



Cuadernos de Administración

ISSN: 0120-4645

cuadernosadm@correounivalle.edu.co

Universidad del Valle

Colombia

Dufour, Dany-Robert  
Gobernanza Versus Gobierno  
Cuadernos de Administración, núm. 41, enero-junio, 2009, pp. 27-37  
Universidad del Valle  
Cali, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225014901003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Gobernanza *Versus* Gobierno

## GOVERNANCE *VERSUS* GOVERNMENT

Dany-Robert Dufour<sup>1</sup>

### RESUMEN

El desplazamiento del término moderno de gobierno por el postmoderno de gobernanza, pone de manifiesto un nuevo lenguaje postmoderno en el que se deja entrever que ambas nociones, gobierno y gobernanza, tienden a oponerse. La gobernanza corporativa designa la toma del poder del capitalismo financiero sobre el capitalismo industrial, que no es otra cosa que, por un lado, propender por la rentabilidad máxima para los accionistas, valorizar todo en el mercado sin consideraciones morales, obligar a los actores a la búsqueda de riesgo permanente y flexibilizar las relaciones jerárquicas en la Administración de la empresa; y por el otro, la marginación de la clase obrera. La gobernanza ha llegado a los asuntos políticos convirtiéndose en modelo de gestión pública por excelencia, ella trata que el gobierno reducido a su mínima expresión guíe a una sociedad civil que adquiere un papel importante en la creación y seguimiento de las diferentes políticas, es decir, que el gobierno adquiere una forma flexible de regulación, es allí donde la gobernanza política nos conduce, a la supuesta autorregulación de los intereses privados que sumados pasan a configurar el interés general. En realidad se trata de una nueva forma de dominación marcada por un desvanecimiento político, donde la sociedad civil juega en contra del Estado.

La gobernanza le está tendiendo una temible trampa a la democracia, en tanto se presenta como una ampliación de la democracia materializada en una mejor participación de la sociedad civil, destruyendo la persona pública que se forma por la unión de todos los otros y convirtiéndola en representante de intereses particulares.

### ABSTRACT

The displacement of the modern term of government for the postmodern one of governance, reveals a new postmodern language in which one is left to guess that both notions, government and governance, tend to be opposed. Corporate governance signifies the seizure of power of financial capitalism over industrial capitalism, which is nothing more than, on the one hand, to lean towards the maximum profitability for the shareholders, to raise the value of everything on the market without moral considerations, to, force the actors to look for permanent risk and to adapt more flexible hierarchical relations in the administration of the company; and on the other, the marginalization of the working class. Governance has reached the political matters turning itself into the model of public management par excellence, it means that the government, diminished to its basic form guides a civil society, which acquires an important role in the creation and follow-up of the different policies, that is to say, that the government acquires a flexible form of regulation, it is there where political governance leads us, to the alleged self-regulation of private interests that added-together are able to shape the general interest. Indeed it is a question of a new form of domination marked by a political failing, where the civil society plays in opposition to the State.

Governance is leaning towards a fearsome trap to the democracy, insofar as it is presented as an extension of democracy embodied in a better participation of civil society, destroying the public person formed by the union of all others and the becoming representative of particular interests.

<sup>1</sup> Filósofo, profesor de la Universidad de Paris VIII, Director del programa en el Colegio Internacional de Filosofía. Correo Electrónico

Artículo Tipo 2: de reflexión. Según Clasificación Colciencias.  
Fecha de Recepción: 27 de marzo de 2009

Fecha de Aprobación: 3 de Julio de 2009

**Palabras clave:** Gobierno, gobernanza, gobernanza corporativa, gobernanza política, sociedad civil.

**Key words:** Government, governance, corporate governance, political governance, civil society

Quiero hablarles de temas que ya tratamos en marzo pasado en el Centro Pompidou Beaubourg para el cierre del ciclo titulado “malestar en la democracia”. Me parece oportuno retomar estas temáticas, en esta escuela de Administración, porque ellas tocan un asunto muy sensible de las transformaciones actuales relacionadas con la política. No haré comentarios en caliente sobre tal o cual situación política en tal o cual país, ese no es mi rol, pero abordaré la cuestión como filósofo. Partiré de lo siguiente: si estoy autorizado para hablar de esta cuestión es porque ella se señala y se nota, como es frecuente, primero en el lenguaje, por una substitución de términos: para hablar de la acción política, uno encuentra cada vez más, el término de *gobernanza* allí donde antes se encontraba el de *gobierno*. Así pues, la pregunta que plantearé es la de saber: ¿a qué síntoma le corresponde este deslizamiento de términos?

Este es mi programa: primero, me debatiré con una deconstrucción del concepto de gobernanza y en segundo lugar, intentaré mostrar, desde un punto de vista filosófico, lo que opone a estos dos conceptos.

Asistimos en efecto, si no al abandono, por lo menos a un cierto desuso, progresivo, del término moderno de *gobierno* en beneficio de aquel, *postmoderno*, de *gobernanza*. Ustedes de pronto se dirán que yo fuerzo mucho los rasgos al poner de un costado a la *modernidad* con el *gobierno* y en el otro a la *postmodernidad* con la *gobernanza*. En realidad, no del todo, yo retomo aquí un uso que se ha vuelto oficial. Para convencerlos, veamos, si quieren, en el Sitio Web de la Unión Europea y podrán leer, en el preámbulo del artículo de “gobernanza”, que “este término corresponde a la forma llamada post-moderna de las organizaciones económicas y políticas”<sup>2</sup>. Tomando atenta nota, la Unión Europea adoptó en julio de 2001 el *Libro blanco de la gobernanza europea*. Nos encontramos entonces, con este término de gobernanza, en el centro de la concepción política postmoderna tal como intenta

imponerse en detrimento de los enfoques políticos modernos.

