 18-25. Las cinco propuestas de Stoker sobre el buen gobierno son las siguientes: a) como conjunto de instituciones y actores gubernamentales y extragubernamentales; b) como la pérdida de nitidez de los límites y responsabilidades para enfrentar los problemas sociales y económicos; c) como las relaciones de dependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva; d) también se aplica a las redes autónomas de agentes que se regulan a sí mismas y, e) finalmente, el buen gobierno reconoce la capacidad de conseguir la realización de cosas que no se base exclusivamente en la capacidad directiva de los gobiernos.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>78</sup> Boris L. Pasternak, *El doctor Zhivago*, Noguera, Barcelona, 1989, p. 578.

## Referencias bibliográficas

- Águila del, Rafael, *La senda del mal. Política y razón de Estado*, Taurus, Madrid, 2000.
- Aranguren, José Luis, *Ética*, Alianza, Madrid, 1990.
- , *Ética y Política*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1996.
- Arendt, Hannah, *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós, 2001.
- Aristóteles, *La Política*, Espasa Calpe, Madrid, 2007.
- , *Ética a Nicómano*, RBA, Madrid, 2007.
- Bell, Daniel, *El advenimiento de la sociedad post-industrial: Un intento de prognosis social*, Alianza, Madrid, 1976.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- , *Teoría general de la política*, intr. de Michelangelo Bovero, Trotta, Madrid, 2009.
- Canales Aliende, José Manuel, “Algunas reflexiones sobre la Transparencia y el Buen Gobierno”, en José Manuel Canales Aliende y Andrés Martínez Moscoso (coords.), *El Buen Gobierno desde una perspectiva iberoamericana. Un especial análisis del caso ecuatoriano*, Universidad de Cuenca, Cuenca, 2014.
- CLAD, *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, Montevideo, 2006.
- , *Consenso de Asunción*, Asunción, 2011.
- , *Declaración de México. Compromiso Ministerial para impulsar una Regulación efectiva en Iberoamérica*, México, 2011.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza europea: Un libro blanco*, Bruselas, 2001.
- Constant, Benjamin, “De la liberté des anciens comparée à celle des modernes” [1819], en *Cours de politique constitutionnelle*, Guillaumin, Paris, 1872.
- Corcuff, Philippe, *Los grandes pensadores de la política*, Alianza, Madrid, 2008.
- Cortina, Adela, “Lo justo y lo bueno”, en Carlos Gómez y Javier Muguerza (eds.), *La aventura de la moralidad*, Alianza, Madrid, 2007.
- Croce, Benedetto, “Una questione che forse non si chiuderà mai”: *Quaderni della Critica*, vol. 5, n.º 14 (1949), pp. 1-9.
- Crozier, Michel; Huntington, Samuel; & Watanuki, Joji, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975.
- Crouch, Colin, *Postdemocracia*, Taurus, Madrid, 2004.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1976.
- Ferraro, Agustín, *A la búsqueda del buen gobierno en América Latina. Gobernanza multinivel, reformas estructurales y cooperación internacional en las democracias latinoamericanas*, Bellaterra, Barcelona, 2007.
- , *Sobreviviendo a la Gobernanza. Ciencia de la Administración y Ciencia Política en el Estado moderno, con especial referencia a países de América Latina*, Manuscrito, 2007.
- Fischer, Frank, *Technocracy and the Politics of Expertise*, Sage, Thousand Oaks, 1989.
- Foucault, Michael, *Microfísica del poder*, La Piqueta, Madrid, 1979.
- , *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007.
- Gauss, John, “Trends in the Theory of Public Administration”: *Public Administration Review*, vol. 10, n.º 3 (1950), pp. 161-168.
- Giddens, Anthony, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Alianza, Madrid, 1989.



