



Polis

Revista Latinoamericana

12 | 2005

Individualismo y bien común: los límites de las instituciones

Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: pocas luces y muchas sombras

Mondialisation, gouvernance et “Etat minime” : peu de lumières et beaucoup d’ombres

Globalization, governance and "minimal state": a few lights and many shadows

François Graña



Edición electrónica

URL: <http://polis.revues.org/5563>

ISSN: 0718-6568

Editor

Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO)

Edición impresa

Fecha de publicación: 17 décembre 2005

ISSN: 0717-6554

Referencia electrónica

François Graña, « Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: pocas luces y muchas sombras », *Polis* [En línea], 12 | 2005, Publicado el 16 agosto 2012, consultado el 30 septiembre 2016. URL : <http://polis.revues.org/5563>

Este documento fue generado automáticamente el 30 septembre 2016.

© Polis

Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: pocas luces y muchas sombras

Mondialisation, gouvernance et “Etat minime”: peu de lumières et beaucoup d’ombres

Globalization, governance and “minimal state”: a few lights and many shadows

François Graña

Introducción

- 1 Desde el Renacimiento¹, el mundo moderno no ha cesado nunca de “globalizarse”: ¿cómo discernir entre capitalismo, expansión de Occidente y “globalización”? No parece más que una cuestión de énfasis. En cualquier caso, es evidente que la mundialización de la vida social se ha intensificado hasta el paroxismo en el último cuarto del siglo XX, en que este proceso se ha presentado -ante todo- bajo la forma de una apertura creciente de los mercados locales a las transacciones internacionales y a la operación de las corporaciones transnacionales. Esta apertura exagera la tendencia a la concentración y remodelación urbana con un fuerte estímulo por parte de los organismos multilaterales de crédito (BM, FMI, BID). En los países del tercer mundo, esta “metropolización urbana” opera a menudo en un espacio socioeconómico relativamente inestable, donde la volatilidad de los mercados financieros estimula la relocalización continua de las inversiones productivas con su correlato en despidos masivos, agravación de la desocupación, crecimiento del sector informal preexistente, aumento de la pobreza y la exclusión duraderas (Graña 2005:128).
- 2 La noción de gobernanza ha sido empleada con profusión en la consideración de los cambios en la matriz de relaciones Estado-sociedad civil asociables a los procesos de globalización en curso. La literatura es particularmente prolífica y elaborada entre los autores europeos, lo que puede explicarse en buena medida por la centralidad y dinamismo de las ciudades y localidades en el proceso de integración europea (Leresche

2001). No todos estos autores advierten, sin embargo, la excepcionalidad de los procesos observables en el Viejo Mundo². Es así como no resulta fácil distinguir entre los rasgos propiamente europeos, y aquéllos que admiten paralelismos con los contextos latinoamericanos o del Tercer Mundo, en general. En el cuadro exploratorio de este trabajo, seguiremos un camino todavía preliminar en lo que a análisis comparativo se refiere; simplemente, daremos por válido el carácter general de cierta proposición o enfoque, siempre que su autor así lo entienda tácita o explícitamente.

- 3 El término "gobernanza", de raíz latina, había desaparecido del lenguaje corriente. Las enciclopedias de lengua española indican que esta palabra anticuada remite a "gobierno"³. Para el *Diccionario de la Real Academia Española*, la gobernanza es la "acción y efecto de gobernar o gobernarse"⁴. Se registra igualmente una presencia episódica de la palabra desde el siglo XIII en idioma francés, inicialmente muy próxima de "gobierno". Una acepción posterior ya se muestra netamente diferenciada de "gobierno" como institución: "Caballero, dijo la voz, la mala gobernanza [conducta] de la persona ha de llevarla a un pésimo destino" (Percefor, siglo XV)⁵. En los siglos XVII y XVIII, la "gouvernance" designará un elemento del debate sobre el equilibrio entre los poderes real y parlamentario, lo que ya indica una autonomización de aquel sentido originario (Gaudin 2002). Si inicialmente, gobernanza y gobierno tienen el mismo origen y son empleados indistintamente, desde hace algunos años la noción de "gobierno" en la literatura socio-política comienza a reservarse para designar al viejo poder jerárquico, a la autoridad tradicional del Estado como totalidad, a la concepción centralista del interés general. La "gobernanza", en cambio, sugiere cierta modalidad "horizontal" de gestión del poder, opuesta al modelo tradicional de gobierno que tiene por principio la autoridad estatal y una estructura vertical de instancias delegadas de decisión. Al menos desde la segunda posguerra, el Estado que intervenía en la planificación económica, había desarrollado un sector de producción y servicios junto a un sistema de protección social, el cual se había constituido en importante factor de redistribución del ingreso. Pero en la convergencia del fin de la Guerra Fría y los cambios operados en los '80 y los '90, los poderes locales comienzan a relevar al Estado de muchas de sus antiguas atribuciones (Jessop 1998). La noción de "gobernanza" emerge precisamente en esos años de globalización intensa, cuando caducan representaciones geopolíticas vigentes por décadas, estalla la crisis de la deuda y se impone el "ajuste estructural", la desintegración de la URSS disuelve lazos de solidaridad entre "tercermundistas", resurgen guerras civiles y tragedias humanitarias, cobran nuevo impulso las amenazas a la seguridad planetaria con el triple acrecentamiento de la degradación ambiental, la proliferación de armas nucleares y la criminalidad transfronteriza (de Senarclens 1998).
- 4 En este trabajo comenzaremos por recapitular las transformaciones socio-políticas que ambientan la "gobernanza" en tanto problemática emergente en las dos últimas décadas del siglo XX. Inicialmente concebida para denominar las reformas institucionales en el Norte desarrollado, será luego adoptada por el Banco Mundial (BM) para denominar cierto modelo de gestión estatal sugerido a los países "en desarrollo": medidas de reestructura del Estado, de política económica y de participación de actores no estatales en la gestión, sobre telón de fondo de la crisis del viejo "Estado social".
- 5 Luego discurriremos en torno de la *good governance* pregonada por el BM, que en los '90 desplazará a las expresiones "gobierno" y *leadership* en los documentos de la institución. Esta noción involucra sugerencias de comportamiento económico-financiero, político y social dirigidas a los países tomadores de créditos. Algunos verán aquí cambios positivos

en la estrategia del BM, que abandona un economicismo rampante para interesarse por los derechos humanos y garantías democráticas; otros cuestionan un cambio de nombre cuya ambigüedad facilita la intensificación de presiones liberalizadoras sobre economías ya frágiles agravando la desocupación, la pobreza y la desintegración social.

- 6 Seguirá una discusión sobre las connotaciones polémicas de una "gobernanza mundial". La creciente interdependencia y el desdibujamiento de las fronteras, la multipolaridad, la enorme gravitación de actores transnacionales, la planetarización de los desequilibrios financieros, la generalización de riesgos ecológicos y el ascenso de redes criminales ubicuas, llevan a pensar que el género humano entero está en el mismo barco. Algunos reclaman una negociación equitativa para regular estos problemas, aun aceptando el liderazgo de "clubes de poderosos". Otros denuncian una mundialización que condena a amplias porciones de población planetaria a una existencia subhumana. Otros sostienen que, si "gobernanza" involucra proximidad y referencias comunes para razonar juntos, su aplicación a escala mundial carece de sentido. El punto álgido de esta discusión lo constituye la ponderación de los desequilibrios Norte-Sur que cada posición comporta.
- 7 Más adelante, abordaremos la gobernanza en tanto dimensión de un debate más amplio acerca de la naturaleza del Estado heredado de mediados del siglo XX, su mayor o menor obsolescencia, el carácter de los cambios que lo armonicen con el mundo-sistema y con la arrolladora generalización de relaciones de mercado. El Estado es acusado de oneroso, ineficaz y corrupto, se reclama racionalidad empresarial y reducción radical de su tamaño, se anuncia la hora del ciudadano responsable, frugal y co-gestor de los asuntos colectivos, se clama por una "cultura de cooperación" que barra con la indolencia administrativa.
- 8 Visitaremos luego algunos enfoques críticos de la "gobernanza" basada en un "Estado mínimo" instado a renunciar al paternalismo redistributivo, a privatizar servicios, a colaborar en pie de igualdad con privados, a asegurar el libre juego del mercado. Ciertos autores entienden que los ciudadanos europeos, por de pronto, persisten en la creencia de un Estado social y que nada autoriza a pensar en su declinación. Se cuestiona la falacia de una globalización supuestamente reductora de los Estados, se denuncia el carácter tramposo de una "gobernanza" a la vez analítica y normativa, se afirma que la gestión del interés general sólo puede ser realizada por una institución estatal centralizada y no por el mercado.
- 9 Por último, consideraremos la descentralización estatal en los países del Hemisferio Sur. Implementada sobre un fondo de retracción de las políticas sociales, esta acción agravará la desprotección ciudadana, la pobreza, la desocupación, la exclusión y la desintegración social. El "reajuste estructural" centrado en los macro-indicadores de inflación, balanza comercial y control del déficit, opera en *feed back* sobre aquellos efectos. Se ingresa así en una espiral de anomia, inseguridad ciudadana, criminalidad e intolerancia, receso de la solidaridad social, florecimiento de fundamentalismos y xenofobias de variado tenor. Junto a ello, lazos moleculares de sobrevivencia y ayuda mutua tejen solidaridades socio-culturales, producen sentido de identidad y pertenencia. En ese marco, la "gobernanza" es reflejo de sobrevivencia antes que acción positiva de reempoderamiento local.