Es muy interesante saber de dónde viene este término. Fue introducido por los *tanques de pensamiento* (*think tanks*) de inspiración ultraliberal. Su adopción y su utilización generalizada a partir de los años 90 no son fruto del azar. No se trata, en sentido estricto, de hablar de un neologismo como existen muchos en la postmodernidad, destinaré una parte del texto para mostrar esta creación de un nuevo lenguaje postmoderno. Aquí empezamos por retomar una palabra antigua a la que le asignamos un nuevo significado. Este término fue en efecto empleado desde el siglo XIII. Primero cercano al de “gobierno”, podía también designar la “forma de comportarse”. En los siglos XVII y XVIII, la “gobernanza” se refiere a los medios para equilibrar los poderes, el real de un lado y el parlamentario del otro. Desde hace algunos años, las nociones “gobierno” y “gobernanza” tienden a oponerse: el término “gobierno” es reservado al viejo poder jerárquico, a la autoridad del Estado y a las concepciones centralistas, en tanto que, la “gobernanza” sugiere una nueva modalidad, horizontal, de la gestión del poder.

## GOBIERNO CORPORATIVO

Pero detrás de este uso adulador, que parece provenir de una profundización de la democracia, es preciso saber que el concepto de “gobernanza” viene en línea directa de la expresión angloamericana de *corporate governance* (gobernanza de empresa) que remite a la vez a un nuevo estatus de los accionistas y a la renovación de la gestión interna en las empresas. En efecto, con la aparición de lo que uno llama los “zinszins” (es decir, los “inversionistas institucionales” o dicho de otro modo, los fondos de pensión, las aseguradoras, los fondos de inversión colectivos, que tienen un peso cada vez mayor, y que últimamente equivale a un año del PNB mundial), las empresas se vieron involucradas en un nuevo terreno. Cuando los accionistas se cuentan por

2 Cf. [http://ec.europa.eu/comm/governance/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/comm/governance/index_fr.htm).

centenas de millares y las acciones se vuelven un medio para financiar las jubilaciones, un nuevo modo de gestión tiende a imponerse: los portadores de los títulos propenden en efecto por exigir seguridad y rentabilidad (Moreau, 2001). Se puede decir de otro modo: la gobernanza corporativa, antes que remitir a una extensión de la democracia, no designa otra cosa que la toma del poder del capitalismo financiero sobre el capitalismo industrial. Un poder si no total al menos imperioso, que ciertos analistas, que no tienen nada de izquierdistas peligrosos, no dudan en calificar de “dictadura de los accionistas”. Ya no son los objetivos industriales los que se tienen en cuenta, sino los objetivos de rentabilidad máxima para los accionistas, que desembocan a menudo en despidos por pura conveniencia bursátil en las firmas aunque estén prósperas o, en una liquidación de sectores no obstante rentables – los casos suman una legión en los últimos años y se les ha llamado “despidos bursátiles” (por ejemplo en Francia: Michelin, Danone, Xerox, Hewlett-Packard, Moulinex, Dim, EADS, Metaleurop, Marks & Spencer, Air Liberté).

Francia descubrió esta nueva realidad un buen día de 1999, cuando la “izquierda pluralista” pensaba estar en el gobierno por mucho tiempo. El 11 de septiembre – pues también era un 11 de septiembre, 2 años antes de aquel del 2001 – la sociedad Michelin anunció simultáneamente un alza del 20% en los beneficios semestrales y... 7500 empleos suprimidos – algunos responsables hicieron como que se tratara de “un error de comunicación”, en efecto, ¡la farsa estaba debidamente calculada puesto que, de hecho, el lunes, la cotización de la acción en la bolsa aumentaba en un 12%! En lugar de reaccionar, el gobierno de la “izquierda pluralista” no encontró nada mejor para hacer que no hacer nada – los franceses se acuerdan de la famosa frase de Lionel Jospin pronunciada entonces: “¡El Estado no puede con todo!”. Frase que a mi modo de ver hundió a la izquierda por mucho tiempo pues significaba que el gobierno renunciaba a actuar. La gobernanza (corporativa) venía de ganar una decisiva batalla contra el gobierno. Uno sabe hoy en día que la izquierda política tuvo que pagar

muy caro su inercia y que, después de ello, muchos no se fían de lo que distingue exactamente a la izquierda de la derecha.

Si el gobierno no hizo nada, es probablemente porque estaba, él también, convencido de que estas prácticas llamadas “despidos bursátiles” no podían asustar más que a las personas muy sensibles para dejarse llevar por los sentimientos. Ciertamente, indignarse de estas prácticas es un buen gesto, pero como no es con los buenos sentimientos que uno crea la riqueza, ¿no era mejor *laissez faire* (dejar hacer)? Porque finalmente, no son estas bellas almas las que están tomando el riesgo. Son los accionistas. Aquello que nos explica muy bien la teoría liberal: vayan por ejemplo a un sitio llamado *La page libérale* (*La página liberal*) en Internet y van a leer esto: “Es necesario tomar conciencia que el capital aportado por los accionistas tiene un costo. [Como todo es calculable, inventaron] el Modelo de Evaluación de los activos financieros o MEDAF que permite determinar el costo (...). Los accionistas exigen una justa remuneración por el riesgo tomado: [esto se llama] el *Pricing* del riesgo [que] ya ha concentrado muchos trabajos de investigación en finanzas los últimos veinte años”<sup>3</sup>.

