

Los claroscuros de la gobernanza y el fin del “Estado social”¹

François Graña²

El término “gobernanza” en boga de un tiempo a esta parte, alude a modalidades horizontales y participativas de gestión del poder, opuestas al modelo tradicional de Estado centralizado e interventor. 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 maffias, desequilibrios medioambientales, inseguridad planetaria y desastres humanitarios sin precedentes. Los Estados son acusados de costosos, ineficientes y venales, se multiplican organizaciones de ciudadanos que reclaman su parte en las decisiones que los involucran. Junto a ello, prospera la arremetida liberal contra el “Estado social” sospechoso de ineficiencia, proteccionismo, despilfarro y corrupción. La *good governance* reclamada por el Banco Mundial a los países deudores legitima una intervención directa en sus políticas económicas y sociales. Pero el preconizado “Estado mínimo” se asocia a menudo con una agudización de los males preexistentes: desintegración y exclusión social, desocupación endémica, desprotección e inseguridad ciudadana crecientes.

Introducción

La “gobernanza”, antiguo término caído en desuso desde larga data y reintroducido desde fines de los años 80 en el lenguaje corriente, sugiere cierta modalidad “horizontal” de gestión del poder contrapuesta al gobierno jerárquico tradicional. El Banco Mundial lo empleará desde entonces como palabra clave en las sugerencias de reestructura estatal para los países del Tercer Mundo: racionalidad empresarial, ajuste fiscal, eficiencia administrativa, libre juego del mercado, privatización y reducción de los “costos del Estado”. La *good governance* reclamada a los países deudores, es el santo y seña de la cruzada contra el viejo “Estado social” inculpado de despilfarro, burocracia y corrupción. Sus críticos cuestionan una política de privatizaciones y retracción de la protección social que agravó la pobreza, la exclusión, la desocupación y la corrupción. Recorreremos aquí los

- 1 Versión abreviada y revisada del texto Diálogo social y gobernanza en la era del ‘Estado mínimo’ publicado por CINTERFOR Montevideo, Papeles de la oficina técnica n° 16, mayo 2005. Este trabajo 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 y contó con el apoyo del “Centre Franco-Chinois de Recherche en Gestion” (CFCRG, Université Jean Moulin, Lyon)
- 2 Licenciado y Magister por la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). Doctorado por la Universidad “Jean Moulin” (Lyon) y la Facultad de Cs. Sociales, Investigador y docente de la Universidad de la República; e-mail: francois@fcs.edu.uy

principales argumentos de tirios y troyanos, con el propósito de aportar materiales a la discusión actual sobre las transformaciones del Estado en nuestra región y en el mundo.

El Estado “tradicional” intervenía en la planificación económica, había desarrollado un sector de producción y servicios junto a un sistema de protección social, se había constituido en importante factor de redistribución del ingreso. Desde los 80, los poderes locales comienzan a relevar al Estado en muchas de sus antiguas atribuciones (Jessop 1998). La noción de “gobernanza” emerge en esos años de globalización intensa, cuando se desintegra la URSS y caducan representaciones geopolíticas vigentes por décadas, estalla la crisis de la deuda y se impone el “ajuste estructural”, 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).

Abordaremos aquí la discusión sobre la “gobernanza” en los últimos quince años, trazando antes un rápido cuadro de las transformaciones sociopolíticas que la ambientan. La “gobernanza” será tempranamente adoptada por el Banco Mundial 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. La autonomización del saber tecnocientífico, la desconfianza ciudadana y el control de los expertos en el contexto de la “gobernanza” cerrará esta primera parte.

Seguirá una breve visita al concepto de “sociedad civil”, expresión que suele abarcar a la densa trama de asociaciones ciudadanas que ocupan terreno cedido por un Estado en retirada. Para algunos, estas redes “horizontales” se oponen homogéneamente a la “verticalidad” del gobierno tradicional, otros en cambio perciben hondas fisuras en esta “sociedad civil”.

Luego discurriremos en torno de la *good governance* pregonada por el Banco Mundial, que en los 90 desplazará a las expresiones “gobierno” y *leadership* en los documentos de la institución. Esta noción comporta 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 la intensificación de presiones liberalizadoras sobre economías ya frágiles agravando la desocupación, la pobreza y la desintegración social.

A continuación haremos foco en la naturaleza del Estado heredado del siglo pasado, 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 cogestor de los asuntos colectivos, se clama por una “cultura de cooperación” que barra con la indolencia administrativa.