Del centralismo estatal al *soft power* de la gobernanza

- 10 En un contexto de cambio acelerado y obsolescencia de las estructuras del Estado tradicional, la "gobernanza" sugiere la exploración de un modo de gestión del poder que armonice con los nuevos tiempos. La noción trasluce una *transformación real* de estructuras sociales y un desplazamiento del centro de gravedad de la acción pública, y no un simple giro semántico novedoso. Se considera que la verticalidad, pesadez administrativa y estilo intervencionista del gobierno tradicional no se adaptaban a contextos económicos, sociales y culturales en rápida y fluida transformación. Las reformas institucionales en los países desarrollados, vertebradas por la gobernanza y en armonía con las exigencias de la concepción liberal dominante, debían aportar legitimidad a los regímenes democráticos y mayor eficiencia económica resultante de la reducción de efectivos en las administraciones. Más tarde, las organizaciones internacionales se interesarían por la cuestión en el marco del debate sobre el desarrollo. Así, el modelo de la gobernanza trasladado a los países "en desarrollo" supondrá la adopción de ciertas políticas: contención del gasto público, reducción de la intervención del Estado, privatización de empresas y servicios, políticas orientadas por y hacia el mercado. Junto a ello, se prescriben conductas animadas por la voluntad de consolidación de la democracia: obligación de rendir cuentas (*accountability*), transparencia, equidad, promoción del Estado de derecho, descentralización político-administrativa (Kagancigil 1998). En la literatura que se ocupa de la gobernanza, el "problema" comenzará a desplazar al "conflicto", será más cuestión de "regulación" que de "reglamentación", se sugerirá la necesidad de consultar a numerosos individuos y grupos involucrados en ciertos asuntos colectivos, se hablará de una gestión fluida, transparente, flexible, participativa y creativa, se notará que ahora los silenciosos toman la palabra: minorías diversas, niños, pueblos autóctonos, etc. En medio de estos trastocamientos *sociales y conceptuales*, la adopción del término "gobernanza" ha sido considerada por algunos como una manifestación en el campo de la semántica, del descrédito en que ha caído el poder (Guénaire 2002). Precisamente por esto, también se lo emplea a menudo para evitar el término "gobierno"; en un mundo dominado por intereses privados y una economía de mercado, decididamente la gobernanza "pasa mejor". Además, los promotores de la gobernanza sugieren que "hay menos Estado", lo que por otra parte hace más fácilmente aceptable la reducción del gasto público preconizada por las organizaciones multilaterales de crédito (Stocker 1998).
- 11 En la diversidad de significados y de empleos de la expresión, todos entienden, sin embargo, que la "gobernanza" sugiere una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de actores afectados por las mismas. El término identifica nuevas prácticas colectivas fundadas ya no en la dominación ni la violencia legítima, sino en la negociación y la cooperación con base en ciertos principios sometidos a consenso. La nueva realidad en la que dicen situarse numerosos autores que tematizan la noción, es la del desborde, la deslegitimación y obsolescencia de la capacidad del Estado moderno "vertical" para organizar la toma de decisiones en las democracias representativas (Querol 2004, Mayntz 2001). En todos los empleos del término, las fronteras público-privado tienden a borrarse, se privilegian aquellos mecanismos de gobierno que no necesitan de la autoridad del Estado, ni siquiera su sanción para funcionar, y se tiende a la creación de estructuras resultantes de la interacción múltiple. Los flujos y las redes

parecen describir más adecuadamente un mundo donde el poder es más móvil e inestable, el "hard power" de las armas cede el lugar al "soft power" de la gobernanza; el poder ya no viene "de arriba" sino que discurre en la negociación multiforme e incesante (Moreau Desfarges 2003).

- 12 Crisis del Estado tradicional, reclamos sociales de participación, conformación de "redes" de decisores e intensificación de los procesos de globalización son cuatro características marcantes del contexto histórico-social que explica la emergencia de la "gobernanza". Se habla de una triple crisis de *representatividad*, *participación* y *legitimidad* de los modelos democráticos vigentes y sus actores políticos. Los mecanismos democráticos tradicionales de representación política y delegación del poder habrían ingresado en un desprestigio creciente, y en la base de este descrédito se encontrarían ciertos procesos propios de las sociedades modernas en estos últimos años: i) emergencia de una "sociedad red" cuyas principales actividades económicas se han "deslocalizado"; ii) crisis de legitimidad de los Estados-naciones y debilitamiento de sus atribuciones en un contexto mundial "globalizado"; iii) un sistema de partidos desprestigiado por escándalos de corrupción, llevado a auxiliar y aun sustituir los actos de masas por el espectáculo mediático; iv) erosión de la confianza ciudadana en el sistema, al amparo del descrédito político-partidario y la obsolescencia del "Estado social"; v) emergencia de múltiples "trincheras de resistencia" identitarias que se oponen a la mundialización esgrimiendo nuevos y viejos credos religiosos, étnicos, nacionalistas o localistas (Castells 1997:27-35 y 75-90, Touraine 1997). En suma, la "gobernanza" connota una preocupación propiamente contemporánea inspirada por cierta desagregación de lo político, donde el Estado ha perdido su antigua contundencia de principio único de autoridad y debe coparticipar en la gestión del poder junto a una constelación de actores y decisores: banqueros, empresarios, sindicatos, colectivos ciudadanos, organizaciones no gubernamentales (ONGs) de toda índole.
- 13 No todos los analistas comparten que asistamos a la declinación del Estado-Nación, al "fin de las soberanías" o a la "revancha de la sociedad civil", etc.; tales alusiones remiten a un postulado ideológico antes que a observaciones empíricas verificables, discurre por ejemplo Samy Cohen (2003). La existencia de multitud de ONGs que actúan en concertación con los Estados desmiente la afirmación de que su ascenso es una amenaza para aquéllos: no sólo no hay antagonismo intrínseco, sino que a menudo el protagonismo de "nuevos actores" tiende a reforzar el Estado. Es el caso de los atentados del 11/9/2001 contra las Torres Gemelas de N.York, que tuvieron por consecuencia directa el "regreso del Estado" en un país ultraliberal como los EE.UU. En suma, lo que está cuestionado no sería la autoridad estatal sino más bien sus opciones políticas, en una época en que la necesidad del Estado se hace más evidente que nunca. Esta visión "declinista" contribuye precisamente a deslegitimar el Estado en el acto de subrayar su incapacidad de regulación de problemas mundiales; una lectura simplista de las transformaciones en curso alienta una peligrosa tentación consistente en concebir y practicar una gobernanza "contra el Estado". Es de notar que estos temores asientan en realidades sociales donde la autoridad pública es débil, cuestionable y venal. Es el caso de algunas naciones latinoamericanas donde se opera una verdadera renuncia *de facto* al cometido esencial de cualquier entidad estatal, consistente en la búsqueda del bien común. En estas situaciones, numerosos promotores internacionales optan por impulsar sus programas de desarrollo a espaldas de un Estado prescindible e inoperante, cuando no directamente obstaculizador de tales iniciativas. En otros casos, en el contexto del respaldo a una "buena gobernanza", los

proyectos de desarrollo solventados por el BM o las Naciones Unidas en países del Tercer Mundo, son confiados -en su implementación- a ONGs locales antes que a los Estados, en el entendido de que éstos son poco confiables, ineficientes y corruptos. Estas prácticas favorecen relaciones privilegiadas con ONGs locales; por lo general, esta modalidad de asistencia directa a los beneficiarios es tolerada por los Estados respectivos.

- 14 En suma, allí donde el Estado está fuertemente desestructurado, la ayuda mutua y la solidaridad se benefician sin duda con estos respaldos exteriores; pero éstos también contribuyen al descrédito del Estado, incrementando aquella misma fragilidad de las instituciones oficiales que se constata con preocupación. Este efecto perverso se opone a los objetivos generalmente pregonados por los países occidentales que aportan los fondos: contribuir a restaurar la legitimidad y la capacidad político-administrativa de los Estados de países "subdesarrollados" o "en desarrollo". Se contribuye así al debilitamiento de la democracia en nombre, precisamente, de propósitos democratizadores (Hermet 2003).
- 15 De este modo, la gobernanza nace bajo el signo de la crítica al Estado proveedor, caro, ineficaz, vertical e intervencionista, y convoca a los mil actores de la "sociedad civil" a tomar en sus manos la gestión del poder, y a sentar las bases de un nuevo tipo de Estado racional, democrático y eficiente. Pero el concepto sólo cobrará toda su dimensión actual luego de adoptado por el BM; de esto trataremos en el siguiente apartado.

El Banco Mundial y la *good governance*

- 16 En los '70, los préstamos internacionales para el desarrollo eran condicionados a una efectiva liberalización de los mercados internos de los países deudores y al cese de las formas anteriores de gestión fundadas en políticas proteccionistas. Este enfoque, marcadamente "economicista", subestimaba los problemas de legitimidad política y social necesarias para la puesta en marcha de cualquier programa económico. A fines de los '80, luego de los procesos de reforma en Africa y América Latina, tendrá lugar cierta rectificación. En un documento de 1989ⁱ, el BM calificaba la situación imperante en Africa como una "*crisis in governance*", empleando por primera vez el término en el sentido que luego cobrará amplia difusión. El documento analiza los mecanismos de control y de poder efectivo en países desprovistos de estructuras estatales fuertes. En este contexto, la palabra "gobernanza" permitía aludir a las formas de poder realmente existentes sin aventurar juicio sobre la legitimidad de la autoridad, contrariamente a lo que sucede con los términos "gobierno" o "*leadership*". Esta ambigüedad cuadraba muy bien con la situación reinante en aquella parte del mundo. Algo más tarde y luego del fracaso de los programas de ajuste estructural, el BM comienza a pesar más decididamente en la gestión pública de estos países. Poco a poco, el concepto de "gobernanza" desliza hacia cierta modalidad de "gobierno" y de expectativas de comportamiento esperado por parte de los gobiernos pasibles de asistencia financiera (Smouts 1998).
- 17 La idea nace por tanto fuertemente asociada a las políticas de desarrollo en el mundo poscolonial. En cierto modo, la adopción del concepto como criterio operacional era, para la institución, una manera de aceptar que no pueden hacerse consideraciones puramente técnicas de "eficiencia económica" neutras, independientes de cualquier otra dimensión del comportamiento social humano. Hay aquí -sin duda- una evolución positiva respecto de prácticas anteriores del BM; de allí en más, la institución se interesará por la legitimidad, por la participación de los ciudadanos en los cambios, por la vigencia del

estado de derecho y por los derechos humanos, incorporará en su discurso un pronunciamiento favorable a la intervención de las ONGs, del sindicalismo y de los movimientos sociales en las prácticas de gobernanza. En contrapartida, el enfoque permanece anclado en una problemática liberal que cuenta con el espaldarazo teórico del funcionalismo pragmático y tecnocrático dominante en las ciencias sociales norteamericanas. Los países beneficiarios seguirán siendo instados a desregular y liberalizar sus economías, a abrir fronteras a la inversión extranjera y a los intercambios comerciales, a mantener salarios bajos y adoptar políticas macroeconómicas de estabilización de precios. Las decisiones de política económica continuarán siendo tomadas a espaldas de la opinión pública, en general por los Ministros de Economía en consulta con la comunidad financiera internacional. Se ha señalado que estos procedimientos autoritarios jamás habrían sido aceptados por los ciudadanos de los países acreedores –EE.UU. y las naciones noreuropeas– en el hipotético caso de aplicarse allí estas políticas (de Senarclens 1998, de Alcántara 1998).

