
1. Introducción

La problemática del diálogo social ocupa actualmente el centro de un vasto debate interdisciplinario, y suscitó la publicación de un boletín reciente de Cinterfor/OIT.¹ Existe consenso en abarcar con este término a todas aquellas relaciones entre actores del mundo del trabajo que no suponen conflicto abierto: consulta, negociación, concertación, participación, etc. (Ermida, 2001).² Este carácter relativamente difuso o polisémico de la noción vuelve imperativo un abordaje contextual, histórico-social, toda vez que se pretenda un uso operativo de la misma. Si el diálogo social no es otra cosa que cierto metabolismo regulador de intereses diversos con vistas al entendimiento, es cambiante por naturaleza, y sólo puede ser aprehendido en sus formas contingentes, en escenarios económicos, políticos y culturales concretos. En un artículo anterior señalábamos que los actuales “contextos de globalización, retiro del Estado social, descaecimiento de la representación política y efervescencia de la sociedad civil” constituyen un marco interpretativo insoslayable para toda consideración de las condiciones en que se despliega hoy cualquier situación de diálogo social (Graña, 2005:126). Allí se introducía la problemática de la “gobernanza” en tanto preocupación contemporánea por el diálogo y participación de los actores en presencia, con vistas a la toma de decisiones en tiempos de creciente incertidumbre. Asimismo, visitábamos las diversas expresiones de desconfianza ciudadana y control social de las decisiones –surgidas sobre todo en la Unión Europea– poniendo de relieve ciertas modalidades novedosas de diálogo social “horizontalizante” entre actores colectivos heterogéneos. Esta exposición continúa y ahonda aquella reflexión. Nos detendremos más pormenorizadamente en la discusión de la gobernanza; entendemos que en ella se expresan las principales convergencias y tensiones involucradas en los actuales problemas del diálogo social. Más aun, podría decirse que la “gobernanza” se presenta como *nuevo cauce discursivo e institucional* en el cual repensar y reinsertar el diálogo social. Se trata de un debate complejo que enfrenta a menudo líneas

¹ *Boletín Cinterfor/OIT* (2ª época) N°156, Organización Internacional del Trabajo, Montevideo, mayo de 2005.

² La noción es retomada por Quiñones, Giuzio, Pérez Muñoz, Otero Campodónico, Cancela y Dumpiérrez, García, en sendos artículos del Boletín N°156 de Cinterfor/OIT mencionado *supra*.

argumentales fuertemente encontradas, cuyos términos no hemos querido suavizar sino más bien mostrar con la mayor elocuencia posible. Nos parece éste un camino irrenunciable hacia el *entendimiento*. Escamotear de la discusión sus aristas más agudas en el ánimo de realzar las convergencias, puede llevar al trazado de un cuadro ilusorio de las verdaderas premisas sobre las que reposa la problemática. En definitiva, un diálogo genuino y duradero no puede asentarse sobre convergencias efímeras sino sobre el conocimiento mutuo de propósitos e intereses.

El término “gobernanza” no es un neologismo, tal como se ha pretendido,³ sino un antiguo término de raíz latina que había desaparecido del lenguaje corriente. Las enciclopedias de lengua española indican que esta palabra anticuada remite a “gobierno”.⁴ Para el *Diccionario de la Real Academia Española*, la gobernanza es la “acción y efecto de gobernar o gobernarse”.⁵ 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).⁶ En los siglos XVII y XVIII, la “*gouvernance*” designará un elemento del debate sobre el equilibrio entre los poderes real y parlamentario, lo que evidencia una autonomización de aquel sentido originario (Gaudin, 2002).

¿A qué atribuir la reintroducción contemporánea del término? Si inicialmente, gobernanza y gobierno tienen el mismo origen y son empleados indistintamente, desde hace algunos años la noción de “gobierno” se reserva para designar al viejo poder jerárquico, a la autoridad tradicional del Estado como totalidad, a la concepción centralista del interés general. En realidad –se dirá con razón– no hay aquí novedad alguna... a no ser su contraste con la “gobernanza”; ésta 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. Este desdoblamiento conceptual trasluce ciertos cambios en la percepción del mundo

³En Jacquet *et al.* (2002) el término “gobernanza” es definido como un “neologismo útil” para aludir al problema de “cómo gobernar sin gobierno” en la organización económica mundial.