Finalmente, recorreremos las críticas a una “gobernanza” que renuncia a la redistribución, privatiza servicios y rinde culto al libre juego del mercado. Muchos denuncian el carácter tramposo de una “gobernanza” a la vez analítica y normativa, y afirman que la gestión del interés general obliga a mantener una institución estatal centralizada. Implementada sobre fondo de retracción de las políticas sociales, la “descentralización” en los países del Sur agravó la desprotección ciudadana, la pobreza, la desocupación, la exclusión y la desintegración social. Se generó así 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 socioculturales, producen sentido de identidad y pertenencia.

Del *hard power* al *soft power*

En un contexto de cambio acelerado y obsolescencia de las estructuras del Estado tradicional, la “gobernanza” traduce una *transformación real* de estructuras sociales. El carácter intervencionista y vertical del viejo Estado no se adaptaba a contextos económicos, sociales y culturales en rápida transformación. Las reformas institucionales en los países desarrollados, animadas por la concepción neoliberal dominante, debían aportar legitimidad a los regímenes democráticos, reducción de las administraciones y mayor eficiencia económica. Trasladado a los países “en desarrollo”, el modelo supondrá 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 ciertas 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, se sugiere una toma de decisiones basada en la amplia inclusión de los afectados por las mismas, y se preconiza una gestión transparente, flexible, participativa y creativa (Guénaire 2002; Stocker 1998). A despecho de la polisemia que se apodera del término “gobernanza”, todos sus empleos aluden a fronteras difusas entre lo público y lo privado, se privilegian aquellos mecanismos de gobierno que no necesitan de la autoridad del Estado, y se tiende a la creación de estructuras resultantes de la interacción múltiple (Querol 2004, Mayntz 2001).

Cierta noción de gobernanza ve la acción pública como una compleja urdimbre de redes. Se describen entonces prácticas cooperativas y abiertas, y cada vez más alejadas de “...las armaduras jerárquicas del pasado y de los procedimientos rutinizados” (Gaudin 2002:43)³. 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). Se habla, asimismo, de una crisis múltiple de *representatividad*, *delegación*, *participación* y *legitimidad* de los modelos democráticos vigentes y sus actores políticos. Un nuevo modelo de gestión del poder convoca a la participación de autoridades locales y regionales, servicios y decisiones diversas se proveen en contextos de cooperación de públicos y privados, y estas estructuras interdependientes reclaman modos de coordinación cuyas propias reglas de juego deberán negociarse (Stocker 1998).

Por otra parte, algunos ponen en duda que se asista a la declinación del viejo Estado-Nación. Multitud de ONGs no actúan *contra* el Estado sino en concertación con los gobiernos, y a menudo el protagonismo de “nuevos actores” tiende a reforzar el Estado; es el caso de los atentados del 11/9/2001 que motivaron el “regreso del Estado” en un país ultraliberal como los EE.UU. En suma, lo que está cuestionado no sería la autoridad estatal sino sus opciones políticas, en una época en que la necesidad del Estado se hace más evidente que nunca (Cohen 2003). La errónea percepción de la obsolescencia del Estado lleva a ciertos promotores internacionales a impulsar programas de desarrollo a espaldas de gobiernos burocráticos e inoperantes; así, proyectos de desarrollo del Banco Mundial o las Naciones Unidas en países del Tercer Mundo son confiados a ONGs locales antes que a los Estados, calificados de poco confiables, ineficientes y corruptos. Estas acciones contribuyen

al mismo descrédito y fragilidad de las instituciones oficiales que se constata con preocupación. Se incrementa así el debilitamiento de la democracia en nombre, precisamente, de propósitos democratizadores, en lugar de ejercer la mayor presión sobre el Estado para que cumpla con sus cometidos en salvaguarda del interés común (Hermet 2003).

Otro aspecto muy sensible de la problemática de la gobernanza hace a cierta reacción del cuerpo social ante la autonomización de saberes especializados de creciente gravitación en la vida cotidiana. Se ha dicho que el “conocimiento científico” debe diferenciarse de la “opinión del experto”; si el primero apela a la búsqueda independiente de relaciones causa-efecto ignoradas, el segundo está previamente comprometido con intereses y expectativas de la entidad contratante. El experto *integra* el proceso de formulación e implementación de políticas; el saber que aporta, es una “verdad de servicio” con arreglo a ciertas formas científicas (Graña 2005). La profunda imbricación de ciencia, tecnología, competitividad e innovación económico-productiva, ejerce fuerte presión sobre las instituciones científicas. La tendencia a la privatización del saber limita el antiguo principio de la accesibilidad del conocimiento, los resultados de la investigación escapan al control por la comunidad de pares, criterio de científicidad caro al desarrollo histórico de la ciencia moderna (Kagancigil 1998). Se ha sugerido que las personas dedicadas a la ciencia deberían realizar un “juramento de Hermes”⁴, al modo de un imperativo ético de *temperantia, justitia, fortitudo, prudentia* que se constituya en factor de alerta y control social sobre el saber especializado (Paquet 2004).