- 18 En los '90, la naturaleza alusiva-elusiva de la "gobernanza" habilitará al BM a reclamar el respeto de los Derechos Humanos y una administración eficiente e íntegra, sorteando la acusación de injerencia en asuntos de gobierno que se le había reprochado a la institución. El nuevo giro semántico permite discurrir sobre política sea cual sea la autoridad efectiva, integre ésta o no el aparato legal del Estado, y aun si el control político no está en manos del jefe de Estado o de élites políticas oficiales. La gobernanza en cuestión alude a un dominio público que incluye al Estado, pero que abarca también un espacio público "civil" o "ciudadano"; la legitimidad de la gobernanza tampoco se limita por tanto a la del Estado, sino que depende de reglas negociadas entre una multiplicidad de actores políticos. En suma, estas prácticas que cobija la "gobernanza" operan como una virtual redefinición del Estado moderno "clásico", vuelto más difuso, con una fuente de legitimidad redefinida y más amplia y que remite a funcionalidades de mercado (Peemans 2004). En el nuevo contexto discursivo, asuntos tales como la lucha contra la corrupción o la instauración de nuevas relaciones entre empleados y empleadores, formalmente ajenos a las atribuciones estatutarias del BM, ingresarán fluidamente en las agendas de negociación con los gobiernos (Pagden 1998). Entretanto, *no hay ningún documento de referencia central que brinde un contenido preciso y sistemático a esta noción*. Las referencias más directas se encuentran en dos publicaciones del BM: el *World Development Report* de 1991 (Oxford University Press, N.York) y *Governance and Development* (The World Bank, Washington D.C., 1992). En esta última, la noción se define como una buena gestión administrativa del sector público con eje en cuatro asuntos: i) marco legal claro, estable y seguro para la resolución de los conflictos en un contexto jurídico competente e independiente; ii) responsabilización de los funcionarios públicos por sus acciones (*accountability*); iii) información confiable sobre las condiciones económicas, el presupuesto y los planes de gobierno, a disposición de los agentes económicos; iv) transparencia de la tarea administrativa y combate a la corrupción con vistas a asegurar un diálogo abierto y confiable entre los hombres públicos y los operadores económicos. La notoria interconexión de estos reclamos o expectativas, muestra el carácter indisoluble de reforma del Estado y promoción de la economía de mercado (Peemans *op.cit.*). Por vía elíptica o aproximativa, diversos coloquios y algunas páginas en los informes anuales del BM completan un cuadro impresionista de la noción. La puesta en obra de la *good governance* asume la forma de una operación pedagógica, con misioneros bancomundialistas que recorren el mundo realizando un trabajo proselitista de formación de nuevas élites en cada país; estudios de caso, seminarios y conferencias sirven a la

difusión y a la “naturalización” progresiva de la idea de gobernanza, en torno a la cual se construye un lenguaje común y un haz de referencias compartidas.

- 19 Por otra parte, los procesos de privatización y liberalización han despojado a la “clase política” de viejo cuño de una parte de sus tradicionales recursos clientelísticos. Esto lleva a que, de modo muy pragmático, los misioneros del BM traten directamente con los líderes de asociaciones, se reúnan con universitarios e investigadores, convoquen a las nuevas generaciones de técnicos y a representantes locales. Estos interlocutores locales constituyen en definitiva la trama de flamantes decisores y artífices que deberán asegurar la *good governance*. Mediante este procedimiento, la buena gobernanza al uso de la entidad mundial opera al modo de “una máquina de *labelización* de las ‘buenas prácticas’ de aquellos a los que el Banco Mundial se muestra dispuesto a ayudar” (Gaudin 2002:79). Se sostendrá que la dinámica liberal, la descentralización y la privatización, la autonomía y el espíritu de empresa, están indisolublemente ligados a la participación ciudadana y al robustecimiento de la sociedad civil en general. Puede así apreciarse en toda su dimensión el servicio prestado por la *good governance* como instrumento de política económica mundial en manos de la poderosa institución financiera que lo ha hecho suyo.
- 20 Otras instituciones políticas internacionales se alinearán más o menos rápidamente a estos conceptos y sus derivaciones socio-políticas y económicas. Así, la ONU define la *global governance* fundada en criterios políticos, culturales, medioambientales y sociales muy próximos de las nociones bancomundialistas en curso desde los primeros años ‘90. En una declaración de diciembre de 1997, el secretario general de la ONU Kofi Annan asocia dicha noción a un “Estado de derecho, administración transparente, legitimidad política y reglamentación adecuada”⁶. En 1995, la *Commission on Global Governance* europea definía la gobernanza como la totalidad de los modos en que los individuos e instituciones públicos y privados gestionan intereses comunes y conflictivos, en un proceso de cooperación y negociación incesantes. El documento convoca a aplicar el concepto a nivel mundial; junto a los gobiernos, la gobernanza deberá incluir a las ONGs, la movilización ciudadana, las empresas transnacionales y el mercado mundial (Smouts 1998). En el año 2000 la Comisión Europea inscribe en su “Libro Blanco de la gobernanza europea” una noción de gobernanza fundada en un conjunto de “reglas, procesos y comportamientos” que hacen a la calidad de los poderes europeos, con énfasis en “la responsabilidad, la legibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficacia y la eficiencia”⁷. La Unión Europea incorporará este concepto-herramienta en la retórica que regula las relaciones con su área de influencia en el Hemisferio Sur. El Acuerdo de Cotonou de junio de 2000 entre la UE y 77 países de África, Caribe y Pacífico, define en su art.9 la buena gobernanza como “gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros con vistas al desarrollo equitativo y durable”, aludiendo luego a la transparencia de las decisiones públicas, la responsabilidad de las instituciones y la lucha contra la corrupción (Moreau Desfarges 2003). Es así que en pocos años, la “gobernanza” se había elaborado con tres elementos fusionados en una aleación única: “buena gestión” del poder, reglas claras y estables para los agentes del mercado, libre juego democrático. Este discurso se volvió un componente esencial de la doctrina oficial sobre el “desarrollo” sustentada por las organizaciones internacionales, luego también fue incorporado a la retórica de los países acreedores, numerosas ONGs tanto del Norte como del Sur lo hicieron suyo, y finalmente fue adoptado por las élites y actores de la “sociedad civil” en los países del Sur.

- 21 Estos conceptos bancomundialistas pronto servirán de matriz interpretativa de las realidades locales de numerosos países "subdesarrollados". Un autor de Tanzania, por ejemplo, comienza por presentar la gobernanza como la acción de "pilotear", "dirigir", o sencillamente "gobernar". ¿Por qué "gobernanza", entonces? El artículo subraya ante todo la importancia de la calidad de "la gobernanza y del gobierno" para afirmar luego: "El término de 'gobernanza' recubre los principios de pluralismo, de responsabilidad pública, de respeto de la ley y de los derechos humanos así como de la economía de mercado" (Milanzi 1998:603). Luego de enumerar los obstáculos que enfrenta el ejercicio de la democracia local –fuerte peso del poder central, nula representación y autonomía de las colectividades territoriales, ambigüedad de las relaciones institucionales– se señalan "otros problemas": analfabetismo masivo, nulo acceso de la población rural al ciclo secundario (90% de los tanzaneses vive en medio rural), teléfono y electricidad como "privilegio" de un exiguo 10 % de habitantes urbanos. A la pregunta arriba formulada corresponde esta respuesta: se emplea el término "gobernanza" *porque* trae consigo una matriz analítica muy precisa: economía de mercado, responsabilidad, respeto de los compromisos. El empleo conceptual de esta matriz se antepone a cualquier otra consideración. Sin alusión directa alguna, parecería presumirse que la solución a males socio-económicos tan agudos, al igual que el Reino de los Cielos del Nuevo Testamento, no debe buscarse: vendrá por añadidura luego de una vida ejemplar (en este caso, luego de una "buena gobernanza"). La gobernanza asume por tanto todas las características de un nuevo método de gobierno, dado que logra legitimar la aplicación de un haz de índices capaces de discernir un buen gobierno de un mal gobierno; y, lo que es más importante aun, las entidades mundiales pueden aplicar este verdadero código de buena conducta para designar a los que son admitidos dentro del orden internacional (Guénaire 2002).
- 22 No es lugar aquí para un balance de estos doce o quince años de prédica y práctica de la *good governance*. Bastará mencionar que la gran mayoría de los autores consultados son más bien críticos. En numerosos países de América Latina, las reformas institucionales destruyeron estructuras preexistentes sin contribuir a soluciones más democráticas, eficaces y estables. La desestructuración del viejo Estado asistencialista caído en desgracia, se llevó consigo las funciones de protección social. El modelo redistributivo anterior juzgado culpable de clientelismo y corrupción, debía ser sustituido por una intervención social directamente orientada a los grupos más vulnerables. Pero cuando estos grupos más vulnerables –como en Brasil– constituyen la mayoría de la población, las restricciones presupuestales del modelo conllevan una renuncia de hecho a la función de protección social. Los reclamos de reforma del Estado, por otra parte, persisten en un momento en que las condiciones de vida de la población se han desplomado (Petiteville 1998).
- 23 En las postrimerías del siglo XX, las crisis, los programas de austeridad y el endeudamiento endémico producen agravación de la pobreza, desocupación creciente, clase media diezmada, fragmentación social profunda, más trabajo infantil, retroceso de la escolarización entre los más desprotegidos, aumento vertiginoso de la criminalidad, ascenso de la corrupción y la mafiade la droga. Una buena gobernanza supondría no sólo más participación política sino relanzamiento económico local y protección de los grupos más desfavorecidos; pero al tiempo, tales objetivos son muy difíciles de compatibilizar con las metas inmediatas de estabilidad macroeconómica que inversores privados y acreedores anteponen a cualquier otra consideración. A menudo, las reformas del Estado y la baja de los salarios públicos no han hecho más que erosionar la moral de la población

y agravar la incertidumbre y la aprensión. En tales circunstancias, los poderes públicos experimentan dificultades crecientes para cumplir con sus funciones administrativas más elementales, todo lo cual acrecienta el déficit de legitimidad. Por otra parte, la tendencia acentuada a dirigir la ayuda exterior hacia las ONGs sin pasar por el Estado, brinda a estas organizaciones locales de la "sociedad civil" medios para asegurar servicios que el Estado no proporciona. Es cierto que esto favorece la participación de la población y hasta se verifican mejoras en la calidad de las prestaciones. Pero estas acciones reposan sobre bases frágiles, dado que estos programas de ayuda no son ilimitados y por tanto no constituyen solución de largo plazo. Y por sobre todas las cosas, actuando de este modo se contribuye a debilitar las instituciones del sector público. Para remediar esta situación –o al menos para abrir la discusión– se ha sugerido hace ya algunos años, una gobernanza orientada por los siguientes criterios: i) abandonar el esquema único de gobernanza aplicable a cualquier caso, apelando a la creatividad de la población en situaciones sociales concretas; ii) sustituir una propuesta tecnocrática de reforma institucional, por el diálogo abierto sobre los cambios posibles y necesarios; iii) evitar el trazado de una falsa frontera entre Estado y sociedad civil procurando fortalecer el ámbito público y recompensar a la vez los aportes al bien común provenientes de instituciones no estatales; iv) evitar el análisis por separado de la reforma institucional y la política macroeconómica reconociendo la relación necesaria entre ambas; v) abandonar la distinción artificial entre los niveles nacional e internacional de la gobernanza (de Alcántara 1998).