Uno podría fácilmente ironizar sobre el *Pricing* del riesgo en el que orgullosamente incurren esos valerosos accionistas anónimos, pero una vez pasado el amargo chiste, hay que ponerse serios pues nos encontramos aquí ante un punto central de las teorías liberales. Ellas tienen el potencial de poder valorizar todo – es decir, de comprar y de vender prácticamente todo – en su valor exacto en el mercado, independientemente de toda consideración moral en el sentido kantiano del término – lo que permite recordar que para Kant, todo no es vendible. Encontrarán en la *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (1785), casi contemporáneo del tratado sobre la *Riqueza de las Naciones* de Adam Smith, lo siguiente: “Todo tiene o un precio o una dignidad. Uno puede remplazar lo que tiene un precio por su equivalente; en cambio lo que no tiene un precio y por tanto no tiene un equivalente es aquello que posee una dignidad” Kant, (1785). He aquí una bella oposición: de un lado el inventor

3 El inventor del MEDAF, William Sharpe, como es debido, recibió en 1990 el supuesto premio Nobel de Ciencias Económicas por esta invención. De otra parte, dos tercios de los premios llamados “Nobel de economía” (distinción que no existe pues se trata solamente del “premio de la Banca de Suecia en ciencias económicas”) han sido entregados desde 1969 a los economistas americanos de la Escuela de Chicago, cuyos modelos matemáticos sirven esencialmente, como el de William Sharpe, para especular muy bien en el campo de las finanzas.

de la teoría liberal, Adam Smith, para quien todo tiene un precio y, Kant del otro, eminente representante del trascendentalismo, para quien la dignidad no puede ser reemplazada porque “no tiene precio” y “tampoco equivalente” ella descansa solamente en la autonomía de la voluntad.

Pueden ver que con estas referencias podemos regresar a nuestro problema. Se enuncia desde ahora fácilmente: en una óptica liberal, aquel que no tiene más que sus buenos sentimientos para vender ya perdió por anticipado – nada de esta naturaleza, buenos sentimientos o imperativo moral, se cotiza ni en la bolsa ni en los cuadros del Pricing del riesgo.

Y de hecho, si los accionistas de Michelin se retiran, entreviendo mejores beneficios en otro lado, la empresa se viene abajo. Hay que ver entonces la *gobernanza corporativa* como un universo prosaico donde todo se vende y se compra y es justamente por esta razón que se requirió remunerar la nueva presión que los accionistas le hacían sufrir a los jefes de las empresas. Ya que este universo es “justo” a su manera: tan justo como lo es la ruleta o el póker, cada uno debe jugar defendiendo a muerte sus intereses (incluso mintiendo o exagerando, piensen por ejemplo en el caso de las falsificaciones de las cuentas de Enron o de otros). Lo que tenía que llegar llegó: tuvo lugar con los directivos de las empresas, que tradicionalmente se enriquecían vendiendo sus productos en el mercado según la ley de la oferta y de la demanda, al encontrarse comprados por los accionistas por quiénes perseguían objetivos, ya no industriales sino financieros. Y se les compró al menos de tres maneras: dándoles salarios maravillosos, interesándoles en los beneficios de la empresa bajo la figura de *stock-options* (opciones de compra) y, haciéndoles beneficiarios de jubilaciones doradas, llamadas “jubilaciones-sombrero”<sup>4</sup>.

En breve, de un capitalismo de empresarios que deben encontrar compromisos sociales con los asalariados, hemos pasado a un capitalismo

financiero caracterizado por el apetito de los accionistas que exigen tasas de rentabilidad a corto plazo y de dos cifras (cerca del 15%), aunque sea a costa de la inversión productiva. Hemos entrado así en un mundo eminentemente tenso y estresante, de una ferocidad extrema, en donde los actores (es el término consagrado) se obligan uno al otro en una búsqueda de riesgo permanente, la cual, es de otra parte altamente valorizada en el discurso (¡si de un lado uno calcula el “Pricing del riesgo”, del otro se celebra “la cultura del riesgo!”<sup>5</sup>). Para tener una idea de esta valorización basta con leer a Antony Giddens, el economista teórico de la tercera vía blairista: En instituciones sociales reestructuradas más activamente [por la gobernanza, por supuesto] se quiere a menudo animar a las personas a tomar riesgos antes que a evitarlos. El riesgo es el fundamento de la innovación, la innovación es el fundamento de una actitud emprendedora”<sup>6</sup>. Una socialización así reestructurada se parece entonces a la que prevalece en una partida mentirosa de póker en donde cada actor es obligado a pensar en su supervivencia permanente – los que viven en la escasez así como aquellos que viven en la sobreabundancia.

Aquellos que se encontraron excluidos del juego, son los asalariados del común, principales productores de riqueza y, como tal, anteriormente aliados y adversarios del patrón de la empresa: se encontraron marginados, afectados por todos los fenómenos contiguos: invención de un salario “Kleenex”, disminución de la representación sindical, desmoralización, imprevisibilidad de las reacciones.

Mientras se tocaba a los pequeños asalariados, otro cambio era visible al interior de la empresa: una flexibilidad de las relaciones jerárquicas en el seno de la gestión. Ésta se dio por ser más “flexibles” y menos “autoritarios”, mostrándose aptos a los cambios incesantes, en resumen nómadas (para retomar un término deleuziano), pero viviendo, de golpe, en una *inseguridad organizada*, que implica sacrificar toda continuidad no sólo profesional pero también y

4 Algunas cifras o informaciones concernientes a estos tres puntos: a) los salarios: en Estados Unidos, los 100 presidentes de empresas más importantes ganan cada uno en promedio 1000 veces más que sus asalariados “ordinarios” – para nuestra tranquilidad: Francia ha recuperado su retraso, b) las *stock-options* (opciones de compra) dan a los dirigentes el derecho de comprar una cantidad considerable de acciones a un precio muy favorable durante un período dado, c) las “jubilaciones-sombrero”: por ejemplo, el anterior Presidente del Grupo Carrefour, echado por malos resultados, se fue con la seguridad de una bonificación en su jubilación que asciende a un monto máximo de 29 millones de euros al igual que con una indemnización por valor de tres años de trabajo, 9,8 millones de euros.

5 Grito de júbilo lanzado por un empresario (que vive en tres continentes a la vez) en *Le Monde* el 21 de agosto de 2006.