Hemos visto que 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, a sentar las bases de un nuevo tipo de Estado racional, democrático y eficiente. Veamos ahora los términos de la discusión en torno a esa sociedad civil, y qué enfoques encierran las distintas apreciaciones de su significado real.

¿Estado versus “sociedad civil”?

La noción de “sociedad civil” acompaña recurrentemente la discusión en torno a la gobernanza. Se alude así a la densa trama de asociaciones no lucrativas voluntarias que buscan transformar ciertas regulaciones sociales con arreglo a objetivos precisos. Las ONGs se decuplicaron en los últimos cuarenta años, sobre todo en los temas de desarrollo, ecología, derechos humanos, paz mundial e identidades socio-culturales, étnicas y religiosas. Las organizaciones de la sociedad civil dan la palabra a grupos a menudo excluidos del debate mundial: mujeres, poblaciones autóctonas, pequeños agricultores, pobres, etc. En contrapartida, en estas entidades están sobrerrepresentados los residentes de los países más ricos y poderosos, mayoritariamente blancos de cultura occidental con amplia disponibilidad de medios informáticos y dominio del idioma inglés. El perfil de la sociedad civil, en definitiva, refleja también las jerarquías del poder y de los privilegios en la escena mundial (Scholte 2002).

La sociedad civil está lejos de ser homogénea. Las grandes corporaciones transnacionales, por ejemplo, no tienen otra finalidad que el lucro, ofrecen relativamente pocos puestos de trabajo, la protección del ambiente no es asunto de su incumbencia, y cultivan lazos estrechos con los Es-

4 Dios griego de la ciencia.

tados. Las ONGs defienden intereses sectoriales precisos, su campo de acción política es limitado, no escapan a la influencia del Estado ni a conflictos de hegemonía y poder (de Senarclens 1998). Asimismo, se ha pretendido incluir en la “sociedad civil” modos de auto-organización local como sopas populares, dispensarios de salud y centros de atención infantil atendidos por personal benévolo, que en realidad constituyen mecanismos reactivos de sobrevivencia colectiva frente a situaciones de privación aguda. Aun cuando merezcan todo el respaldo de la comunidad internacional, estas iniciativas no pueden ser tomadas por estructuras de la “sociedad civil” portadoras de democratización y prosperidad socioeconómica. Por otra parte, la continuidad de estas asociaciones no lucrativas depende de un Estado eficaz y legítimo, no hay aquí dos términos opuestos sino complementarios. El declamado antagonismo entre Estado y sociedad civil evidencia su falsedad sobre todo en situaciones de aguda desintegración social. En Bosnia, Liberia o Rwanda, los vecinos se han matado entre ellos, millares de familias se han desgarrado, la capacidad político-administrativa del Estado se encuentra arrasada, las estructuras de una autoridad legítima deben ser virtualmente reinventadas. En estas comunidades, la imposibilidad de recrear una “sociedad civil” sin abordar la reconstrucción del propio Estado se muestra en todo su dramatismo (de Alcántara 1998:113-4).

No faltan quienes consideran que la apelación a la “sociedad civil” recubre actores con intereses y concepciones de la democracia tan divergentes, que carece de especificidad como categoría analítica. Así por ejemplo, en los 80 se produjo en numerosos países “en desarrollo” cierto consenso entre organizaciones multilaterales, tecnócratas contratados, nuevos empresarios orientados al mercado global y algunas ONGs, en torno a una drástica reducción de los poderes y burocracias estatales. Pero el contenido efectivo de la “descentralización” proclamada está lejos de ser objeto de consenso: numerosas ONGs soportan demandas locales de transferencia real de poder que cuestionan su legitimidad, ciertas élites locales son cooptadas por corporaciones transnacionales que las articulan a exigencias globales, y la hegemonía local sobre las capas populares las conecta a aquellos intereses globales que las han satelizado (Peemans 2004).

Eficiencia, racionalidad, transparencia administrativa, *management* del Estado, son las estrellas de la nueva constelación que guía los reclamos de cambio y anima el hostigamiento al viejo “Estado social”. Este lenguaje empresarial se ha inspirado directamente en otra “crisis de gobernanza” contemporánea, que tiene por escenario la gestión de las grandes corporaciones: la *corporate governance*, que en los '80 marca un “retorno de los accionistas” preocupados por retomar el control de la gestión y las decisiones empresariales (Cabanés 2004, Paquet 2004, Pérez 2003). Pero es evidente que –al menos en el Tercer Mundo– la noción adquirió toda su dimensión actual sólo después de adoptada por el Banco Mundial. De esto trataremos renglón seguido.