- 24 De la mano de la *good governance*, el BM se coloca al frente de los reclamos de "modernización" de los viejos Estados, ahora sospechosos de proteccionismo, despilfarro y corrupción. En simultáneo con esta ofensiva "filosófica" y político-institucional, discurre la polémica en torno del nuevo orden mundial surgido de los escombros de un equilibrio vigente durante más de cuatro décadas. Veamos entonces qué lugar ocupa la "gobernanza" en esta nueva perspectiva planetaria.

La gobernanza mundial

- 25 ¿Es posible una "gobernanza mundial"? Las respuestas a la pregunta son controvertidas. Tirios y troyanos constatan que el mundo se ha vuelto más interdependiente, inseguro y "multipolar" en las últimas décadas; a ello debe agregarse la erosión de las fronteras entre tecnología y política, público y privado, nacional e internacional. El planeta entero se vuelve espacio público, numerosos problemas trascienden fronteras e involucran al género humano como tal: las distorsiones económicas atribuibles a la intensificación de los intercambios y la movilidad de capitales, la cuestión del "efecto invernadero" y el recalentamiento global, las consecuencias polémicas del progreso técnico (notoriamente, la cuestión de los Organismos Genéticamente Modificados), el ascenso de la violencia, la inseguridad y el narcotráfico, la pobreza endémica y el hambre, entre los más notorios.
- 26 La mundialización ha sido percibida, ante todo, como un fenómeno de orden económico-financiero. Asimismo, la cuestión de una "gobernanza mundial" accede al debate internacional como preocupación en torno a la regulación institucional y jurídica de cierta realidad nueva que asume la forma de un verdadero mundo-sistema. Pero aparece en un momento muy preciso del contexto mundial reciente. En primer término, con el fin de la guerra fría debe reinventarse un modo de cooperación multilateral que contemple la notoria distribución desigual del poder. En segundo término, la mundialización trae

beneficios pero también riesgos de crisis financieras de amplitud con la exclusión de los más pobres de la dinámica económica. Finalmente, la toma de decisiones intergubernamentales ha venido siendo duramente criticada desde la sociedad civil con cuestionamientos dirigidos -sobre todo- al carácter antidemocrático e ilegítimo de la acción internacional.

- 27 Ciertos desequilibrios mundiales impactan fuertemente sobre todos los países; estos problemas *pueden y deben* ser regulados, y reclaman, por lo tanto, una negociación equitativa. Aún tomando en consideración la existencia de un modelo de *leadership* fundado en clubes de poderosos, el mayor desafío de la mundialización consiste en “encontrar la manera de estructurar la acción colectiva internacional habilitando una mayor representación de los países en desarrollo” (Jacquet 2003:29). El problema de los países más pobres no es la mundialización -sostiene este autor- sino su *exclusión* de la misma. Los llamados “Países Menos Desarrollados” reciben el 0,3 % del flujo mundial de inversiones directas. De otro lado, el propio BM estima que el proteccionismo de los países industrializados cuesta unos 100.000 millones de dólares a los países pobres, equivalente al doble de lo que perciben por concepto de asistencia al desarrollo.
- 28 En este contexto, se abre paso el debate respecto de la pertinencia analítica de la noción de “gobernanza mundial”. El viejo “Estado estricto” ejercía funciones de policía e impartía justicia en un espacio socio-geográfico delimitado por fronteras netas; en su interior, el Estado era soberano ante sus pares, cada uno de ellos soberano en su territorio. Se pasaría ahora al “Estado difuso” con creciente presencia de actores locales y proliferación de actores transnacionales (empresas multinacionales, instituciones financieras, medios masivos de comunicación, traficantes y terroristas, ONGs). La multiplicación de problemas mundiales suscitados por estos actores transnacionales, reclama una gobernanza capaz de regularlos. A un mismo tiempo, los Estados continúan siendo la plataforma jurídica legítima para los acuerdos internacionales, y estos Estados -incluidos los más liberales- siguen controlando una importante porción del producto nacional. Por todo ello, la “gobernanza mundial” tiene por delante varios desafíos centrales: i) regulación macro-económica: intervenciones de bancos centrales en el tipo de cambio, asistencia financiera a países en bancarota, créditos a naciones en crisis; ii) regulación micro-económica: control de fusiones de grandes empresas, control de las barreras a las importaciones, control del comercio ilegal; iii) redistribución: ayuda a víctimas de catástrofes naturales, lucha contra el hambre, asistencia a la reconstrucción luego de guerras civiles; iv) seguridad: impedir el exterminio de los más débiles en las guerras, prevenir conflictos entre las grandes potencias, impedir el empleo de armas de destrucción masiva por parte de “Estados crápula”; v) medio ambiente: protección del clima y mantenimiento de la biodiversidad (Lesourne 2004).
- 29 Otros entienden que tal “gobernanza mundial” no pasa de un recurso retórico. Si gobernanza supone voluntad común de razonar juntos, se dice, esto sólo puede darse en espacios delimitados y entre actores que comparten un mínimo de referencias comunes. Una gobernanza *urbi et orbi* debería abarcar a una infinidad de Estados con los más heterogéneos modos de organizarse, de negociar y de decidir. Y todo muestra que el progreso de la mundialización se acompaña de una incesante y proteica reinvencción de modos de acción colectiva investidos de particularismos, tanto reales como imaginarios. Se reconoce sin embargo, que la voluntad de pensar el mundo desde una perspectiva global brinda visibilidad a ciertos actores ignorados, llama la atención sobre la necesidad de construir un espacio público y mecanismos de participación y diálogo, obliga a pensar

sobre lo que sería necesario para articular sistemas plurales de entendimiento. Así nos lo muestran, por ejemplo, las grandes conferencias especiales de ONU: Eco Río 92 sobre el medio ambiente, El Cairo sobre demografía, Pekín sobre los derechos de las mujeres, Istambul sobre el hábitat. Estas instancias multitudinarias se inscriben en una laboriosa búsqueda de referencias comunes, ambientan una amplia movilización mundial y, a menudo, logran dar forma consensuada a ciertas preocupaciones en torno al desarrollo sustentable, el *empowerment* de las mujeres, la salud sexual, el derecho de las generaciones futuras, etc. (Smouts 1998).

- 30 ¿Qué decir, finalmente, de los procedimientos de los órganos de crédito internacional en un contexto de gobernanza mundial? Sobre ciertos puntos clave, el FMI no es una institución democrática ni transparente, sólo los EE.UU. disponen de poder de veto efectivo, y es manifiesta la tendencia a tomar decisiones unilaterales sin considerar su impacto sobre los demás países ni pedirles siquiera su opinión. El grupo de decisores del Fondo está integrado por banqueros y ministros de finanzas, es decir, por representantes de intereses definidamente sectoriales que deciden de manera inconsulta sobre asuntos que involucran a una multitud de grupos e intereses heterogéneos (Stiglitz 2003).
- 31 Desde otras perspectivas, se discute la "gobernanza mundial" como un diagnóstico de los desafíos de la convivencia planetaria, y simultáneamente como una agenda para su abordaje. Para Jacquet *et al* (2002) un diagnóstico de esta índole debe contemplar cuatro fenómenos de primera jerarquía en orden a su impacto mundial: i) la intensificación de la integración internacional, ii) la heterogeneidad de "preferencias colectivas", iii) el peso creciente de problemas globales, iv) la emergencia de una "conciencia cívica planetaria".
- 32 i) La integración se ha acelerado con la liberalización de los intercambios comerciales y de servicios, la aparición de un mercado global de capitales, el fenómeno de los "países emergentes" del sudeste asiático, la implosión de la URSS. Aceleración, sin embargo, de un proceso que no ha culminado: la economía actual está lejos de encontrarse completamente mundializada.
- 33 ii) A menudo la mundialización es vista como un proceso implacable de homogenización de los modos de producir, trabajar, consumir, vivir. Sin embargo, esta tendencia coexiste con fuertes disparidades en lo que hace a las preferencias colectivas. Así, al cabo de tres décadas de intensificación de los intercambios puede verse que en Europa ha aumentado el gasto público en tanto que en EE.UU. ha permanecido estable; el PBI asignado a redistribución del ingreso era el mismo en ambos países a fines del siglo XIX, y hoy es de 14 % en EEUU y 22 % en Europa. Se concluye que la integración económica puede tanto homogeneizar como ahondar diferencias y especificidades.
- 34 iii) Las amenazas al medio ambiente, la seguridad nuclear, la degradación de los recursos, el crecimiento de la población mundial, la inestabilidad de los mercados financieros son notoriamente problemas globales, y constituyen un aspecto esencial de una interdependencia mundial que se ha construido como resultante de la participación de cada nación en un espacio común.
- 35 iv) La manifestación institucional de cierta conciencia cívica planetaria está dada por la cantidad y volumen de actividad de las ONGs; pero también se expresa en la constitución de redes. En todos los casos, esta conciencia cívica mundial se alimenta del sentimiento de un pronunciado déficit democrático en el plano de las decisiones internacionales.
- 36 Éstos y otros autores colocan estos fenómenos en la confluencia del derrumbamiento del bloque soviético, el fin del sueño tercermundista de desarrollo auto-suficiente y el

crecimiento exponencial de la riqueza y la desigualdad. Similar perspectiva expresa Philippe Moreau Desfarges, quien desestima las posibilidades realistas de la negociación y el entendimiento normativizado – léase gobernanza – en un Hemisferio Sur desgarrado por conflictos regionales que no cesan de ahondarse. Si la gobernanza presupone un mundo pacificado, civilizado, con necesidades básicas satisfechas y reglas sociales internalizadas, pues entonces no está al alcance de todos. En la parte del mundo en que esto es posible –básicamente la vieja Europa– los territorios están claramente distribuidos y por tanto ya no se justifican las guerras de pillaje y conquista, los intercambios regulados garantizan un enriquecimiento pacífico de quienes intervienen en ellos. El autor no disimula un eurocentrismo muy pragmático... a condición de mirar el mundo desde Europa, claro está. Su razonamiento produce un efecto de "naturalización" de las guerras territoriales de pillaje y conquista –es decir, *todas las guerras*– que precedieron al *modus vivendi* hoy imperante en el viejo continente. Las guerras pretéritas culminaron en una distribución territorial que hoy garantiza una paz duradera y una regulación pacífica e igualitaria de los problemas europeos. ¿"Y estas guerras presentes en otras partes del mundo, son menos legítimas que aquellas guerras vuestras del pasado...?", podría alguien desde el Hemisferio Sur preguntarle a este autor. Ah no, deberían ustedes seguir nuestro ejemplo de civilización y convivencia, parece leerse en las entrelíneas de este texto. Moreau Desfarges estima que un verdadero foso separa ahora a quienes participan del juego económico-social pacífico y normativizado por una parte, y a los excluidos y delincuentes por otra. Desde este ángulo, la gobernanza es hija de la abundancia y la democracia, presupone un estado de cosas en que las personas se encuentran liberadas de "las obsesiones inmediatas de la sobrevivencia" gracias a la ciencia y a la tecnología, las necesidades elementales están satisfechas, el individuo ya no se encuentra atezado por el hambre o el frío, y el mercado puede –por fin– operar libre de trabas. Y quien dice mercado libre, dice negociación libre. Las sociedades democráticas, ricas, urbanas y educadas no pueden ser gobernadas del mismo modo que las sociedades tradicionales; aquéllas, más igualitarias y sofisticadas, necesitan modos de gobierno más flexibles, fundados en el diálogo, la negociación y el compromiso (Moreau Desfarges 2003:123). En suma, el argumento muestra una gobernanza sólo alcanzable en la cúspide del desarrollo socio-económico y político, léase las democracias industrializadas del hemisferio norte.