6 Conférence du Professeur Anthony Giddens, Directeur de la London School of Economics & Political Science, 15 juin 1999, disponible en français sur [www.periwork.com/peri\\_db/wr\\_db/2006\\_April\\_12\\_18\\_57\\_11/](http://www.periwork.com/peri_db/wr_db/2006_April_12_18_57_11/)

sobretudo personal. Las directrices internas pudieron ostentar la fluidez, la simbiosis y la transparencia de los objetivos, pues ayudaban a la valorización de las acciones de la empresa en la bolsa y contribuían al bienestar de los accionistas.

Estamos aquí, creo, ante lo que se debe llamar un golpe genial del capitalismo, que fue, contra todo lo esperado, capaz de integrar y de recuperar la crítica que se le hacía. El resultado es que aquellos que en los años sesenta, habían soñado con estremecer al capitalismo uniéndose contra toda forma de autoridad, al final, algunos años más tarde, permitieron o al menos contribuyeron a que el viejo capitalismo autoritario tomara un giro aparentemente libertario. Es lo que se llama después de Hegel, un truco de la historia: gracias a ella, los grupos activos en la historia pueden alcanzar objetivos exactamente contrarios a los que se habían fijado. Precisamente de esta modificación de la relaciones de autoridad en la Administración de la empresa es que resulta el “nuevo espíritu del capitalismo” extraordinariamente analizado por Boltanski y Chapiello (1999) – el viejo capitalismo autoritario se torna, contra todo intento, capaz de integrar a la “crítica artística” emanada del movimiento cultural y social de los años sesenta.

Este punto comienza hoy a ser mejor conocido. En una intervención hecha en Strasbourg en 2006 en el coloquio convocado bajo el nombre “¿El sujeto resiste a la nueva sociedad de mercado?”, una amiga, la economista Ingrid France, mostraba que la “reivindicación de autonomía [de los años sesenta] contribuyó ampliamente a abrirle la vía al proceso de desregulación y de desinstitucionalización, y, por ahí, al despliegue del orden comercial“. Lo que es muy interesante es que ella sitúa el punto de la balanza de esta transformación del capitalismo, alrededor de 1968 con la crisis del fordismo-keynesiano. Explica que “La crisis del fordismo-keynesiano, última moda de regulación a la fecha, se gesta entre 1967 y 1969 con la disminución de las ganancias de productividad que pone en entredicho el cierre del circuito macroeconómico que instaura una correspondencia dinámica entre la producción y el consumo de masas. Esta crisis del compromiso colectivo keinesiano-fordista se despliega a través de un proceso de desinstitucionalización: al nivel de la

relación salarial, con el desarrollo de la contractualización y de la flexibilidad, aunque se había instituido un compromiso colectivo para la redistribución de las riquezas bajo la forma de ganancias de poder adquisitivo; al nivel de la organización de la producción se asiste al debilitamiento de la gran firma jerarquizada en beneficio de prácticas que desembocan en la emergencia de redes flexibles; al nivel internacional se impone el concepto de gobernanza mundial que implica la supresión del cerrojo de las instituciones nacionales a fin de asegurar las condiciones de extensión mundial del principio de mercado; la esfera financiera se empoderó en el movimiento de desregulación y escapó ampliamente al control político (...); en fin, a nivel de la forma del Estado, se constata una retirada en favor de la autorregulación”.<sup>7</sup>

La *gobernanza corporativa* procedería entonces de una imposición de las obligaciones financieras esperadas por los accionistas, que se debe lograr mediante la interiorización de las normas salidas del modelo de mercado en las relaciones sociales, en donde, a cada cual se le pide que se autoevalúe, que se autocontrole, y que demuestre iniciativa y responsabilidad. Esto ubica a los individuos en una situación de *doble atadura* que en últimas es muy estresante, ustedes saben, esas situaciones donde por ejemplo, constantemente se da la orden de siempre ser espontáneos. Hemos llegado a ese punto exacto que predecía Hannah Arendt (1972) cuando entreveía la posibilidad de pasar a una nueva forma de dominación, sarcástica, pues se disimula bajo una apariencia libertaria, en donde el poder verdadero se tornaría anónimo, amorfo y no localizable, lo que ella llamaba “una tiranía sin tirano”.

La *gobernanza corporativa* condujo entonces a esa extraña e inédita combinación, del todo postmoderna: dictaduras de accionistas intratables, consejos autogestionados de ejecutivos obligados a estar relajados, libertarios, nómadas y siempre conectados, sumado a, serias depresiones en la clase obrera.

## LA BUENA GOBERNANZA

La intrusión de la gobernanza en los asuntos políticos se efectúa en el transcurso de los años

7 Véase Ingrid France, “Le discours capitaliste libéral: fondements et portée sociale. Comment le discours économique fonctionne comme discours dominant”. Conférence au 1er Colloque international de Psychopathologie du lien social, *¿Le sujet résiste-t-il à la nouvelle société de marché?*, Strasbourg, 16-18 mars 2006, à paraître dans les *Actes du colloque*.



noventa. Es la lógica puesta a punto para administrar las empresas que pasaron por el corte del capitalismo financiero que, en poco tiempo, se convirtió en el modelo de gestión pública. De otra parte, la ciencia administrativa anglosajona no se equivocó al asimilar la gobernanza a una pura y simple gestión pública. El término de gobernanza aparece en el discurso de las instituciones gemelas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), luego lo retoman las otras agencias llamadas de cooperación incluido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se trata de controlar el uso de las ayudas de desarrollo a modo de obtener altas tasas de crecimiento que favorezcan el comercio internacional, bastante notorio en los países del sudeste asiático y ciertos países de América Latina, que vienen de pasar por pérdidas importantes. La similitud de la gobernanza política a la gobernanza corporativa no se basa en una aproximación comparativa, ella debe entenderse literalmente: el Banco Mundial y el PNUD desempeñaron frente a estos países el rol exacto que los accionistas tienen en las asambleas de inversionistas al exigir su 15% de rentabilidad.