⁴*Diccionario Enciclopédico Salvat*, Salvat Editores S.A., 10ª ed., Barcelona, 1962.

⁵ 21ª edición, 1992.

⁶“Chevalier, dis la voix, la male gouvernance [conduite] de la personne le mène à puante fin”. En Percefor t.V, fº 95; con esta cita, el *Dictionnaire de la Langue Française* ilustra un viejo empleo de “*gouvernance*”, Emile Littré, Gallimard/Hachette, París, 1967. (Ésta y demás citas del francés han sido traducidas por François Graña).

que se abre paso en los noventa luego de la implosión de la URSS y la recomposición del escenario mundial. Con el fin de los bloques Este-Oeste, el nuevo mundo multipolar (o “unipolar” para algunos) se acompaña con la descentralización del poder estatal, cierta permeabilidad entre esferas pública y privada, y más en general, una intensificación de transformaciones ya iniciadas en los ochenta. Al menos desde la segunda posguerra, el Estado 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. Pero en la convergencia del fin de la guerra fría y los cambios operados en los ochenta y los noventa, los poderes locales comienzan a relevar al Estado en muchas de sus antiguas atribuciones (Jessop, 1998). En suma, la noción de “gobernanza” emerge 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).

En este trabajo daremos cuenta de los principales trazos con que ha sido pintada la “gobernanza” en estos últimos quince años. Comenzaremos con las transformaciones sociopolíticas 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 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. El supuesto del que se parte, es la crisis del viejo “Estado social” y la necesidad de su reestructura radical; no hay unanimidad sobre este asunto, y recorreremos los principales posicionamientos. La autonomización del saber tecnocientífico, la desconfianza ciudadana y el control de los expertos en el contexto de la “gobernanza”, cerrarán esta primera parte.

Seguirá una breve discusión del concepto de “sociedad civil”, viejo conocido de la sociología, omnipresente en la literatura consultada; con esta expresión se suele abarcar a la densa trama de asociaciones ciudadanas que ocupan terreno cedido por un Estado en retirada. Veremos que este empleo del concepto es predominante aunque no el único. La homogeneidad con que algunos presentan a estas redes “horizontales” en oposición a la “verticalidad” del gobierno tradicional, es cuestionada por quienes perciben hondas fisuras en esta

“sociedad civil”; asimismo, otros ven que el concepto es empleado para arremeter contra Estados ya débiles y que contribuye así a minar la democracia.

Nos ocuparemos luego de la *corporate governance*, que designa desde los ochenta al movimiento de accionistas interesados en conocer y controlar los números y las estrategias de “sus” empresas. El creciente divorcio entre gestión real y propiedad económica de grandes corporaciones por acciones, alimenta expectativas divergentes: la expansión de la empresa es primordial para los directivos de empresa, la garantía de beneficios inmediatos lo es para los propietarios de acciones. Este desencuentro se trocará en desconfianza y crisis aguda con las quiebras y escándalos financieros de estos primeros años del siglo. Las nociones de confianza mutua, responsabilidad y transparencia de la gestión constituyen un nexo entre las distintas acepciones de la “gobernanza”.

Luego discurriremos en torno de la *good governance* pregonada por el Banco Mundial (BM), que en los noventa 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 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.

¿Es posible una “gobernanza mundial”?, nos preguntaremos en el quinto apartado. La creciente interdependencia, 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.

Renglón seguido, abordaremos el concepto de “gobernanza urbana”. Empezaremos por constatar un contraste: entre una metropolización de las ciudades del Tercer Mundo que ahonda disparidades socioeconómicas preexistentes,

y un “retorno de las ciudades” que cristaliza en Europa un cambio en la matriz de desarrollo económico y una mayor democracia local-regional. No puede pasar inadvertido el tono eurocéntrico presente en algunas reflexiones; ello no obsta una rica descripción del ascenso de colectivos urbanos orgánicos, conscientes de la legitimidad de sus pretensiones de poder, gestores de un desarrollo económico y sociocultural que empalma con la evolución secular del burgo europeo, protagonistas de una descentralización que amplía los alcances de la ciudadanía.