- 37 Esta racionalidad llevada al extremo y sin otra consideración que las determinaciones de valor por el mercado, puede alentar perversiones que serían inconcebibles en otros contextos discursivos. Un caso muy famoso ilustrará holgadamente esta proposición. En 1991, la revista británica *The Economist* hacía pública una nota interna que Lawrence Summers, por entonces directivo del FMI, dirigía a sus colegas. En ella fundamentaba la transferencia de las industrias contaminantes hacia los países menos desarrollados en base a un cálculo muy claro de "costos de polución". La medida de estos costos –razonaba Summers– debe hacerse en términos del lucro cesante debido al deterioro de la salud y el aumento de la mortalidad. Así, cierta cantidad de polución perjudicial para la salud debería trasladarse a los países de menor costo, es decir aquéllos con salarios más bajos. "La lógica económica según la cual habría que deshacerse de los desechos tóxicos en los países de salarios más bajos me parece irreprochable, y deberíamos respaldarla", escribía a sus pares el alto jerarca. Además, es mucho más entendible la alarma por los factores contaminantes allí donde la gente vive lo suficiente como para contraer cáncer, que en un país donde la mortalidad es del 20 % a los cinco años, concluía Summers (Toussaint 2004).

- 38 Volvamos a la “gobernanza mundial” pensada *por y para* los “territorios pacificados” de las naciones democráticas y desarrolladas. Desde esta perspectiva, los países del tercer mundo con inflación galopante, desocupación endémica e inseguridad ciudadana, ¿deben ser lisa y llanamente abandonados a su suerte? Sin duda que no, escribe Moreau Desfarges. Pero, ¿cómo lograr que participen de una gobernanza que para ellos no es más que “una nueva mistificación que sirve a los poderosos”? Se debe combinar ayuda con responsabilización, responde el autor; luego, ilustra su pensamiento con el relato siguiente. En oportunidad del colapso financiero de comienzos de este siglo, Argentina reclama ayuda al FMI; la entidad financiera se muestra reticente, la nación rioplatense se manifiesta abandonada y traicionada, y finalmente los acreedores extranjeros se declaran burlados porque el Estado argentino asumió compromisos que no podía cumplir. ¿Debería dejarse a esta nación librada a sí misma esperando que la dura experiencia llame a reflexión a sus autoridades induciéndolas a aceptar las condiciones del FMI? Este camino podía ser peligroso, porque la onda expansiva de la catástrofe no se detendría en las fronteras argentinas y los demás países del Cono Sur se verían arrastrados a la debacle (se infiere que si no fuera por esto, nada debería impedir la penitencia edificante). Por otra parte, si finalmente lo más razonable resulta ser el salvataje de la Argentina –sigue el autor– este país debería aceptar una tutela estricta, al mismo título en que la merecen las personas irresponsables (sic). Cuánto rancio desdén en estos propósitos. Ni la brevedad del texto ni su formato de obra de divulgación solventan el tono ligero de afirmaciones contundentes que se dan por buenas sin más respaldo que su simple enunciación.
- 39 Muy otra es la interpretación de este mismo caso argentino que hace Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001. Esta crisis dejó al desnudo la enorme inestabilidad del sistema financiero, y a pesar de todos sus esfuerzos, el FMI se vio en dificultades para responsabilizar a los países en vías de desarrollo. Es que se trataba a todas luces de problemas sistémicos –sigue Stiglitz– y que la estrategia del FMI no era la adecuada; las políticas de rigor agravan los efectos coyunturales de las crisis, y eso lo enseñan casi todos los economistas desde hace 60 años. No se entendía por qué, al tiempo que reclamaban austeridad fiscal para los países subdesarrollados, los propios EE.UU. respondían a la recesión con una política fiscal expansionista. ¿Por qué no se han privatizado los sistemas de seguridad social en Europa, tal como lo reclama el FMI para América Latina? “Si Argentina no hubiera privatizado el sistema de jubilaciones, no hubiera habido déficit federal. El déficit que el FMI le criticó muy duramente, parecería ser más bien el efecto directo de la política sostenida por el FMI” (Stiglitz 2003:22).
- 40 Las complejidades de la “gobernanza mundial” se exhiben como un desafío importante y aún grave para la convivencia humana en el planeta. Asimismo, no parece haber entre las distintas aplicaciones de la “gobernanza” más que distinciones analíticas. Es igualmente notorio que todos los abordajes se encuentran tensionados por una discusión que los atraviesa y engloba: la cuestión del fin del pesado y oneroso Estado asistencialista, y su reforma de cara a los nuevos desafíos de la época. Veamos de cerca el asunto.

Del Estado asistencialista al “Estado mínimo”

- 41 La “buena gobernanza” es entendida como un *aggiornamento* de la gestión del poder en una época de grandes transformaciones del rol del Estado y de sus modos de legitimación. Aún los liberales más acérrimos admiten que el Estado sigue siendo el depositario de la nacionalidad, el ámbito de la participación política, el protector de la ciudadanía, el único

titular de la violencia legítima. Pero cada quien entiende que las cosas ya no son lo que eran, y que ahora las instituciones de gobierno son susceptibles de atenta vigilancia por parte de otros actores no estatales: organizaciones multiformes de la "sociedad civil", una miríada de ONGs (viejas y nuevas, locales y transnacionales), y por supuesto, entidades interestatales poderosas como el BM y el FMI. Todos los analistas comparten –más allá de diferencias a menudo importantes- que el Estado ha perdido su antiguo monopolio del espacio público. De aquí en más los asuntos públicos se gestionan, y la gobernanza no es otra cosa que un sistema de tratamiento de problemas en condiciones de complejidad creciente, la noción de conflicto irreductible da lugar al diferendo regulado según principios compartidos.

- 42 Algunos se expresan en términos que sugieren una remoción muy profunda de las bases del Estado moderno; ahora ya no se trata de gobernar, sino de establecer reglas y garantizar su cumplimiento. Sin embargo, por momentos se tiene la impresión de que ciertos giros expresivos no hacen más que remitir a la vieja figura del "Estado-gendarme" liberal. En este sentido, algunas declaraciones parecen más ruidosas que realmente sustantivas; en ellas, toda la profusión discursiva en torno a la gobernanza se reduce a un clamor por el retorno al Estado del "laissez-faire" de la primera hora. Así Moreau Desfarges (2003), para quien la esfera pública por fin desacralizada ya no planea por encima de la sociedad sino que ahora la integra como un componente *apenas* algo más importante que lo privado, las fronteras entre estos componentes se vuelven difusos, el interés general en la "era de la gobernanza" ya no está dado sino que se renegocia incesantemente. Puede citarse también un texto que debe su celebridad a la circunstancia de que su autor es el actual primer ministro francés. El cuerpo principal del trabajo es un largo encadenamiento de lugares comunes: la mundialización de las nuevas tecnologías, de las xenofobias y de las desigualdades del desarrollo debe ser humanizada; al fin de la oposición marxismo-liberalismo siguió el desencanto ideológico; la globalización de la economía con movilidad de productos y capitales no impide la existencia concreta de la identidad local; "el 11/9/01 éramos todos americanos"; la "aldea global" comunicacional no asegura por sí misma la comprensión entre los hombres; la economía escapa al campo de la política; los partidos han dejado de ser de masas para convertirse en organizaciones de cuadros; los Estados son demasiado pequeños para los grandes problemas y demasiado grandes para los pequeños problemas, y un largo etcétera. La exposición está aderezada con abundantes frases sonoras y poco sustantivas: "la burocracia ahoga la libertad, el igualitarismo sustituye a la igualdad, la soledad desmigaja la fraternidad" (Raffarin 2002:17). El autor afirma que el Estado ya no tiene el monopolio del interés general y deberá contentarse con un lugar como "acompañante" y "regulador", la sociedad debe ser "desestatizada" y abrir el juego a estructuras "a escala humana": la familia, la pequeña empresa, las asociaciones, las ciudades, el trabajo en red. El contenido último de la propuesta de gobernanza de Raffarin es "...una profunda reforma de un Estado más modesto, un Estado en el que las agencias públicas y privadas cooperen sobre bases contractuales, aportando soluciones a los problemas de orden público" (Raffarin 2002:159). Cualquiera tiene derecho a reiterar proposiciones largamente tematizadas en toda la literatura de estos años que discute la gobernanza. No es esto lo que reduce la exposición a una declaración ideológica, sino la pobreza de la argumentación y la ausencia de análisis empírico (a despecho de algunas menciones a situaciones concretas pero huérfanas de examen riguroso).