El Banco Mundial y la *good governance*

En los 70, los préstamos internacionales para el desarrollo se subordinaban a la liberalización de los mercados internos de las naciones asistidas, sin contemplar las condiciones mínimas de legitimidad política y social requeridas para su implementación. Luego de los procesos de reforma de los '80 en África y América Latina, el Banco Mundial especifica ciertos criterios de buena administración pública a ser cumplidos por los países deudores, y los denomina “gobernanza” (Smouts 1998). La entidad financiera promoverá de aquí en más una “buena gobernanza” que englobe participación de los ciudadanos en los cambios y vigencia del estado de derecho y de los derechos humanos, favo-

recerá la intervención de las ONGs, el sindicalismo y los movimientos sociales en dichas prácticas de gobernanza. En contrapartida, los países beneficiarios serán instados a desregular sus economías, a abatir barreras al libre juego del mercado mundial, a mantener salarios bajos y adoptar políticas macroeconómicas de estabilización de precios. En suma, la naturaleza alusiva-elusiva del término “gobernanza” permitirá al BM condicionar el rumbo socio-económico de los países “en desarrollo” evitando la acusación de injerencia en asuntos de gobierno que se le había reprochado a la institución. En el nuevo contexto discursivo, temas tales como la lucha contra la corrupción o la instauración de nuevas relaciones entre empleados y empleadores, estatutariamente ajenos a las atribuciones de la entidad financiera, ingresarán fluidamente en las agendas de negociación con los gobiernos (de Alcántara 1998, de Senarclens 1998, Pagden 1998).

En los 90, la *good governance* asume la forma de una operación pedagógica, con misioneros bancomundialistas que recorren el mundo formando nuevas élites en cada país. Estudios de caso, seminarios y conferencias sirven a la difusión y a la “naturalización” progresiva de la nueva noción, en torno a la cual se construye un lenguaje común y un haz de referencias compartidas. Entretanto, los procesos de privatización y liberalización han despojado a las viejas “clases políticas” de una parte de sus tradicionales recursos clientelísticos. Muy pragmáticamente, los misioneros del BM se dirigen entonces a los líderes de asociaciones, se reúnen con universitarios e investigadores, convocan a jóvenes técnicos y a representantes locales. Todos ellos configuran la trama de flamantes decisores y artífices de la *good governance*, que 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).

La “buena gobernanza” se constituye así en virtual código de buena conducta para designar a los que son admitidos dentro del orden internacional (Guénaire 2002), en matriz interpretativa de la realidad imperante en los países “subdesarrollados”. Un autor de Tanzania subraya que la ‘gobernanza’ supone pluralismo, responsabilidad pública, respeto de la ley y de los derechos humanos, y economía de mercado. Luego de enumerar los obstáculos que enfrenta el ejercicio de la democracia local –fuerte peso del poder central, nula representación de las colectividades territoriales, ambigüedad de las relaciones institucionales- señala “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. Aquí, la “buena gobernanza” -economía de mercado, responsabilidad, respeto de los compromisos- se antepone a cualquier otra consideración. Parecería presumirse que la solución a males socioeconómicos tan agudos, al igual que el Reino de los Cielos bíblico, sobrevendrá por añadidura luego de una vida ejemplar: en este caso, luego de una “buena gobernanza” (Milanzi 1998).

En América Latina en los 90, los programas de austeridad y el endeudamiento endémico redundaron en desocupación creciente, pulverización de las clases medias, fragmentación social profunda, más trabajo infantil, retroceso de la escolarización, caída en picada de los salarios públicos, más criminalidad y corrupción, ascenso de la *mafia* de la droga. Una buena gobernanza supondría no sólo más participación política sino relanzamiento económico local y protección de los grupos más desfavorecidos; pero estos objetivos contradicen la estabilidad económica que inversores privados y acreedores anteponen a cualquier otra consideración. 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. En suma, las reformas del Estado han

terminado por sumir a las poblaciones de la región en la incertidumbre, la inseguridad y la desmoralización (Petiteville 1998).

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. Por otra parte, todos los enfoques comparten una convicción: el Estado debe volverse más modesto, compartir su poder y costar menos. A continuación trataremos los principales argumentos con que se defiende esta reducción estatal, y luego haremos un espacio a quienes los critican.