En el apartado siguiente haremos foco en una discusión que subyace a toda la cuestión de la “gobernanza” al punto de constituir su verdadero *leit motiv*: 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 cogestor de los asuntos colectivos, se clama por una “cultura de cooperación” que barra con la indolencia administrativa.

Luego será el turno de los enfoques críticos de una “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. Algunos entienden que los ciudadanos europeos 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.

Por último, consideraremos la descentralización estatal en los países del hemisferio sur. Implementada sobre 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 macroindicadores 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 supervivencia y ayuda mutua tejen solidaridades socioculturales, producen sentido de identidad y pertenencia. Aquí, la “gobernanza” es reflejo de supervivencia antes que acción positiva de reempoderamiento local.

2. Del *hard power* al *soft power*

*“Lo que seduce en el modelo de la gobernanza,
es la capacidad superior que se le atribuye
para regular los problemas de elaboración de políticas públicas
en sociedades modernas cada vez más diferenciadas...”⁷*

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. Respecto de estas transformaciones de fondo, se habla también de una crisis de gobernabilidad desatada en los setenta, crisis que enraizaba en la creciente complejidad de los problemas y la multiplicación de agentes de la sociedad civil que intervenían en la elaboración de políticas públicas. 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 neoliberal 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 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).

⁷ “Ce qui séduit dans le modèle de la gouvernance, c’est la capacité supérieure qu’on lui prête de régler les questions d’élaboration des politiques publiques dans des sociétés modernes de plus en plus différenciées, où les divers sous-systèmes et réseaux sociaux ont acquis davantage d’autonomie, ce qui obère la capacité de gouverner” (Kagancigil, 1998:75).

La tematización de estos asuntos ambientará la emergencia de una terminología específica, ciertas palabras cobrarán nuevo sentido; se manifiesta de este modo la conciencia de encontrarse ante una problemática nueva. Y, como suele suceder en tiempos de transición, el empleo de estos nuevos giros expresivos no siempre está enmarcado en una definición conceptual precisa. Antes de que esto suceda, las nuevas palabras ya producen en personas de sociedades, culturas y experiencias individuales diferentes, la sensación de estar hablando de lo mismo. 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 *reales 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).

La palabra empieza a aparecer en la jerga de economistas y jefes de instituciones internacionales, más tarde en las ciencias políticas y la sociología, en esferas de gobierno, entre profesionales y técnicos del desarrollo. Luego, el concepto abandona la literatura especializada y los círculos intelectuales para ocupar finalmente un espacio en la prensa, en el debate público más amplio, y sobre todo entre los actores políticos de todo pelo. Se inicia así “... un trabajo aun más amplio de [...] naturalización de esta idea. Las palabras crean palabras. A veces éstas circulan más rápidamente que las realidades, y provocan alineamientos inmediatos en función de los cuales toman forma y se recomponen los nuevos lenguajes de acción” (Gaudin, 2002:94).⁸

La multiplicidad de significados y de empleos de la expresión, hace que su sentido último deba apprehenderse en los contextos precisos en los que se la

⁸ “La gouvernance est ainsi sortie peu à peu des livres des spécialistes pour intéresser les grands médias et les acteurs politiques. Allait alors commencer un travail encore plus large de valorisation et bientôt de naturalisation de cette idée. Car les paroles créent des paroles. Les mots circulent parfois plus vite que les réalités, et ils provoquent des ralliements instantanés en fonction desquels les nouveaux langages d’action se dessinent ou se recomposent.”

inscribe. Existe sin embargo cierto aire de familia que la vuelve reconocible: todos entienden que la “gobernanza” sugiere una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de actores afectados por las mismas, junto a una necesaria coordinación de éstos en pos de un mínimo de eficacia. Sea cual sea la perspectiva adoptada, 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. Asimismo, la gobernanza supondría un reconocimiento a los más diversos actores sociales que —en estos últimos treinta años— vienen reclamando, precisamente, un lugar en la toma de decisiones que los involucran (Querol, 2004; Mayntz, 2001). También se ha dicho que la gobernanza apuntaría a crear condiciones para que cierta organización del poder sea viable: ahuyentar amenazas externas, prevenir conflictos internos, procurar recursos, definir objetivos alcanzables. 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.