- 43 Los textos de Moreau Desfarges y Raffarin no son más que ejemplos ilustrativos de cierta retórica inflamada que se sobrepone al análisis ponderado, y que abunda en la literatura consultada. Esto comporta una virtud innegable: nos recuerda que en estos temas gravita pesadamente una confrontación ideológica que no deja a nadie indiferente. Pero no resulta fácil sustraer de estas producciones discursivas aquellos elementos de interés para una discusión sociológica. Esta retórica, más próxima de la agitación ideológico-política que del debate racional, puede sintetizarse como sigue: i) se responsabiliza al Estado de los efectos perversos de políticas de seguridad social onerosas, ineficaces y clientelísticas; ii) se propone subsanar el endeudamiento estatal aplicando métodos empresariales de gestión con el objetivo de "hacer más con menos"; iii) se proclama la bondad universal de programas liberales de ajuste estructural; iv) se promueven iniciativas ciudadanas que ganen porciones crecientes de actores colectivos para los programas de ajuste, transparencia y racionalidad, y que aseguren la integración social con o sin Estado; v) se predica una fe ciega en el crecimiento económico directamente funcional a un mercado libre de trabas (de Senarclens 1998). No se trata, por cierto, de proposiciones completamente falsas: lo que debe ser cuestionado es la pretensión dogmática de *cerrar* la discusión, en lugar de abrirla.
- 44 Abundan también los abordajes más propiamente argumentales de esta problemática, y son sin duda los más valiosos para la discusión, *sea cual sea su posicionamiento teórico-político sobre los debates en juego*. Así Gilles Paquet (2004), que se propone tratar las "patologías de la gobernanza" desde una perspectiva sistémica y valiéndose de un análisis empírico cuidadoso. La sociedad contemporánea plantea problemas crecientes de coordinación, y ello obliga a construir un nuevo cuadro analítico y un lenguaje de definición y resolución de dichos problemas. Su estudio de caso es el de la sociedad canadiense, pero es evidente que pretende apoyarse en este análisis concreto para terciar en el debate más general. Su argumento central es la existencia de una crisis de los fundamentos de la "gobernanza", bajo forma de una erosión de la confianza en la sociedad. La confianza es el lubricante de relaciones sociales fluidas: el contrato escrito más preciso se asienta sobre la confianza mutua, ninguna normativa se sostiene sin una cuota de buena voluntad de las partes. Se viven tiempos de intensa erosión de ese "capital de confianza" interpersonal; y en una sociedad de más en más interdependiente, la desconfianza es un ácido corrosivo que pone en peligro el sistema. Cuanto menor la confianza mutua más difícil la colaboración, y la propia prosperidad económica se ve amenazada. El autor convoca a un examen clínico de estas "disfunciones" atribuibles a la confianza perdida, y una "tecnología social" para intervenir en ellas, con vistas a la producción de una "confianza vigilante" en los sistemas expertos. Uno de los puntos más críticos de esta erosión de la confianza es el sector no lucrativo, basado por antonomasia en la solidaridad. La reciprocidad y los lazos comunitarios organizan buena parte de nuestra vida cotidiana; el autor muestra que infinidad de organizaciones simplemente colapsarían si debieran dejar de contar con el trabajo benévolo, y pone por caso los hospitales.
- 45 Luego, Paquet trasciende el simple diagnóstico de la crisis para proponer un principio explicativo: *la causa última de esta erosión reside en las bases mismas del "Estado-Providencia"*. Este Estado ha educado a muchas generaciones de ciudadanos en la convicción de que no necesitan del prójimo, largas décadas de adoctrinamiento han establecido firmemente la imagen de un Estado-Providencia centralizado que vela por los individuos. La consecuencia ha sido la distensión de los lazos de cooperación entre ciudadanos y con ello

el debilitamiento progresivo de la sociedad civil. Puesto que mercado, Estado y sociedad civil sólo funcionan en interacción continua, el debilitamiento de ésta última enlentece el progreso económico; las intervenciones más enérgicas de los dos primeros no basta para compensar satisfactoriamente aquella falencia. La necesaria recuperación de la confianza perdida, por otra parte, no puede ser impuesta de modo autoritario, mediante el estilo tradicional del Estado; deben crearse puentes que superen las tendencias egoístas que inducen a arreglárselas solo, a confiar exclusivamente en sí mismo o apenas en los más próximos. La puesta en pie de modalidades de cooperación supone una distribución negociada de funciones, un duro combate a las decisiones unilaterales, una multiplicación de iniciativas que desarrollen la capacidad de escucharse y dialogar constructivamente en torno a problemas compartidos.

- 46 El paradigma de la autosuficiencia del Estado central proveedor, alienta el mito del sistema que "funciona" al modo de Antón Perulero: que cada cual atienda su juego, los asuntos de incumbencia colectiva son regulados por el sistema. En consecuencia, cuando se producen fallas habrá que buscar al culpable individual: "alguien" cometió un error. Se encierra aquí una peligrosa falacia que impide un diagnóstico adecuado de las disfunciones. Así por ejemplo, numerosas investigaciones de "accidentes" –como el caso de Chernobyl– señalan fallas de gobernanza: aflojamiento de la tarea de gestión y control, tolerancia hacia pequeñas infracciones a los procedimientos que terminaron por consolidar malos hábitos. El autor allana así el camino para asentar la idea de que la perspectiva de la gobernanza debe desplazar el modelo de la culpabilización personal, porque este modelo bloquea una genuina rectificación: bastará señalar al "culpable" para que el sistema recobre una confianza acrítica en su bondad. Ello puede resultar muy peligroso cuando el origen de la falla, precisamente, es "sistémico" y no individual. Por otra parte, el Estado tradicional se asienta sobre cierta noción de "voluntad general" que reduce a las personas a ciudadanos abstractos, despojados de sus peculiaridades. Esta igualdad formal y abstracta –razona Paquet– enmascara identidades y banaliza cualidades específicas de personas y de grupos, en el acto mismo de reducirlas a ciudadanos. El temor a la "tribalización" conduce, a veces, al poder central a exacerbar los atributos de homogeneidad por sobre diferencias que tiende a minimizar, cuando no a ignorar lisa y llanamente.
- 47 Los partidarios de la reducción del Estado son, sin duda, predominantes en la literatura que se ocupa de la gobernanza. Veamos ahora qué tienen para decirnos quienes ven con ojos críticos tanto aquella reducción del Estado sin más, como la modalidad de gobernanza que se le asocia.

La ecuación "Estado mínimo + gobernanza" bajo sospecha

- 48 Francois-Xavier Merrien (1998) entiende que el paradigma de la gobernanza, confortado por organizaciones internacionales muy influyentes, hegemoniza la reflexión actual sobre la reforma de los Estados-providencia. Este discurso hegemónico describe un Estado que no consigue prever –y menos aún evitar– las consecuencias perversas de sus acciones y que ha perdido legitimidad para aplicar normas y hacerlas respetar. Progresivamente desconectado de la sociedad civil, no logra arbitrar demandas abigarradas y contradictorias que provienen de una pluralidad de grupos. La opinión pública se muestra desilusionada y protesta por el costo e ineficiencia estatales, las regulaciones jerárquicas

ya no funcionan, el servicio público vegeta en los círculos viciosos de la burocracia, los márgenes de maniobra de la acción estatal se estrechan incesantemente, y todo ello alienta una crisis generalizada que reclama a gritos nuevas formas de regulación. Entre intelectuales, tecnócratas y especialistas diversos, cobra fuerza la idea de que la legitimidad del Estado depende de la reducción del gasto público, de una mejora en la eficacia de su acción y de la cooperación con actores privados. La "buena gobernanza" se constituye en santo y seña de un Estado que deberá: i) hacerse más modesto, eficaz y racional, ii) privatizar empresas y servicios, iii) colaborar con actores privados, iv) participar de redes como socio sólo algo superior, v) privilegiar los mercados, y vi) pasar de la tutela al contrato, de la centralización a la descentralización, de la distribución a la regulación. Tendríamos así un concepto de "gobernanza" operativo en tres registros simultáneos: descriptivo, analítico y normativo. Por otra parte, el Estado-providencia que hoy colapsa –sigue la argumentación– correspondía a una sociedad en crecimiento continuo, con una distribución amplia de los riesgos y empleo estable para la enorme mayoría de la población. Al presente, una porción creciente de la población no tiene trabajo y participa marginalmente de la vida social; crece continuamente el grupo de personas que no cotizan ni pagan sus impuestos y que se encuentran a cargo de instituciones públicas y organizaciones caritativas: desocupados estructurales, jóvenes sin empleo, madres solteras, individuos que han roto sus lazos sociales.

- 49 Hasta aquí, cierto diagnóstico muy difundido, cuya reiteración produce un efecto de evidencia que termina por volverlo persuasivo con su sola evocación. Sin embargo, debe ser examinado críticamente. Por lo pronto, *en los países desarrollados no se verifica la crisis de legitimidad del Estado que se anuncia como si tuviera validez universal*. A comienzos de los '90, una amplísima mayoría de ciudadanos europeos seguía viendo como una responsabilidad del Estado los servicios de salud, la ayuda a jubilados y desocupados, la reducción de las desigualdades y la provisión de empleos; sólo un escaso 5 % aspiraba a una reducción del gasto social⁸. Aunque en grado variable, los ciudadanos continúan percibiendo al Estado como un poder central legítimo y como sede de una soberanía que sigue expresando el mito del lazo estrecho entre pueblo y territorio. Sin duda, muchos piensan que las carencias de los Estados deberán ser paliadas con la construcción de nuevos espacios políticos; pero no se cree que esta evolución vaya en menoscabo de la permanencia de instituciones de poder para arbitrar los conflictos, para disponer de medios que garanticen la seguridad y defiendan los lazos de solidaridad (de Senarclens 1998). ¿Por qué esta persistente adhesión? Es que en el Viejo Continente las prestaciones sociales son percibidas como un derecho adquirido, como una contrapartida adeudada de cotizaciones pretéritas en la vida del ciudadano-trabajador-contribuyente. Esta percepción cuenta en los Estados-providencia de larga data –como la mayor parte de los que integran la Unión Europea– con el sólido respaldo de una habituación generacional. Por otra parte, no se ha verificado una disminución reciente de la esfera de intervención estatal ni una mayor asociación entre públicos y privados, y nada indica la emergencia de un modelo de Estado con mayor apoyo en el libre juego del mercado. Más aun: *los Estados europeos han acrecentado su rol en la adaptación de las economías, intervienen masivamente para facilitar las jubilaciones anticipadas, financian las reconversiones industriales e invierten en formación profesional*. Al calor de la crisis, se multiplican las intervenciones puntuales y los planes de emergencia, aumentan los gastos en seguro de paro, la evolución demográfica induce un aumento del gasto social. En suma, la evolución de los Estados-providencia europeos sigue líneas de desarrollo heredadas del pasado, sin mayores rupturas o discontinuidades: no

hay señales de transformaciones profundas que autoricen a hablar de una declinación o un retroceso del Estado (Merrien 1998).