Los cruzados del “Estado mínimo”

Hemos podido ver que la “buena gobernanza” es entendida como un *aggiornamento* del poder en una época de grandes transformaciones del Estado y de sus modos de legitimación. Se admite que el Estado sigue siendo el depositario de la nacionalidad, el ámbito de la participación política, el protector de la ciudadanía, el titular de la violencia legítima. Pero las cosas ya no son lo que eran, las instituciones de gobierno son pasibles de atenta vigilancia por parte de expresiones multiformes de la “sociedad civil”, una miríada de ONGs, y por supuesto, entidades interestatales como el BM y el FMI. Para algunos, entretanto, la gobernanza parecería reducirse a un clamor por el retorno al Estado del “laissez-faire” de la primera hora. Se llega a afirmar que en la “era de la gobernanza” lo político ya no tiene sentido, a no ser “cuidar que el juego social discurra sin mayores inconvenientes” (Moreau Desfarges *op. cit.* p. 30), la esfera pública ya no planea por encima de la sociedad, el interés general ya no está dado sino que se renegocia incesantemente. Otro texto de similar envergadura 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 (Raffarin 2002). El contenido último de la propuesta de gobernanza del autor 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” (*op. cit.* p:159).⁵ Cualquiera tiene derecho a reiterar proposiciones largamente tematizadas en toda la literatura que discute la gobernanza. Pero la pobreza de la argumentación y la ausencia de análisis empírico que permean esta exposición, la reducen a una declaración ideológica.

Cierta retórica inflamada que se sobrepone al análisis ponderado –como los textos citados de Moreau Desfarges y Raffarin- abunda en la literatura consultada. Ello comporta una virtud innegable: nos recuerda que gravita sobre estos asuntos una confrontación apasionada que no deja a nadie indiferente. Pero no resulta fácil sustraer de dichos discursos 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) el Estado es responsable de políticas de seguridad social onerosas,

ineficaces y clientelísticas; ii) el endeudamiento estatal se subsana aplicando métodos empresariales de gestión con el objetivo de “hacer más con menos”; iii) se proclama la bondad *urbi et orbi* de programas liberales de ajuste estructural; iv) debe promoverse la conformación de actores colectivos para los programas de ajuste, transparencia y racionalidad, 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; es la pretensión dogmática de *cerrar* la discusión en lugar de abrirla, que resulta cuestionable.

Abundan también los abordajes más propiamente argumentales, sin duda los más valiosos para el abordaje científico-social de estos temas. Gilles Paquet (2004) examina las “patologías de la gobernanza” planteadas por las sociedades contemporáneas, en especial los problemas crecientes de coordinación. Estudia el caso de la sociedad canadiense, y su argumento central es la existencia de una crisis de los fundamentos de la “gobernanza” bajo forma de una erosión de la confianza social. El “capital de confianza” interpersonal lubrica toda relación social, incluidas aquellas asentadas en contratos escritos precisos; y en sociedades de más en más interdependientes, la desconfianza es un ácido corrosivo que pone en peligro el sistema. El autor convoca a un examen de las “disfunciones” atribuibles a la confianza perdida. La reciprocidad y los lazos comunitarios organizan buena parte de nuestra vida cotidiana, y una infinidad de organizaciones tales como los hospitales colapsarían *ipso facto* si debieran dejar de contar con el trabajo benévolo, un tipo de actividad fundada por definición en la confianza interpersonal. La causa última de la erosión de la confianza -discurre Paquet- reside en las bases mismas de un “Estado-Providencia” que ha educado a sus ciudadanos en la convicción de que no necesitan del prójimo, que el Estado centralizado se basta a sí mismo para velar por los individuos. En el paradigma de la autosuficiencia de un Estado proveedor, el sistema “funciona” por sí mismo: que cada cual atienda lo suyo, los asuntos de incumbencia colectiva son regulados por el sistema. A despecho de tales ideas, 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, etc. Pero el pensamiento dominante impide una genuina rectificación limitándose a buscar un “culpable”: una vez encontrado y castigado, el sistema recobra una confianza acrítica en su funcionamiento. Ello puede resultar muy peligroso cuando el origen de la falla, precisamente, es “sistémico” y no individual. El autor convoca en suma a la construcción de ámbitos de discusión ciudadana de las decisiones de gobierno, a una amplia distribución de recursos de poder y conocimientos, al fin de los monopolios estatales, a la elaboración de una “cultura de cooperación” que sustituya la “cultura de confrontación” entre funcionarios evaluadores y ciudadanos evaluados.

Los partidarios de la reducción del Estado son sin duda predominantes en la literatura que se ocupa de la gobernanza. Pero esta exposición no podría cerrarse sin recorrer los argumentos más corrientes de sus críticos; es lo que haremos renglón seguido.