De un lado se requería que el poder local de turno administrara los recursos económicos y sociales de su país en favor de los sectores de producción más rentables, a fin de maximizar los intercambios comerciales con los países del centro – de este modo, por ejemplo, la multinacional Monsanto logró imponer al gobierno federal de Brasil, en su favor evidentemente, la introducción masiva de cultivos transgénicos – aunque se había opuesto firmemente a ello. Y, del otro lado, había que suspender los gastos improductivos y reducir el Estado a su mínima expresión. Se pone entonces al personal político existente a contribuir paradójicamente con la reducción de la política, es decir, a destruir toda forma existente o subsistente del Estado garante de la soberanía económica y del Estado de Bienestar, con la venta de las empresas públicas y el “saneamiento” de los gastos del Estado destinados a mantener el bienestar en favor de las poblaciones, en especial, en los sectores sociales clave como la educación y la salud.

La política que practicaron las agencias internacionales de desarrollo en los diferentes países “ayudados” es por tanto muy intrusiva. La teoría, según la cual, el mercado debe expresarse lo más ampliamente posible fue

percibida como infalible. Esta visión, demasiado dogmática, condujo a los Fondos a estereotipar sus “fórmulas” y a aplicarlas sin importar cual fuera la situación del país que demandaba su apoyo. El “remedio mágico” comprende tres ingredientes principales: 1) la privatización de los medios de producción (en el sentido extenso, 2) la apertura del país a la competencia internacional y, 3) la liberalización del sector financiero – es el “Consenso de Washington”.

Ven entonces que el término a priori simpático de gobernanza puede en efecto cobijar una política muy intrusiva. Esto es lo que condujo a la producción de lo que Orwell llama una *novlangue* cuya característica es que el sentido de los términos se encuentra completamente cambiado y a menudo con eufemismo en un vocabulario nuevo y paradójico. Por ejemplo, en Francia un “plan social” significa de hecho un programa de despidos masivos. Y bien de esta forma, un “plan de ajuste estructural” implica la liquidación de una producción entera. El respeto de la primacía del derecho quiere decir la prevalencia del derecho del comercio internacional sobre el derecho nacional. La buena gestión de los asuntos públicos equivale a recortes en los presupuestos sociales. El desarrollo sostenible significa hacer intervenir el mercado local, el respeto del medio ambiente quiere decir establecer normas de polución compatibles con los proyectos industriales, la lucha contra la pobreza se traduce en la supresión de sectores considerados no rentables, etc.

Nadie tiene ya derecho a ignorar que esta doctrina haya aquí o allá conducido a algunos desastres, desde que Joseph Stiglitz (uno de los pocos nekeynesianos en haber obtenido últimamente el premio, llamado Nobel, en 2001), hablando *en* su calidad (de antiguo economista principal del Banco Mundial) resaltó la amplitud de los problemas (Stiglitz, 2002). Él muestra como en Asia las fórmulas del Fondo Monetario Internacional (FMI) fueron catastróficas para los países que las aplicaron (Corea del Sur, Tailandia, Indonesia) en tanto que los países que rechazaron esta doctrina – Malasia y China, por ejemplo – pudieron superar más rápidamente la depresión económica de 1997. La situación catastrófica de Argentina, orgulloso modelo del Fondo, la dolorosa transición de Rusia (saqueo de los recursos del país y formación de una élite mafiosa) no dejan ninguna duda respecto de los fracasos de la

política del Fondo desde hace más de veinte años en los dominios económico, social y ambiental<sup>8</sup>.

Se resalta el enriquecimiento general obtenido del aumento del ingreso promedio per cápita, pero se olvida señalar que esta mayor riqueza está en lo esencial acaparada por los grupos financieros y por los socios capitalistas y; que la suerte miserable de centenares de millones de individuos en el mundo evoluciona infinitamente menos rápido que lo que progresa la de ellos, de suerte que, la brecha entre los extremos no cesa de acentuarse – una sola cifra: las 225 personas más afortunadas del mundo tienen una renta anual equivalente a aquella de la mitad más pobre de los individuos del planeta, lo que da esta extraña ecuación: el patrimonio de cerca de 300 individuos es igual al patrimonio de otros 3 mil millones<sup>9</sup>.

Pero esto se toma a menudo como problemas secundarios debido al hecho principal de que todos han ganado la “buena gobernanza” democrática. Y realmente, esta teoría liberal de la regulación social se ha desplegado hoy a todas las escalas. Así, se habla de gobernanza local, de gobernanza urbana, de gobernanza territorial, de gobernanza europea y de gobernanza mundial – se habla incluso de “gobernanza global”. Todas estas gobernanzas ponen por delante a la “sociedad civil”, término que funciona como una verdadera “palabra mágica”. La “sociedad civil” engloba todas las asociaciones privadas que se proclaman de interés público sustituyendo a los poderes públicos (ONG, asociaciones de caridad religiosas o laicas, además de muchos grupos que navegan a simple vista entre un idealismo del voluntariado, que siempre es bueno asumir, y el afán del lucro) y, las empresas que constituyen el mercado. Muchos de los servicios sociales serían así “externalizados” (otra palabra mágica) para ser confiados al sector privado y a la denominada sociedad civil.