- 50 La OIT ha mostrado que ciertas recomendaciones del BM reposan sobre hipótesis que no han sido verificadas; es el caso del programa de privatización de las "assurance pensions", que conlleva un riesgo inaceptable para asalariados y jubilados, aumenta la carga social representada por las personas de la tercera edad, e impone un pesado fardo sobre la actual generación en actividad. Otra propuesta del BM dirigida a la racionalización del gasto y una mayor eficiencia de la acción estatal, consiste en restringir el acceso a las prestaciones a aquellos que realmente lo necesitan; en contrapartida quedan excluidos quienes se supone capaces de protegerse por sí mismos. Se buscaría así transformar el sistema de seguridad social clásico en un servicio de asistencia a los más desvalidos. Esta propuesta no toma en consideración ciertos efectos perversos de entidad, tal como lo muestra el sistema de seguro social hoy vigente en EE.UU. La primera dificultad reside en la fijación del umbral a partir del cual se considera a la persona como acreedora de la solidaridad social. En segundo lugar, el control puntilloso de los recursos que conlleva este cambio, redundará en un aumento de los costos administrativos: más controles, más funcionarios. Pero sobre todo, esta modalidad de asistencia asociada al control social es humillante y estigmatizante; el modelo sustituye la noción de solidaridad colectiva y generalizada propia al Estado asistencialista, por una solidaridad vertical entre quienes se considera estructuralmente financiadores y aquéllos estructuralmente beneficiarios. Por ello, puede temerse que en el largo plazo estos procedimientos debiliten la integración social y produzcan un efecto de dualidad social ampliando así las condiciones de posibilidad de comportamientos criminales y marginales.
- 51 Muy sintomáticamente, los países que mejor se las arreglan en los aspectos considerados críticos para la "gobernanza", no son los que –como España– tienen salarios relativamente bajos, ni los que –como Francia– exhiben un mercado de trabajo desestructurado, sino los que logran combinar inteligentemente la negociación colectiva, la revisión del sistema de prestaciones sociales, y una orientación de solidaridad global que rechaza toda dualización social. El caso holandés muestra que el Estado-providencia puede a la vez ser económicamente competitivo y socialmente integrador. Así, el éxito o fracaso de las políticas sociales no es una función lineal de la reducción del Estado, sino más bien la resultante de compromisos "neo-corporativos" con fuerzas sociales representativas y legítimas. Todo ello depende, en buena medida, del legado histórico actuante en cada sociedad concreta. Igualmente, la existencia de redes sociales no es por sí misma garantía de eficacia; no todos los grupos tienen los mismos intereses ni la misma capacidad de influencia, los grupos dominantes pueden eventualmente colonizar el Estado en su beneficio, y los grupos minoritarios pueden encontrar mayores dificultades para hacerse escuchar.
- 52 El enfoque de la gobernanza tiene el mérito indudable de señalar ciertas transformaciones sociales actualmente en curso: disminución relativa de la capacidad de acción de los Estados y crisis de legitimidad de los mismos, intervención múltiple de agentes privados en esferas públicas e importancia creciente de las relaciones de mercado. Pero yerra en postular una relación unívoca entre mundialización y obsolescencia del Estado social. ¿La globalización ejerce efectivamente sobre los Estados-providencia una presión tal que los obliga a adaptarse o perecer? La respuesta no está dada, a pesar de las fuertes sugerencias de una "gobernanza" presentada como el *one best way* que se impone con fuerza inexorable. Otra importante ambigüedad de la gobernanza

en su versión corriente, es su doble condición de perspectiva analítica y simultáneamente paquete de sugerencias normativas; el efecto es un continuo *quid pro quo* entre observación y prescripción. Esta duplicidad hace que los postulados de flexibilización y conformación de redes público/privadas resulten persuasivos ya no por su pertinencia científica, sino porque brindan un justificativo racional a los partidarios de políticas de liberalización y desregulación. Se deriva así, casi sin fricciones, hacia una apología de las recetas del *management* empresarial con base "científica". Ambas dimensiones –observación y prescripción– deben ser cuidadosamente distinguidas. En suma, la gobernanza como teoría adolece de insuficiencias considerables: subestimación de la divergencia y la especificidad, neofuncionalismo, "profetismo del experto" rodeado por un halo de cientificidad que camufla la falta de contrastación empírica de sus postulados.

- 53 Ali Kagancigil presenta la gobernanza como un sistema de coordinación entre actores sociales múltiples y fragmentados, y un enfoque de políticas públicas que privilegia la concertación y la negociación para la toma de decisiones en contextos de pluralidad y complejidad de actores e intereses. Esta modalidad de gestión no constituye necesariamente instituciones u órganos específicos, sino que sus rasgos más distintivos están dados por prácticas y procedimientos. En otras palabras, la gobernanza es un proceso y no una estructura; esta especificidad suele ser ignorada, lo que abre la puerta a confusiones graves. Así por ejemplo, ciertas funciones de interés general como la preservación de bienes colectivos o la gestión de externalidades negativas, necesitan una ejecutividad y responsabilidad política propias de una institución central y no de un sistema de gobernanza. La perspectiva más corriente ignora esta diferencia de status entre gobierno y gobernanza, promoviendo de modo unilateral el reemplazo de aquél por ésta. Esta falsa equiparación entre "gobierno" y "gobernanza" ambienta otra simplificación: la sustitución de la política por mecanismos de mercado. Pero sucede que el mercado sólo reconoce clientes-consumidores y no problemas ciudadanos; la política es representación y mediación de intereses colectivos, en tanto el mercado es intercambio y negociación entre intereses particulares. La noción de gobernanza cobra todo su encanto persuasivo de las prácticas democratizantes que sugiere: menos jerarquía, más participación horizontal, cooperación de múltiples decisores, obligación de rendir cuentas. Pero en el acto de subestimar la especificidad del poder político centralizado, se contradice con la democracia representativa; las funciones y recursos de este poder son irrenunciables, sus competencias sobre asuntos de interés general "estratégico" no pueden quedar libradas al juego de intereses corporativos o sectoriales. Por otra parte, los partícipes del juego de coordinación horizontal, negociación y regulación plural nunca son iguales: los grupos más poderosos, los más homogéneos y los que gozan de una visión estratégica de sus propios intereses, serán siempre los que acumulan mayores posibilidades de éxito. En conclusión, la gobernanza sirve para ciertas cosas y no para otras; no puede sustituir la necesaria deliberación democrática en el seno de órganos representativos, ni la elaboración de decisiones tomadas en nombre de la ciudadanía en su conjunto. Estas decisiones, claro está, suponen opciones y riesgos, que luego deben ser sometidos a la sanción colectiva por vía de los mecanismos político-electorales de la democracia representativa (Kagancigil 1998).
- 54 Otra recurrencia fuerte en el discurso de la gobernanza especialmente dirigido al Hemisferio Sur, es el imperativo de la descentralización del Estado. En estos países -"subdesarrollados" o "en desarrollo"- la descentralización anterior a los '80 fue realizada

por Estados-naciones relativamente débiles obligados a negociar con antiguos actores locales poseedores de arraigo, prestigio y poder: oligarquías regionales, jerarquías ancestrales resistentes a la modernización-centralización estatal. Con algunas excepciones, esta acción descentralizadora significó fragmentación y reducción de la función redistributiva del Estado, exacerbación de regionalismos preexistentes con base en la etnicidad y/u otros principios identitarios de raigambre territorial. El abatimiento del gasto en salud, educación y proyectos productivos que materializa la ansiada reducción de los "costos del Estado", impactó directamente sobre la composición del ingreso y las condiciones de vida locales. Ante ello, los gobiernos aceleraron la descentralización ya iniciada para así descargar sobre las autoridades locales responsabilidades sociales que de todos modos ya el Estado central había minimizado considerablemente. Pero en la medida en que estas decisiones se inspiraban precisamente en una filosofía de "minimización" del Estado, no contaban con financiación adecuada; en esas condiciones, a menudo la "descentralización" significó el abandono liso y llano de ciertas tareas sociales antes desempeñadas por el Estado central. Esta retracción estatal alentará, en los '90, la multiplicación de iniciativas locales por parte de ONGs diversas que -hasta entonces- habían permanecido marginales o poco significativas. Estas organizaciones no estatales contribuirán ahora a realzar la importancia del desarrollo local, la lucha contra la pobreza, la expansión de los llamados microcréditos, etc. Aquella descentralización y estas acciones no estatales reactivas al nuevo cuadro socio-económico resultante, serán encuadradas discursivamente en una "gobernanza" presentada como la nueva vía para la democratización, y se abrirá el juego a la participación política de representantes locales de la "sociedad civil" (Peemans 2004). Pero en tanto constituye una reacción defensiva ante situaciones de desprotección social, esta "gobernanza local" se ha distanciado considerablemente de aquella noción que, en la Unión Europea, remite a una ciudadanía positivamente ampliada por la pertenencia territorial y la nueva legitimidad regional de los Estado-naciones miembros (Le Galès 2003).

- 55 La retirada del Estado se ha traducido para importantes porciones de población en numerosos países del Tercer Mundo, en un severo aumento de la pobreza, la exclusión y las desigualdades sociales. Aceptada la hipótesis de que ésta fuera la única vía a la recuperación del equilibrio macroeconómico, su elevadísimo costo social anula cualquier balance global optimista, a menos que nos limitemos a los datos econométricos de la balanza comercial, el control de la inflación y la reducción del déficit fiscal. La caída del ingreso, la desocupación y la exclusión social resultantes del reajuste estructural, han ahondado la deslegitimación del Estado y han degradado las relaciones sociales. Estas tendencias realimentan la inestabilidad socio-política y corroen los vínculos socioculturales que brindan sentido a la vida de las personas; la generalización de la anomia y la violencia creciente se manifiestan en las calles con la criminalidad, encuentran cauce en grupos de apelación religiosa, étnica, tribal y/o xenófoba en grados y combinaciones variables. En la medida en que las relaciones contractuales del mercado no producen por sí mismas lazos sociales, crece el particularismo, la exclusión y la intolerancia. Amplias capas sociales abandonadas a sí mismas son atraídas por las migajas de seguridad que ofrecen populismos, fundamentalismos y mesianismos de todo pelo. Con su llamado a una solidaridad exclusiva -y excluyente- estas empresas colectivas sectarias reavivan cierta esperanza de comunidad, de convivencia humana, que ha sido arrasada por la "modernización". La desintegración social en curso se alimenta de sí misma, facilita la emergencia de nuevas formas de violencia y de mafias de toda especie, acelera el colapso de instituciones estatales ya desacreditadas. Se configura así un virtual retorno al

“estado de naturaleza” que condena a amplias capas sociales a la deriva, la desazón y la desesperanza profundas (Peemans 2004:27 y ss.)

- 56 Sin embargo, nos quedaríamos sólo con una parte de la realidad de no contemplar otra dimensión importante de estos procesos. A despecho de estas fuerzas desintegradoras, emergen también lazos sociales “horizontales” con arraigo en el territorio, la localidad, la ciudad. Estos verdaderos milagros de la vida colectiva reconstruyen éticas compartidas, desempolvan antiguos modos de transmisión de conocimientos, ponen en pie estructuras de defensa y ayuda mutua, reavivan valores religiosos y artísticos integradores, articulan sistemas de regulación consensuados. Este “patrimonio organizacional” (Peemans) no nace por generación espontánea, sino que crece, casi siempre, en un suelo de solidaridades socioculturales y/o étnicas, y lo hace sólo cuando se ha producido cierta conciencia colectiva de la propia exclusión. Estas iniciativas populares de corte local y “horizontal” se constituyen también **porque** el Estado ha cesado su rol tutelar y ha librado a los más desprotegidos a la buena del mercado. Constituyen de este modo reflejos primarios de sobrevivencia, respuestas colectivas a la mera pulsión de preservación de la vida: potenciar esfuerzos cooperativos para la procura de alimento, resolver colectivamente el acceso a agua potable, atender situaciones de emergencia sanitaria. Estas prácticas colectivas se ligan **inseparablemente** a la generación o preservación de lazos de pertenencia gravemente amenazados, y resultan -sin duda- esperanzadores en lo que a posibilidades de reconstitución del tejido social se refiere.