Algunas voces críticas

El Estado ha perdido capacidad de iniciativa, decrecen sus recursos de legitimidad para aplicar normas y hacerlas respetar. Progresivamente desconectado de la sociedad civil, no logra arbitrar demandas crecientes y contradictorias. La opinión pública se muestra desilusionada y protesta por el costo e ineficiencia estatales, el servicio público se atrinchera en los círculos viciosos de la burocracia, y la crisis generalizada reclama nuevas formas de regulación. El Estado-providencia que hoy colapsa, correspondía a una sociedad en crecimiento continuo, con una distribución amplia de los riesgos y expectativas generalizadas de empleo estable. Hoy la desocupación es endémica, crece el número de los que no cotizan ni pagan impuestos: desocupados estructurales, jóvenes sin empleo, madres solteras, individuos que han roto sus lazos sociales (Francois-Xavier Merrien 1998). Este diagnóstico reiterado produce un efecto de evidencia que lo vuelve persuasivo con su sola evocación; sin embargo, merece un examen crítico.

En los países desarrollados, por de pronto, no se verifica la anunciada crisis de legitimidad del poder estatal. A comienzos de los 90, una amplísima mayoría de 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 social⁶. Se sigue percibiendo al Estado como un poder central legítimo y sede de una soberanía que expresa el mito del lazo estrecho entre pueblo y territorio (de Senarclens 1998). Las prestaciones sociales son percibidas como un derecho adquirido, como una contrapartida adeudada de cotizaciones pretéritas en la vida del ciudadano-trabajador-contribuyente europeo. En el viejo continente, *los Estados 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, nada autoriza a hablar de una declinación o un retroceso de los Estados-providencia europeos que siguen líneas de desarrollo heredadas del pasado sin mayores rupturas o discontinuidades (Merrien 1998).

Ha sido igualmente cuestionada la idea de las bondades *per se* de la privatización y la asociación público-privado preconizadas por los discursos de la *good governance*. Para la OIT, ciertas recomendaciones del BM reposan sobre hipótesis no verificadas; es el caso del programa de privatización de las *assurance pension*, 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. 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 públicas, y cierto espíritu de solidaridad 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 socia-

6 Merrien da cuenta de 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.

les 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. Se concluye que la noción de “gobernanza” en sus discursos dominantes, obstaculiza el análisis sociológico de estas realidades porque induce la percepción funcionalista de un desarrollo “ineluctable”, exagera las convergencias de las distintas realidades en desmedro de sus divergencias, y promueve soluciones supuestamente universales y adaptables a toda situación local.

El enfoque corriente de la gobernanza contiene también una importante ambigüedad: su doble condición de perspectiva analítica y *simultáneamente* paquete de sugerencias normativas; resulta de ello 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 *porque* brindan un justificativo racional a los partidarios de políticas de liberalización y desregulación, y no por su pertinencia teórica. Se desliza así fácilmente 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” con escasa contrastación empírica de sus postulados.

Se ha dicho también que *la gobernanza es un proceso y no una estructura*. Así por ejemplo, ciertas funciones de interés general como la preservación de bienes colectivos o la gestión de externalidades negativas, necesitan una ejecutividad centralizada y no un sistema deliberativo de gobernanza. La perspectiva dominante 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” introduce otra simplificación: la sustitución de la política por la “mano invisible” del mercado. Pero la política es representación y mediación de intereses colectivos, en tanto el mercado es intercambio y negociación entre intereses particulares. La gobernanza debe su prestigio a las prácticas democratizantes que sugiere: menos jerarquía, más participación horizontal, cooperación de múltiples decisores, obligación de rendir cuentas. Pero paradójicamente, esta perspectiva se contradice con la democracia representativa en el acto de subestimar la especificidad del poder político centralizado; las funciones y recursos políticos 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 tienen una visión estratégica de sus propios intereses, siempre acumulan mayores posibilidades de éxito. En conclusión, la gobernanza no puede sustituir ciertas decisiones de “interés general”, 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).

Otra recurrencia fuerte en el discurso de la gobernanza, es el imperativo de la descentralización del Estado. Veamos qué hay del tema en los países del Hemisferio Sur. En esta parte del mundo, la descentralización anterior a los 80 fue realizada por Estados-naciones relativamente débiles obligados a negociar con antiguas oligarquías regionales poderosas, resistentes a la modernización y a la centralización estatal. Amparados por dicho proceso, emergen algunos casos de “regiones ganadoras” al modo de sus pares del Norte: el polo Sao Paulo – R.G. do Sul en Brasil, el norte mexicano, Bombay

en la India. Pero son excepciones, y en general, la acción descentralizadora significó fragmentación y reducción de la función redistributiva del Estado. Esto exacerbó regionalismos preexistentes con base en la etnicidad y/u otros principios identitarios de raigambre territorial. La drástica reducción del gasto en salud, educación y proyectos productivos 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. Estas decisiones políticas, inspiradas precisamente en una filosofía de “minimización” del Estado, no contaban con financiación adecuada. Esta retracción estatal motivará en los años 90 iniciativas locales de ONGs diversas de cara al desarrollo local, la lucha contra la pobreza, la expansión de los “microcréditos”, etc.