- Graf Von Krockow, Christian, *La decisión. Un estudio sobre Ernst Jünger, Carl Schmitt y Martin Heidegger*, Tecnos, Madrid, 2017.
- Habermas, Jürgen, *Ciencia y técnica como ideología*, Tecnos, Madrid, 1986.
- Herrera, Rémy, “¿Buena gobernanza contra buen gobierno?": *El viejo topo*, n.º 195 (2004), pp. 68-71.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de un estado eclesiástico o civil*, Alianza, Madrid, 2009.
- Husserl, Edmund, *La crisis de las ciencias europeas y la fenomenología trascendental*, Crítica, Barcelona, 1991.
- Mahoney, James, “Path Dependence in Historical Sociology”: *Theory and Society*, n.º 4 (2000), pp. 507-548.
- Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1997.
- Maquiavelo, Nicolás, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza, Madrid, 2000.
- , *El Príncipe*, Alianza, Madrid, 2010.
- March, James & Olsen, Johan P., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”: *American Political Science Review*, vol. 78, n.º 3 (1984), pp. 734-749.
- March, James & Olsen, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Marx, Karl, *Manuscritos de economía y filosofía*, Alianza, Madrid, 2010.
- Meinecke, Friedrich, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.
- Meyer, John & Rowan, Brian, “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”: *American Journal of Sociology*, vol. 83, n.º 2 (1977), pp. 340-363.
- Meynaud, Jean, *La tecnocracia ¿Mito o realidad?*, Tecnos, Madrid, 1969.
- Moriconi Bezerra, Marcelo, “Revisión crítica. La necesidad de incorporar el buen pensar retórico en la construcción de la Gobernanza”: *Revista de Estudios Políticos*, n.º 145 (2009), pp. 119-155.
- North, Douglass, “A Transaction Cost Theory of Politics”: *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n.º 4 (1990), pp. 355-367.
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Obama, Barack, “Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC, 2009.
- OCDE, *Aumentar la confianza del público: Medidas de ética en los países de la OCDE*, Paris, 2000.
- , *Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z*, Paris, 2007.
- Pasternak, Borís L., *El doctor Zhivago*, Noguer, Barcelona, 1989.
- Peters, Brainard Guy, *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1999.
- , *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- Pettit, Philipp, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona, 1999.
- Pharr, Susan & Putnam, Robert (eds.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton, 2000.
- Pierson, Paul, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”: *American Political Science Review*, vol. 94, n.º 2 (2000), pp. 251-267.

- Pierson, Paul, & Skocpol, Theda, “El institucionalismo histórico en la Ciencia Política Contemporánea”: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, n.º 1 (2008), pp. 7-38.
- Platón, *La República o el Estado*, Espasa Calpe, Madrid, 1983.
- Pocock, J. G. A., *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, Tecnos, Madrid, 2002.
- Postman, Neil, *Technopoly: The Surrender of Culture to Technology*, Knopf, New York, 1992.
- Powell, Walter & DiMaggio, Paul, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University Chicago Press, Chicago, 1991.
- Roiz, Javier, *La recuperación del buen juicio. Teoría política en el siglo veinte*, Foro Interno, Madrid, 2003.
- Rosanvallon, Pierre, *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Paidós, Barcelona, 2010.
- , *Le bon gouvernement*, Seuil, Paris, 2015.
- Rothstein, Bo, “Las Instituciones políticas: Una visión general”, en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Istmo, Madrid, 2001.
- Rothstein, Bo & Teorell, Jan, “What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions”: *Governance*, vol. 21, n.º 2 (2008), pp. 165-190.
- Rus Rufino, Salvador y Zamora Bonilla, Javier, “La razón de Estado en la Edad Moderna. Razones sin Razón”, en Salvador Rus, Javier Zamora, Javier Gil y Mª Ángeles Pérez, *La razón de Estado en la España Moderna*, Real Sociedad Económica de Amigos del País, Valencia, 2000, pp. 257-277.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid, 2003.
- Skinner, Quentin, *El artista y la filosofía política. El buen gobierno de Ambrogio Lorenzetti*, Trotta, Madrid, 2009.
- Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, Alianza, Madrid, 1999.
- Stoker, Gerry, *Governance Theory: Five Propositions*, UNESCO, Oxford, 1998.
- Sztompka, Piotr, *Sociología del cambio social*, Alianza, Madrid, 1995.
- Tomassini, Luciano, “Estado, gobernabilidad y desarrollo”: *Revista de Ciencia Política*, vol. 14, n.º 1-2 (1992), pp. 23-61.
- Toulmin, Stephen, *Cosmópolis. El trasfondo de la modernidad*, Península, Barcelona, 2001.
- Touraine, Alain, *La sociedad postindustrial*, Ariel, Barcelona, 1973.
- Velázquez Delgado, Jorge, “El problema del mal en la filosofía política de Nicolás Maquiavelo”: *Cuadernos sobre Vico*, n.º 11-12 (2000), pp. 253-266.
- Villoria Mendieta, Manuel y Izquierdo Sánchez, Agustín, *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Observatorio Iberoamericano de la Democracia, Buenos Aires, Caracas, 2016.
- Viroli, Maurizio, *De la política a la razón de Estado. La adquisición y transformación del lenguaje político (1250-1600)*, Akal, Madrid, 2009.
- Von Beyme, Karl, *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad*, Alianza, Madrid, 1994.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- , *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1998.
- , *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 2011.
- Zarka, Yves-Charles, *Filosofía y política en la época moderna*, Escolar y Mayo, Madrid, 2008.