Junto a la discusión en torno de la “gobernanza”, irrumpe en las ciencias sociales de fin de siglo el llamado “análisis de redes”, con el que se procura dar cuenta de los flujos y nódulos constituidos en trama de relaciones entre individuos en un mismo grupo social. Mucho se ha escrito sobre el tema, basta aquí aludirlo en tanto dimensión o contexto de la gobernanza, al modo en que lo aborda Stocker (op. cit.). Este tipo de análisis hurga en aquellos aspectos de la vida social en que las redes de interacción horizontal operan como factores de decisión. La negociación en redes es presentada como un modo de coordinación de acciones, objetivos y medios, sistemas de valores y lógicas de intereses, metabolizados en el flujo ininterrumpido de las interacciones que las caracterizan. Y como suele suceder con toda nueva “mirada”, esta perspectiva inspira nuevas preguntas: ¿qué peso o significación global tienen estas redes de negociación en las decisiones? ¿A qué concepción del poder se llega por esta aproximación descriptiva de la toma de decisiones? Cierta noción de gobernanza, justamente, ve la acción pública como un emergente de la compleja urdimbre social formada por redes. Se realzan así los relieves de una práctica relacional y cooperativa, indeterminada, siempre abierta a la reinención, y sobre todo cada vez más alejada de “...las armaduras jerárquicas del pasado y de los pro-

cedimientos rutinizados” (Gaudin, 2002:43).⁹ 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).

Crisis del Estado tradicional, reclamos sociales de participación, conformación de “redes” de decisores, se muestran como tres características “marcantes” del contexto histórico-social que explica la emergencia de la “gobernanza”. Debe agregarse una cuarta, que interactúa fuertemente con aquéllas, y que de alguna manera las “sobredetermina”: la intensificación de los procesos de globalización.

“El tema de la gobernanza está estrechamente relacionado con los cambios acontecidos en los últimos años en la escena mundial. La globalización económica y financiera, los avances tecnológicos que producen alteraciones en todo tipo de intercambios, el auge de organismos no gubernamentales, el creciente papel político de la sociedad civil y, en general, los fenómenos que implican la globalización, han hecho que el Estado pierda su rectoría en lo relativo al desarrollo y a la regulación pública, y que en la definición de estrategias y capacidades, aumente su interacción con una multiplicidad de actores privados y públicos, nacionales e internacionales” (Solinís, 2001).

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).

⁹ Se lee en el original: “...une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinisées”.

En suma, el *retour en force* de 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 (ONG) de toda índole. A modo de recapitulación, tomaremos de Gerry Stocker (1998) las cinco dimensiones con que caracteriza a la gobernanza:

- i) En ella intervienen numerosos actores que no pertenecen a la esfera del gobierno. Se parte de la constatación empírica de que el Estado ha perdido gran parte de su poder en beneficio de autoridades locales y regionales, y que servicios y decisiones diversas se proveen en contextos de cooperación de públicos y privados.
- ii) Las fronteras y responsabilidades de cada cual en la acción social y económica son menos discernibles. Ello se hace notar en la emergencia de asociaciones no lucrativas y cooperativas de base comunitaria que se ocupan de diversos asuntos socioeconómicos; la gobernanza supone el reconocimiento del aporte de las ONG a la solución de problemas colectivos sin el auxilio de recursos públicos. También las empresas privadas asumen nuevas responsabilidades en la provisión de servicios urbanos.
- iii) La gobernanza traduce la interdependencia entre instituciones orientadas a la acción colectiva. Esto supone el reconocimiento que de aquí en más, gobernar quiere decir interactuar; ningún actor por sí solo –ni público ni privado– dispone de conocimientos y recursos suficientes para resolver los problemas en presencia. Esta interdependencia reclama formas asociativas y estructuras de coordinación cuyas propias reglas de juego serán objeto de negociación.
- iv) Las formas cooperativas tienden a constituir redes autónomas de grupos de interés que buscan no sólo influir sobre el gobierno, sino que a menudo prescindan del mismo sustituyéndolo por su propio accionar. El nuevo problema que plantean es el de la responsabilidad, ya que se trata de entidades relativamente encerradas en sí mismas, animadas por el interés particular de sus miembros y no por el interés público.
- v) Se parte del principio de que la acción es posible sin que sea indispensable someterse a la autoridad del Estado. En situación de gobernanza, el poder público debe aprender a funcionar según nuevas reglas que suplantán las antiguas concepciones jerárquicas, y que oponen a éstas una tarea de coordinación, orientación e integración.