En un destacable artículo escrito por John Brown, seudónimo probable de uno o muchos altos funcionarios, uno puede leer que “La gobernanza

se refiere a formas de gestión de los asuntos públicos en las cuales se hace un llamado a la intervención de la «sociedad civil» reduciendo en forma paralela el rol de las instancias políticas. Esto puede producirse en todos los niveles: local, regional, nacional, mundial, militar... Se trata de hacer de tal forma que el gobierno reducido a su mínima expresión, coordine u oriente una «sociedad civil» que adquiere un rol preponderante en la elaboración, aplicación y control de las diferentes políticas. Idealmente, la gobernanza debería conducir a una desaparición del Estado como instancia de determinación del interés público y a la sustitución de las normas legales por formas flexibles de regulación. Se puede utilizar, continua John Brown, el título de una obra ya clásica en la defensa de la gobernanza para sintetizar el conjunto de este vasto programa político: «gobernar sin gobierno»<sup>10</sup>. Se trata entonces de tenderle una trampa al gobierno de modo que la sociedad civil pueda gobernarse sola sin pasar por esta vieja instancia desde ahora en desuso: el gobierno que se creía a cargo de la “cosa pública”.

La gobernanza busca entonces guardar la *cosa pública* en el cuarto de los vejestorios y reemplazarla por el conjunto de los *intereses privados*, que supuestamente se pueden autoregular. Es precisamente en esta autoregulación de los intereses privados que consiste la gobernanza política. Lo que está postulado es que la suma de los intereses privados configura el interés general. Ciertamente, se dice que la gobernanza es la capacidad de cada uno de conservar su lugar - es decir, de defender sus intereses - lo que demostraría la naturaleza profundamente democrática de la gobernanza. Pero se olvida un poco rápido que algunos de estos intereses, mucho más poderosos que los otros, disponen de inmediato de los medios necesarios para conseguir la decisión que les conviene. Basta, por ejemplo, que los socios capitalistas, en una defensa egoísta (como lo recomiendan los teóricos del mercado) de sus intereses, amenacen con retirar sus capitales (de

8 El organismo de Naciones Unidas CNUCED (Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y el desarrollo) viene de otra parte a unirse a estas críticas en su informe anual publicado el 31 de agosto de 2006. Estima que “las reformas liberales predicadas por instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI) fueron contraproducentes. Ni el crecimiento ni el retroceso de la pobreza estuvieron presentes después de las desregulaciones emprendidas en los últimos veinte años”, véase *Le Monde* del 1ro de septiembre de 2006.

9 Ver los diferentes *Informes del PNUD sobre la pobreza* (PNUD y Economía, New York) que contienen muchas cifras que hacen poner los pelos de punta.

10 John Brown es el pseudónimo de un autor que prefiere guardar el anonimato quien se expresa en nombre de la “asociación economía y finanza”. El autor del texto *Global Public Policy, Governing without government* es Wolfgang H. Reinicke (Brookings Institution Press, Washington D.C., 1998) quien fue economista principal del Grupo de Estrategia institucional del Banco Mundial.



una empresa o de un país) para que obtengan la decisión. ¿Qué tanto pesaría en efecto una huelga de asalariados o una veleidad de la legislación frente a esta amenaza? Nada. Peor aún: estas acciones podrían verse como contraproducentes, es decir, directamente utilizables en contra de los que las esgrimen.

Prácticamente, sobre la base de una profundización democrática, la gobernanza consiste a menudo en atascarse en negociaciones sin fin hasta que la decisión esperada por los socios capitalistas sea al fin tomada “democráticamente”. Estas rondas interminables de negociación entre los diferentes “actores” y “usuarios” tienen a menudo por verdadera función adivinar la decisión que los capitalistas querían que se tome, sin que de todos modos tengan que decirlo, y de ensayar a ver cómo podrían salir mejor librados<sup>11</sup>.

El autor de estas líneas sabe de qué habla. Con la buena gobernanza aplicada a la universidad, a los educadores se les pidió unirse en la reforma llamada del LMD (licenciatura, maestría, doctorado), lanzada en 1998 con el proceso denominado de Bolonia con el propósito de construir un espacio europeo de la enseñanza superior antes de 2010. Pasamos más de un año en múltiples reuniones con el fin de elaborar nuevos títulos, tratando de adivinar lo que el Ministerio quería, sin querer decirlo no obstante por temor de que esto parezca impuesto. Y, al final de este trabajo considerable (en total, millares de horas de trabajo), el Ministerio nos dio a conocer lo que quería a toda costa... que se habiliten los nuevos títulos. Los que el Ministerio no deseaba simplemente no serían habilitados, ni financiados. Es así, que después de esta reforma, los docentes proponen a los estudiantes títulos... que no necesariamente quieren.

Lo mismo sucede con la conformación de los equipos de investigación después del último plan

cuatrienal de la universidad. Tuvimos la libertad de manejar todas las divisiones y todos los reagrupamientos necesarios para construir equipos coherentes. Cada uno dedicó algunas decenas de horas de trabajo. Cuando las propuestas fueron devueltas, el Ministerio decidió lo que quería a toda costa, a falta de lo cual no financiaría esos equipos. Esto llevó a reagrupamientos forzados y por tanto a la supresión de toda coherencia. El trabajo de un equipo así constituido no consiste en otra cosa que en tratar de encontrar acuerdos cojos como medio para funcionar con esta incoherencia.

### LA “SOCIEDAD CIVIL” CONTRA EL ESTADO

Se trata en realidad de una nueva forma de dominación marcada no por un fortalecimiento problemático del Estado, más por un desvanecimiento de lo político, donde la “sociedad civil” juega en contra del Estado. Por tanto, la cuestión es saber lo que significa exactamente este término “sociedad civil” toda vez que uno se niega a utilizarlo como palabra mágica.