Consideraciones finales

- 57 Los principales cuestionamientos a los teóricos de la gobernanza podrían resumirse como sigue: i) se tiende a confundir diagnóstico con pronóstico, de tal modo que la mera enunciación de cierto estado de cosas queda asociada a ciertas directivas de transformación; ii) en conexión con lo anterior, cierta interpretación definida de la gobernanza es presentada como procedimiento de validez general que hace abstracción de todo rasgo peculiar de la sociedad en cuestión; iii) se insiste en una “crisis de legitimidad” del Estado-providencia que no tiene ningún asidero empírico en las viejas democracias europeas, donde las responsabilidades sociales de los Estados no sólo no han disminuido sino que se han incrementado; iv) la falsa equiparación de gobierno y gobernanza en la que ésta debe sustituir a aquél, lleva a confundir política con mercado, y a subestimar ciertas funciones de gobierno que necesitan órganos ejecutivos centrales; v) la gobernanza uniformemente presentada como un imperativo de retracción estatal en los países menos desarrollados, contribuyó paradójicamente a una mayor deslegitimación del Estado y a una mayor degradación social y política, acentuó la desprotección económica y la desintegración social y desató la generalización de comportamientos colectivos anómicos y violentos.
- 58 Hemos pretendido realizar en estas páginas una aproximación crítica a algunos usos -y abusos- del término “gobernanza” en los contextos discursivos del debate sobre la reestructuración estatal en curso, y acotada por la bibliografía a la que hemos accedido. Nos consta que el análisis sustantivo de estos temas debería comenzar precisamente aquí donde termina esta exposición; en este sentido, el presente artículo asume su condición de insumo parcial para la discusión. Asimismo, el lector podría preguntarse con toda razón: “A todo esto, ¿en qué queda el Estado asistencialista?”. Lejos de nosotros una defensa sin más de ese viejo Estado cuya obsolescencia es precisamente *leit motiv* de la

problemática de la "gobernanza" en todas sus versiones. La respuesta a tal pregunta – inseparable –por otra parte– de la discusión de fondo sobre la gobernanza– deberá ser objeto de otros trabajos.

BIBLIOGRAFÍA

- Castells, Manuel (1997), *El poder de la identidad*. Alianza Editorial, Madrid, pp.27-35 y 75-90.
- Cohen, Samy (2003), *La résistance des Etats*. Seuil, Paris.
- De Alcántara, Cynthia Hewitt (1998), "Du bon usage du concept de gouvernance", en *Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.109-118.
- De Senarclens, Pierre (1998), "Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale", en *Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.95-108.
- Le Gales, Patrick (2003), *Le retour des villes européennes*. Presses de Sciences Po, Paris.
- Gaudin, Jean Pierre (2002), *Pourquoi la gouvernance?* Presses de Sciences Po, Paris.
- Guenaire, Michel (2002), *Déclin et renaissance du pouvoir*. Gallimard, Paris.
- Grana, François (2005), "¿Democratizar la democracia? Las nuevas formas del diálogo social", en *Boletín Cinterfor-OIT (2da. época)* n°156, pp. 125-148, Organización Internacional del Trabajo, Montevideo.
- HERMET, Guy (2003), "Gouvernance, sans doute, mais pas contre l'État démocratique", en Milani, Carlos, Arturi, Carlos y Solinis, Germán (dir.): *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?*, UNESCO, Paris pp.35-47.
- Jacquet, Pierre (2003), "L'Etat de la gouvernance mondiale", en AA.VV., *L'Europe et la gouvernance mondiale. Rencontres économiques d'Aix en Provence 2002*. Descartes & Cie., Paris, pp. 26-42.
- Jacquet Pierre, Pisani-Ferry Jean, Tubiane Laurence (2002), *Gouvernance mondiale*. Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, Paris.
- Jessop, Bob (1998), "L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec: les cas du développement économique", en *Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.31-49.
- Kagancigil, Ali (2003), "Apprivoiser la mondialisation: vers une régulation sociale et una gouvernance démocratique", en Milani, Carlos, Arturi, Carlos et Solinis, Germán (dir.), *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?*, UNESCO, Paris pp.49-65.
- Le Gales, Patrick (2003), *Le retour des villes européennes*. Presses de Sciences Po, Paris pp.21-37.
- Lesourne, Jacques (2004), *Démocratie, marché, gouvernance. Quels avenir?* Odile Jacob, Paris.
- Leresche, Jean-Philippe (dir.) et al. (2001), *Gouvernance locale, coopération et légitimité*. Ed. Pedone, Paris.
- Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n° 21, Caracas. <http://www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf>

- Merrien, Francois-Xavier (1998), “De la gouvernance des Etats-Providence contemporains”, en *Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.61-71.
- Milanzi, Montanus (1998), “La gouvernance en milieu rural: le cas de Tanzanie”, en *Revue Française d'Administration Publique* n°88, octobre-décembre, pp.503-610.
- Moreau Desfarges, Philippe (2003), *La gouvernance*. Que sais-je, PUF, Paris.
- Pagden, Anthony (1998), “La genèse de la ‘gouvernance’ et l’ordre mondial ‘cosmopolite’ selon les Lumières”, en *Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.9-17.
- Paquet, Gilles (2004), *Pathologies de gouvernances. Essais de technologie sociale*. Liber, Montréal.
- Peemans, Jean-Philippe (2004), “Quelques remarques introductives”, en AA.VV.: *Une solidarité en actes. Gouvernance locale, pratiques populaires face à la globalisation*. Presses Universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, pp.17-52.
- Petiteville, Franck (1998), “Trois figures mythiques de l’Etat dans la théorie du développement”, en *Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.118-129.
- Querol, Cristina (2004), “Gobernanza y desarrollo sostenible (Cataluña), Diálogos na Universidade de Vigo. <http://webs.uvigo.es/dialogos/biblioteca/cataluna.pdf>
- Raffarin, Jean-Pierre (2002), *Pour une nouvelle gouvernance*. L’Archipel, Paris.
- Smouts, Marie-Claude (1998), “Du bon usage de la gouvernance en relations internationales”, en *Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.85-94.
- Stiglitz, Joseph E. (2003), “Comment gérer la globalisation? Quel doit être le rôle de l’Europe?”, en AA.VV.: *L’Europe et la gouvernance mondiale. Rencontres économiques d’Aix en Provence 2002*. Descartes & Cie., Paris, pp. 19-25
- Stocker, G. (1998), “Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance”, en *Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155. Paris: UNESCO, pp.19-30.
- Touraine, Alain (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différents*, Arthème Fayard, Paris.
- Toussaint, Eric (2004), “Banque Mondiale et FMI: l’obsession productiviste” http://www.cadtm.org/article.php3?id_article=820
- L’Afrique subsaharienne: de la crise à une croissance durable. Etude de prospective à long terme, Washington DC, 1989.

NOTAS

1. Versión abreviada y reelaborada del trabajo “Diálogo social y gobernanza en la era del ‘Estado mínimo’” publicado por CINTERFOR Montevideo, *Papeles de la oficina técnica* n° 16, mayo 2005. Este ensayo se enmarca en el Proyecto “La competitividad transfronteriza en el seno del Mercosur” del Programa ECOS-SUD de Investigación Científica entre Uruguay y Francia, 2004-2006.
2. El etnocentrismo es una especie de “pecado original” en los estudios sociológicos: ¿quién puede considerarse libre de toda culpa? Dicho esto, conviene prevenirse ante cierta falsa complicidad conducente a “hacer la vista gorda” con los demás en el ánimo de evitar así que recaiga sobre nosotros similar juicio crítico. Nada más tonto, y sobre todo, anticientífico
3. *Diccionario Enciclopédico Salvat* (1962, 10ª ed., Salvat Editores S.A., Barcelona)
4. 21ª edición, 1992
5. In Percefor t.V, f° 95 del *Dictionnaire de la Langue Française*. Emile Littré, Gallimard/Hachette, Paris 1967; ésta y demás citas del francés han sido vertidas al español por el autor; F.G.

6. SG/SM/6409, www.un.org
 7. <http://europa.eu.int./comm/gouvernance/work/fr.pdf>
 8. Merrien (1998.) apoya sus proposiciones en un estudio publicado por Borre O. & Scarbough E. : *The Scope of Government*, Oxford Univ.Press, Oxford, en base a una encuesta realizada en Gran Bretaña, Italia, Austria y Noruega.
-

RESÚMENES

El término “gobernanza” en boga, alude a modalidades participativas de gestión del poder, opuestas al tradicional Estado centralizador. Esto ocurre en contextos de intensificación de la globalización e interconexión mundial, “crisis de la deuda” y agudización de la pobreza extrema en el Hemisferio Sur, ascenso de las mafias, desequilibrios medioambientales, inseguridad planetaria y desastres humanitarios sin precedentes. Junto a ello, prospera la arremetida liberal contra el “Estado social” sospechoso de ineficiencia, proteccionismo, despilfarro y corrupción. La *goodgovernance* reclamada por el Banco Mundial a los países deudores, legitima una intervención directa en sus políticas económicas y sociales. Pero el preconizado “Estado mínimo” parece agudizar los males preexistentes: desintegración y exclusión social, desocupación endémica, desprotección e inseguridad ciudadana crecientes.

Le terme “gouvernance” en vogue, fait allusion aux modalités participatives de gestion du pouvoir, opposées au traditionnel Etat centralisateur. Cela a lieu dans des contextes d’intensification de la mondialisation et interconnexion mondiale, « crise de la dette » et accentuation de la pauvreté extrême dans l’Hémisphère Sud, essor des mafias, déséquilibres environnementaux, insécurité planétaire et désastres humanitaires sans précédent. Avec cela, l’assaut libéral prospère contre l’ « Etat social » accusé d’inefficacité, de protectionnisme, de gaspillage et de corruption. La good governance exigée par la Banque Mondiale aux pays endettés, justifie une intervention directe dans leurs politiques économiques et sociales. Mais l’ « Etat minime » préconisé semble accentuer les maux préexistants : désintégration et exclusion sociale, désoccupation endémique, vulnérabilité et insécurité citoyenne croissantes.

The term “governance”, which has become a buzzword lately, alludes to horizontal and participative modalities in management as opposed to the traditional model of a centralized and interventionist state. This phenomenon takes place in a context of intensified globalization and international interconnection, “debt crisis”, increase in extreme poverty in the South, rise of mafias, environmental crises, world insecurity and unprecedented humanitarian disasters. Together with this, we witness a liberal attack against the welfare state under accusations of inefficiency, protectionism and corruption. However, the so called “minimal state” usually brings about an aggravation of pre-existent evils: social exclusion and disintegration, endemic unemployment, increasing insecurity and lack of protection of vast sectors of the population.

ÍNDICE

Palabras claves: gobernanza, mundialización, Estado mínimo

Mots-clés: gouvernance, mondialisation, État minime

Keywords: governance, globalization, minimal state

AUTOR

FRANÇOIS GRAÑA

Magister en Sociología, docente e investigador de la Universidad de la República,
Montevideo, Uruguay. francois@fcs.edu.uy