En un contexto de descentramiento de los Estados-naciones, la gobernanza prescribe una buena gestión de los problemas mundiales y una regulación democrática de los modos de participación de la sociedad civil. Sin embargo, este diagnóstico está lejos de ser unánime. Algunos ponen en duda que asistamos efectivamente 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 Samy Cohen (2003). En apoyo a estos propósitos no verificados se pretende, por ejemplo, que el ascenso de las ONG es un fenómeno amenazante para los Estados; sin embargo, la existencia de multitud de ONG que actúan en concertación con los Estados, desmiente tal generalización. No sólo no hay antagonismo intrínseco, sino que a menudo el protagonismo de “nuevos actores” tiende a reforzar al Estado. Es el caso de los atentados del 11 de setiembre de 2001 contra las Torres Gemelas de Nueva 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 “declinatoria” contribuye precisamente a deslegitimar el Estado en el acto de subrayar su incapacidad de regulación de problemas mundiales, e impide formular las preguntas pertinentes acerca de dicha incapacidad.

Siguiendo este razonamiento, se concluye que una lectura simplista de las transformaciones en curso alienta una peligrosa tentación consistente en concebir y practicar una gobernanza “contra el Estado”. No se trata de un *revival* de los ácratas del siglo XIX, sino de temores que asientan en ciertas 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. Llevados a actuar en estas situaciones, ciertos 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”, ciertos proyectos de desarrollo solventados por el Banco Mundial o las Naciones Unidas en países del Tercer Mundo son confiados en su implementación a ONG locales antes que a los Estados. La consideración que alienta esta delegación, es que precisamente muchos de estos Estados son poco confiables, ineficientes y corruptos. Estas prácticas favorecen relaciones privilegiadas con ONG locales; por lo general, esta modalidad de asistencia directa a los beneficiarios es tolerada por los Estados respectivos.

En contextos en que el Estado está fuertemente desestructurado, la ayuda mutua y la solidaridad se benefician sin duda con estos respaldos exteriores. Pero también se ha hecho notar que estas acciones producen un efecto perverso de *boomerang*: contribuyen al descrédito del Estado, incrementando aquella misma fragilidad de las instituciones oficiales que se constata con preocupación. Este resultado es opuesto 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. Y es justamente en estos casos que se debería ejercer la mayor presión sobre el Estado para que cumpla con sus cometidos en salvaguarda del interés común (Hermet, 2003). Puede aducirse que en realidad ambas acciones no son contradictorias: “a Dios rogando y con el mazo dando”; de cualquier modo, se trata de un asunto complejo que reclama un análisis cuidadoso sin generalizaciones apresuradas.

Finalmente, algunas palabras sobre un aspecto muy sensible de la problemática de la gobernanza: el recurso al saber experto (hemos discutido más ampliamente el punto en otra parte; ver Graña, op. cit.). El llamado “principio de precaución” denota la responsabilización del científico sobre las implicancias del conocimiento aportado a la sociedad, aun en aquellos casos en que los riesgos no sean conocidos o no estén demostrados en el momento de la investigación. Esta formulación –y sobre todo la discusión que la rodea– expresa cierta reacción del cuerpo social ante la autonomización de saberes especializados de creciente gravitación en la vida cotidiana y en los destinos colectivos. Se ha sugerido que las personas dedicadas a la ciencia deberían tener su “juramento de Hermes”,¹⁰ al modo de un imperativo ético de *temperantia, justitia, fortitudo, prudentia* (Paquet, 2004). En los contextos de una gestión orientada por criterios de gobernanza, la evaluación de la acción pública, la apuesta a la fiabilidad de la información y el reclamo de transparencia, multiplican las situaciones en las que se acude a especialistas de todo orden. La consulta al experto suplanta a menudo la evaluación política por una decisión técnica. El “conocimiento científico” debe diferenciarse de la “opinión del experto”; si el primero apela a procedimientos rigurosos que buscan relaciones causa-efecto ignoradas, el segundo proporciona recomendaciones para la acción en cierto contexto ya dado, de políticas públicas. El experto puede invocar –y es lo que hace habitualmente– un empleo independiente, “objetivo”, del saber científico disponible; pero está necesariamente comprometido con formulaciones, intereses y expectativas de la institución que contrata sus servicios. El hecho corrien-