Estas políticas han sido encuadradas discursivamente en la “gobernanza”, pero en realidad han perdido toda semejanza con la descentralización que en Europa remite a una ciudadanía ampliada con la pertenencia territorial y una nueva legitimidad regional del Estado-nación. La retirada del Estado se ha traducido para porciones crecientes de la población de las naciones “en desarrollo”, en más pobreza, exclusión y desigualdades sociales. 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. El antiguo estado de cosas ya no es lo que era, el nuevo es inaccesible para muchos; con la generalización de la anomia y la violencia se cerrará un círculo vicioso que condena a poblaciones enteras a la deriva, la desazón y la desesperanza profundas. En estos contextos, 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 convite 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” (Peemans 2004).

A despecho de estas fuerzas desintegradoras emerge también otro tipo de lazos sociales “horizontales” con arraigo en el territorio, la localidad, la ciudad. Estos verdaderos milagros de la vida colectiva reconstituyen 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 *op.cit.*) no nace por generación espontánea, sino 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. Ello explica que estas iniciativas constituyan 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.

En suma, los cuestionamientos hechos a la corriente principal de la “gobernanza” podrían resumirse como sigue: i) se tiende a confundir diagnóstico con pronóstico, por cuanto la mera enunciación de cierto estado de cosas se asocia a ciertas directivas económico-políticas; ii) en conexión con lo anterior, cierta interpretación definida de la gobernanza es presentada como procedimiento de validez universal, aplicable a toda realidad; iii) se insiste en una “crisis de legitimidad” del Estado-providencia que no es válida para las viejas democracias europeas, donde las responsabilidades sociales de los Estados 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 ambientó la generalización de comportamientos colectivos anómicos y violentos.