Para saberlo, hay que justamente hacer un pequeño retorno a la ilustración. El concepto de “sociedad civil” encuentra su formulación sistemática en 1821 en *Los principios de la filosofía del derecho de Hegel*. Designa la esfera de los intereses particulares (propiedad privada y trabajo del lado de la familia, por oposición a la esfera del Estado que representa lo universal). La sociedad civil está fundamentada en la competencia económica puesto que “los individuos son personas privadas que tienen como fin su interés propio” (§ 182). Pero lejos de que todo esto se regule por sí mismo o por la gracia divina como en Adam Smith, la sociedad civil no puede más que encontrarse desgarrada por antagonismos irreductibles. “En la sociedad

11 El autor de estas líneas sabe de qué habla. Con la buena gobernanza aplicada a la universidad, a los educadores se les pidió unirse en la reforma llamada del LMD (licenciatura, maestría, doctorado), lanzada en 1998 con el proceso denominado de Bolonia con el propósito de construir un espacio europeo de la enseñanza superior antes de 2010. Pasamos más de un año en múltiples reuniones con el fin de elaborar nuevos títulos, tratando de adivinar lo que el Ministerio quería, sin querer decirlo no obstante por temor de que esto parezca impuesto. Y, al final de este trabajo considerable (en total, millares de horas de trabajo), el Ministerio nos dio a conocer lo que quería a toda costa... que se habiliten los nuevos títulos. Los que el Ministerio no deseaba simplemente no serían habilitados, ni financiados. Es así, que después de esta reforma, los docentes proponen a los estudiantes títulos... que no necesariamente quieren. Lo mismo sucede con la conformación de los equipos de investigación después del último plan cuatrienal de la universidad. Tuvimos la libertad de manejar todas las divisiones y todos los reagrupamientos necesarios para construir equipos coherentes. Cada uno dedicó algunas decenas de horas de trabajo. Cuando las propuestas fueron devueltas, el Ministerio decidió lo que quería a toda costa, a falta de lo cual no financiaría esos equipos. Esto llevó a reagrupamientos forzados y por tanto, a la supresión de toda coherencia. El trabajo de un equipo así constituido no consiste en otra cosa que en tratar de encontrar acuerdos cojos como medio para funcionar con esta incoherencia. En los dos casos, la “buena gobernanza” condujo a que la decisión esperada por la instancia que financia se tomara “democráticamente”.

civil, cada uno es un fin para sí mismo, todo lo demás no es nada para él. Toda vez que sin relacionarse con el otro no se puede alcanzar el fin; los otros son entonces un medio para los fines particulares” (§ 182). Hay que entender bien estas dos ideas: en la sociedad civil cada uno se preocupa por sí mismo y no se preocupa de lo que Hegel llama “el resto” y, los otros son utilizables como un medio para la realización de los fines de cada cual. Es aquí donde se reconoce la profunda continuidad entre Kant y Hegel. Hegel en efecto no dice nada distinto a esto: la sociedad civil es el espacio en el que ninguna de las dos versiones del imperativo categórico presentado por Kant en *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* puede ser respetada. (recuerdo las palabras de Kant y las abrevio: “Obra sólo según una máxima tal que se pueda volver ley universal” y “Obra de tal manera que trates al otro como un fin, y nunca solamente como un medio”). Para obviar el paso por la sociedad civil, donde ninguno se preocupa más que por sí mismo, es que según Hegel, es necesario un Estado, de modo que lo universal sea tenido en cuenta. Sólo en esta medida pueden conjugarse el interés particular y el interés general. Dicho de otro modo, el Estado es el que permite el cumplimiento individual en el interés universal, sólo él autoriza que se pueda lograr la libertad: “El Estado es, Hegel insiste, la realidad de la libertad concreta”. Se encuentra aquí una idea ya desarrollada por Rousseau - que atraviesa en realidad todo el pensamiento político de la Ilustración. Es para permitir el desarrollo de un individuo libre que se debe inventar un individuo colectivo: “En lugar de la persona particular de cada contratante, este acto de asociación (es decir, este pacto social que pone a cada uno de nosotros bajo la dirección de la voluntad general) produce un cuerpo moral y colectivo, compuesto por tantos miembros como la asamblea tiene voces, el cual, recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad, esta persona pública, que se forma así por la unión de todos los otros, tomaba anteriormente el nombre de *ciudad* y toma ahora el de *república* o de cuerpo político, el cual es llamado por sus miembros *Estado* cuando es pasivo, *soberano* cuando es activo” (El *Contrato social*, “El pacto social”, capítulo I, 6, 65). Dicho de otro modo, para que nadie sea sometido a otro, se requiere que cada uno pueda invocar a un sujeto colectivo al que le haya hecho juramento de fidelidad y cuya sola voluntad tenga fuerza de ley.

Es altamente significativo que en este punto, Rousseau hable de pacto social y no simplemente de contrato. El contrato supone sólo el acuerdo de dos partes al menos en lo concerniente a cuestiones detalladas. El pacto implica que “cada uno de nosotros ponga en común su persona y todo su potencial bajo la suprema dirección de la voluntad general; y (que) nosotros recibamos en cuerpo a cada miembro como parte indivisible del todo” (I, 6, 55).

Podríamos decir que el contrato es frío en tanto que el pacto es caliente, y aún muy caliente. Supone dos tiempos: 1) una fusión de una parte de cada uno en un todo; 2) un todo que cada uno recibirá enseguida en “cuerpo”. El pacto hace pensar en esos momentos efusivos en que los miembros de un grupo se cortan la piel, mezclan su sangre y hacen un juramento sagrado que los unirá de por vida. Cuando uno relea estas líneas de Rousseau, no puede más que asombrarse de que hayan sido escritas antes de la Revolución Francesa por lo mucho que evocan ese momento de gran fusión al que Rousseau se anticipó tan bien, por ejemplo, en “La fiesta de las vendimias o el sentimiento de la igualdad” (sea “La utopía de Clarendon” de *La Nueva Eloísa* [1761], y aún hasta el anochecer de su vida cuando en el *Noveno paseo* (1778), él se entusiasma: “¿Hay alguna felicidad más dulce que la de ver un pueblo entero entregarse a la alegría en un día de fiesta y todos los corazones abrirse a los rayos supremos del placer?”. Toda la diferencia entre el contrato y el pacto está allí: uno no se entusiasma delante de un contrato, mientras que con el sellamiento de un pacto lo hace porque es transportado más allá de lo usual. Uno accede por un instante al momento trascendental que sobrepasa a cada una de las partes encausadas. En otras palabras, uno accede a un todo que se volvió superior a la suma de las partes. Es precisamente en este momento fundador que reposa la democracia: *para que ninguno sea sometido al otro, se necesita y basta con que todos se sometan a las leyes*.