¹⁰ Dios griego de la ciencia.

te de que distintos expertos brindan soluciones diferentes a un mismo problema, revela la existencia de condicionamientos de orden social, económico, jurídico, institucional, que contextualizan el proceso de elaboración de la acción pública. El experto *integra* el proceso de formulación e implementación de políticas; el saber que aporta, es un instrumento de resolución de problemas, una “verdad de servicio” con arreglo a ciertas formas científicas.

La profunda imbricación de ciencia, tecnología, competitividad e innovación económico-productiva, ejerce fuerte presión sobre las instituciones científicas tradicionalmente organizadas por disciplina. En EE.UU. y Francia –entre otros– los poderes políticos procuran transformar estas estructuras de investigación disciplinaria en una modalidad operativa basada en la “misión científica”, léase la investigación puntual por contrato. Esta transformación fue realizada con todo éxito en la Inglaterra de Margaret Thatcher. Son ya muy numerosas en todos los países desarrollados, las instituciones con perfil de ciencia y tecnología aplicadas: programas estratégicos de defensa, energía nuclear, políticas económicas, salud, transporte, etc. Entre un 50 y un 80% de la investigación científica y tecnológica en los países occidentales responde a objetivos económicos, sociales y estratégicos. La actividad científica independiente y el desarrollo de la teoría tienden así a ser desjerarquizados, sufren recortes presupuestales, la investigación de base se ve progresivamente reducida. Cierta enfoque de la gobernanza animado por la *rational choice* solventa la idea de una relación contractual entre sociedad y ciencia, que niega cualquier estatuto específico a la ciencia. En este enfoque, la sociedad es el contratista y la ciencia el ejecutante, en una relación regida por los costos de transacción. Un indicador de esta mercantilización, es la autorización extendida a las universidades en Estados Unidos, así como a otras instituciones no lucrativas, para patentar resultados de investigaciones realizadas por contrato; esta privatización del saber limita el antiguo principio de la accesibilidad del conocimiento, los resultados de la investigación escapan al control de calidad ejercido por la comunidad de pares, criterio de cientificidad caro al desarrollo histórico de la ciencia moderna (Kagancigil, 1998).

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. Veamos ahora los términos de la discusión en torno a esa sociedad civil, y qué enfoques encierran las distintas apreciaciones de su significado real.

3. ¿Estado *versus* “sociedad civil”?

*“Todo es intercambio y compromiso,
aunque de todos modos persiste un interés común muy fuerte:
¡asegurar el funcionamiento del sistema!”
(Moreau Desfarges, 2003:56)¹¹*

La noción de “sociedad civil” acompaña recurrentemente la discusión sobre la gobernanza, oponiéndola al Estado moderno centralizador. Este término ya ha recorrido un largo camino histórico: i) En el pensamiento político inglés del siglo XVI, “sociedad civil” se confunde con Estado de modo indiscernible; ii) en la acepción hegeliana se le incorpora la economía; iii) el concepto gramsciano denomina el ámbito social donde la clase dominante construye su hegemonía (Scholte, 2002). En el debate actual, se abarca con esta expresión al espacio sociopolítico conformado por asociaciones no lucrativas voluntarias que buscan transformar ciertas regulaciones sociales con arreglo a diversos métodos y finalidades. Estas organizaciones –básicamente las ONG– se decuplicaron en los últimos cuarenta años, sobre todo en los temas de desarrollo, ecología, derechos humanos, paz mundial e identidades socioculturales, étnicas y religiosas. Ello se atribuye a la progresiva impotencia de las regulaciones estatales tradicionales para afrontar diversos fenómenos transnacionales: el transporte aéreo, las telecomunicaciones, la producción transfronteriza, la degradación medioambiental, los mercados mundiales. Asimismo, la mundialización ha distendido los lazos entre territorio y Estado-nación, abriendo el camino a otras identidades colectivas con arraigo en la clase, la etnia, el sexo, la religión, etc.