Bibliografía

- AUREANO, Guillermo (2003): "Gouvernance et contrôle des drogues dans les forums unilatéraux", in Milani, Carlos, Arturi, Carlos et Solinís, Germán (dir.): *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?*, UNESCO, Paris pp. 67-97
- ARTURI, Carlos et DE OLIVEIRA, Renato (2003), in Milani, Carlos, Arturi, Carlos et Solinís, Germán (dir.): *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?*, UNESCO, Paris pp. 13-31
- BANQUE MONDIALE (1991): *Rapport sur le développement dans le monde 1991*. World Bank, Washington
- BOUJENOU, Ameer; BOZEC, Richard; ZEGHALI, Daniel (2004): "Analyse de l'évolution des mécanismes de gouvernance d'entreprise dans les sociétés d'Etat au Canada". In *Finance Contrôle Stratégie* Vol.7 N°88, juin, pp.95-122
- CABANES, Arnaud (2004): *Essai sur la Gouvernance publique*. Guarino, Paris
- CASTELLS, Manuel (1997): *El poder de la identidad*. Alianza Editorial, Madrid, pp.27-35 y 75-90
- CHEVALLIER, Jacques (2003): *L'Etat post-Moderne*. LGDJ, Paris
- COHEN, Samy (2003): *La résistance des Etats*. Seuil, Paris
- CONSELL ASSESSOR PER AL DESENVOLUPAMENT SOSTENIBLE (2002): "Informe sobre la Gobernanza para el Desarrollo Sostenible en Europa: la perspectiva catalana". http://www.cat-sostenible.org/pdf/recerca_5_castella.pdf
- DE ALCÁNTARA, Cynthia Hewitt (1998): "Du bon usage du concept de gouvernance". In *Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.109-118
- DE SENARCLENS, Pierre (1998): "Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale". In *Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.95-108
- DONZEL, André (dir.) (2001): *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*. Maissonneuve et Larose, Paris.
- LE GALÈS, Patrick (2003): *Le retour des villes européennes*. Presses de Sciences Po, Paris
- GAUDIN, Jean Pierre (2002): *Pourquoi la gouvernance?* Presses de Sciences Po, Paris
- 1998: "La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui: quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises". In *Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.51-60
- GUÉNAIRE, 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, CINTERFOR-OIT, Montevideo, pp.125-148.
- HERMET, Guy (2003): "Gouvernance, sans doute, mais pas contre l'État démocratique", in Milani, Carlos, Arturi, Carlos et Solinís, Germán (dir.): *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?*, UNESCO, Paris pp. 35-47.
- JACQUET, Pierre: "L'Etat de la gouvernance mondiale", in AA.VV. (2003): *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): "Lessor de la gouvernance et ses risques déchet: les cas du développement économique". *In Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.31-49.
- JOUBE, Bernard (2003): *La gouvernance urbaine en questions*. Elsevier, Paris.
- KAZANCIGIL, Ali (2003): "Apprivoiser la mondialisation: vers une régulation sociale et une gouvernance démocratique", in Milani, Carlos, Arturi, Carlos et Solinis, Germán (dir.): *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?*, UNESCO, Paris pp. 49-65
- 1998: "Gouvernance et science: modes de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché". *In Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.73-84
- LE GALÈS, 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
- L'HÉLIAS, Sophie (1997): *Le retour de l'actionnaire*. Gualino Editeur, 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, François-Xavier (1998): "De la gouvernance des Etats-Providence contemporains". *In Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp. 61-71.
- Milani, Carlos et Solinis, Germán (2003): "La gouvernance mondiale démocratique est-elle possible? Quelques pistes pour l'avenir", in Milani, Carlos, Arturi, Carlos et Solinis, Germán (dir.): *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?*, UNESCO, Paris pp. 271-296.
- MILANZI, Montanus (1998): "La gouvernance en milieu rural: le cas de Tanzanie". *In Revue Francaise d'Administration Publique* n°88, octobre-décembre, pp. 503-610.
- MOREAU DESFARGES, Philippe (2003): *La gouvernance*. Que sais-je, PUF, Paris.
- OKITUNDU AVOKI, René: "Gouvernance locale et communauté de base au Congo (RD)", in AA.VV. (2004): *Une solidarité en actes. Gouvernance locale, pratiques populaires face à la globalisation*. Presses Universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve pp.241-253.
- OSMONT, Annick (2003): "Les villes, la gouvernance, la démocratie locale: réflexion sur l'expertise", in Milani, Carlos, Arturi, Carlos et Solinis, Germán (dir.): *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?*, UNESCO, Paris pp. 175-190.
- PAGDEN, Anthony (1998): "La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolite selon les Lumières". *In 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: "Quelques remarques introductives" in AA.VV. (2004): *Une solidarité en actes. Gouvernance locale, pratiques populaires face à la globalisation*. Presses Universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, pp.17-52
- PÉREZ, Roland (2003): *La gouvernance de l'entreprise*. La Découverte, Paris
- PETITEVILLE, Franck (1998): "Trois figures mythiques de l'Etat dans la théorie du développement". *In Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.118-129
- PRECIADO CORONADO, Jaime (2003): "La 'gouvernabilité' dans la recomposition des relations entre acteurs politiques, les groupes intermédiaires, les ONG et les agents économiques dans le Mexique post-priiste", in Milani, Carlos, Arturi, Carlos et Solinis, Germán (dir.): *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?*, UNESCO, Paris pp. 101-128
- 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
- ROSENBAUM, Allan (1998): "Gouvernance et décentralisation, leçons de l'expérience". *Revue Francaise d'Administration Publique* n°88, octobre-décembre, pp.507-516

- SCHOLTE, Jan Aart (2002): "Société civile et gouvernance mondiale", in *Gouvernance mondiale*. Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, Paris, pp. 211-232
- SCIENCES HUMAINES hors-série n° 44, mars-avril-mai 2004
- SMOUTS, Marie-Claude (1998): "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales". In *Revue Internationale de Sciences Politiques* n° 155, UNESCO, pp.85-94
- SOLINÍS, Germán (2001): "Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México (mesa redonda)", Gestión de las Transformaciones sociales MOST, Documento de debate n° 60. <http://www.unesco.org/most/dp-60mexico.htm#milani>
- STIGLITZ, Joseph E.: "Comment gérer la globalisation? Quel doit être le rôle de l'Europe?", in AA.VV. (2003): *L'Europe et la gouvernance mondiale. Rencontres économiques d'Aix en Provence 2002*. Descartes & Cie., Paris, pp. 19-25
- TOURAINÉ, 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
- WESTENDORFF, David (2003): "Mondialisation et partenariats entre les autorités locales et les organisations de la société civile urbaine", in Milani, Carlos, Arturi, Carlos et Solinís, Germán (dir.): *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXI^e siècle?*, UNESCO, Paris pp. 191-212
- WORLD BANK (1995): *Better Urban Services*, Washington D.C.