La referencia permanente a este pacto fundador simplemente desaparece cuando se anula la referencia al pueblo soberano. En otras palabras, si el gobierno y, con él, la política fundada sobre este pacto desaparecen en beneficio de la gobernanza de la sociedad civil, entonces también la ciudadanía desaparece puesto que ésta sólo puede existir en acuerdo con la cosa pública

nacida de este pacto. No existe más que una sociedad civil, construida del conjunto conflictual de los intereses particulares. La humanidad no tendría más intereses comunes que defender; se encontraría reducida a una colección de individuos calculadores movidos por sus propios intereses racionales, en competencia salvaje los unos con los otros –el utilitarismo de Adam Smith lo habría así arrancado sobre el terminante orden moral y político de la Ilustración. La gobernanza habría así creado un nuevo espacio societal, completamente depurado, prosaico, trivial, nihilista, impregnado de un nuevo y potente darwinismo social donde cada uno defiende con dientes y uñas sus propios intereses, y donde el valor (no el valor simbólico, pero si el valor de mercado) no puede servir entonces sino para crear aún más valor: los “más adaptados” pueden legítimamente sacar provecho de todas las situaciones en tanto que “los menos adaptados” son simplemente abandonados o tratados por la caridad<sup>12</sup>. Si uno sigue este razonamiento, entonces las conclusiones se imponen: la gobernanza de la sociedad civil por sí misma podría constituir una reposición profunda de la causa de “la civilización”, ya que así, el tradicional deber biopolítico que incumbe a todo Estado moderno se encuentra abandonado, es decir, todo gobierno de la protección de sus poblaciones.

Es notorio que la directamente aludida es la noción de Estado, tal como funciona después de la Ilustración. No hay mas necesidad de Estado porque con la gobernanza ya no hay más cosa pública sino solamente intereses privados. Rousseau, nuevamente, había reparado en los peligros de esta posición: “No hay nada más peligroso, escribía él en El Contrato Social (Libro III, capítulo IV), que la influencia de los intereses privados en los asuntos públicos”. Peligroso porque son entonces las formas constitucionales de la democracia representativa las que se ven amenazadas por una verdadera privatización de la decisión pública.

Pero hoy en día, esta suspensión de la decisión pública agrada, pues ella se presenta como un paso falsamente libertario susceptible de seducir los egos, tan acariciados así en el sentido del pelo: “¡Para acabar con los viejos poderes jerárquicos!”, “¡No más gobernantes y gobernados, unámonos todos en la misma dinámica!” - no faltan slogans cuasi publicitarios para sostener este nuevo dogma! En realidad, la gobernanza está tendiéndole una temible trampa a la democracia: ella se presenta como una ampliación de la democracia debida a una mejor participación de la sociedad civil, en tanto que, está destruyendo el único espacio donde los individuos pueden acceder a la democracia: convirtiéndose en ciudadanos y dejando de ser simples representantes de los intereses particulares.

Se trata en realidad de olvidar la lección, moderna, de la Ilustración y de acceder a otra concepción de lo político en donde el mercado y los intereses privados habrían tomado todo su lugar.

Concluiré diciendo entonces que es exactamente allí donde uno dice que la democracia debería ganar, que hay que desconfiar más, pues dicha democracia está en riesgo de perderlo todo. La consecuencia del debilitamiento del Estado es en efecto ineludible: la transferencia de poderes que efectúa la gobernanza liberal en favor de la sociedad civil equivale a expropiarle al pueblo de su soberanía.

En realidad de “manera” postmoderna, ¿no será que debemos hablar es de un *golpe de Estado postmoderno*? Un golpe de estado ciertamente suave, pero proveniente de la puesta en escena de una variedad de esta “tiranía sin tirano” de la que hablaba H. Arendt, en cuyo caso, cada cual debe interiorizar suficientemente las leyes impregnadas de darwinismo social de mercado, para que ellas regulen “espontáneamente” el conjunto de las relaciones.

12 El presidente Bush, desde el inicio de su mandato, se ocupó de confiar la caridad a las Iglesias, las cuales se encuentran encargadas de organizar el negocio de la caridad que funciona muy bien en los Estados Unidos y en otras partes (por ejemplo en Brasil, se puede ver el desarrollo sin precedentes de “La Iglesia Universal del Reino de Dios” que promete la redención por la salvación material inmediata. La Iglesia cuenta con millones de fieles, tiene periódicos, canales de televisión, partido político con diputados, sucursales en 64 de los más grandes países del mundo, incluido Francia, etc. Véase. André Mary, “Les nouveaux conquérants de la foi. L’Eglise universelle du royaume de Dieu (Brasil)” en *Archives de sciences sociales des religions*, 128 (2004), consultable en <http://assr.revues.org/document2011.html>). La idea de confiar la pobreza a las Iglesias es respaldada por muchos populistas en Europa. Y en todas las partes en que tiene lugar, se asiste a un retorno directo de la religión en los asuntos públicos.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Arendt, H. (1972) Du mensonge à la violence, Calmann-Lévy, Paris, p.181.  
Boltanski, L. & Chiapello, E. (1999) Le Nouvel esprit du capitalisme, Gallimard, Paris.  
Kant, E. (1785) Fondements de la métaphysique des mœurs, Garnier-Flammarion, Paris, p.116.  
Moreau, P. (2001) “Gouvernance - Une mutation du pouvoir?” en Le Débat, n° 115, p. 165-172.  
Stiglitz, J. (2002). La grande désillusion, Paris, Fayard.