Scholte propone una ponderación de la legitimidad de las acciones de la sociedad civil –en sus múltiples expresiones– en base a cuatro criterios: legitimidad moral, eficacia, democracia y cohesión social. Las movilizaciones de la sociedad civil por cuestiones de gobernanza mundial son moralmente legítimas cuando cumplen roles de conciencia social; pero el problema reside en la disparidad de valores morales adoptados por diferentes individuos o culturas. Una acción es eficaz cuando, por ejemplo, las organizaciones feministas acumulan

¹¹ “Tout est marchandage et compromis, avec, tout de même, pour tenir le système, un intérêt commun très fort: que ce système fonctionne!”

información precisa y documentada sobre la discriminación, y ello habilita o acelera cierta reforma legislativa. Se ha dicho que la mundialización conlleva déficit democráticos importantes; a menudo, las organizaciones de la sociedad civil dan la palabra a grupos excluidos del debate mundial: mujeres, poblaciones autóctonas, pequeños agricultores, pobres, etc. Las mayores debilidades de las ONG en este sentido, estriban en la sobrerrepresentación de residentes de los países más ricos y poderosos; el acceso a expresiones organizadas de la sociedad civil es más fácil para blancos de cultura occidental con amplia disponibilidad de medios informáticos y dominio del idioma inglés. El perfil de la sociedad civil, en definitiva, refleja las jerarquías del poder y de los privilegios en la esfera política mundial.

Por otra parte, si los lazos de solidaridad fundados en la pertenencia a un Estado-nación se han debilitado, la acción de la sociedad civil opera como restitución parcial de la cohesión social amenazada. Pero no siempre es el caso, ya que los movimientos homofóbicos, racistas, fundamentalistas y ultra nacionalistas –igualmente emergentes de la sociedad civil– dan razón de su existencia en la exclusión del “otro” de la comunidad (Scholte, op.cit.).

Cierta percepción “ingenua” (en el mejor de los casos) de una sociedad homogénea, se muestra particularmente inadecuada cuando incorpora a *todos los agentes “no estatales”* en un pie de igualdad que no resiste el análisis más superficial. Las transnacionales, por ejemplo, no tienen otra finalidad que el lucro, ofrecen relativamente pocos puestos de trabajo, la protección del ambiente está lejos de ser asunto de su incumbencia, nada tienen para ofrecer en materia de justicia redistributiva, carecen de toda vocación de gestión de los asuntos públicos, y cultivan lazos estrechos con los Estados. Las ONG, por su lado, persiguen metas sectoriales precisas, su campo de acción política es limitado, no escapan a la influencia del Estado ni son ajenas a conflictos de hegemonía y poder (de Senarclens, 1998). Esta falsa homogeneidad comporta cierta funcionalidad en los discursos más liberales donde el término “sociedad civil” se emplea en un sentido que tiende a debilitar la democracia, al presentarla como polarmente opuesta al Estado. Se genera así la impresión de que “una sociedad civil fuerte exige un gobierno débil”, lo que contribuye a minar la idea de bien común y ámbito público, pilares del sentido de responsabilidad cívica. Esta misma operación intelectual tiende a enmascarar púdicamente bajo el término “sociedad civil” modos de autoorganización local como sopas populares, dispensarios de salud y centros de atención infantil atendidos por personal benévolo, que en sociedades pauperizadas constituyen mecanismos reactivos de supervivencia colectiva frente a situaciones extremas. Estas iniciativas merecen, sin duda, todo el respaldo de la comunidad internacional; pero tomarlas por

estructuras de la “sociedad civil” portadoras de democratización y prosperidad socioeconómica, no es otra cosa que hacer de la necesidad virtud, cuando no una lisa y llana manifestación de cinismo. Asimismo, la solidez y continuidad de estas asociaciones no lucrativas dependen de un Estado eficaz y legítimo. El declamado antagonismo entre Estado y sociedad civil se manifiesta notoriamente erróneo cuando se lo emplea en el análisis de 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, la noción misma de autoridad legítima debe ser virtualmente reinventada. En estas comunidades, la imposibilidad de recrear una “sociedad civil” sin reconstrucción simultánea del Estado se muestra en todo su dramatismo (de Alcántara, 1998:113-4).

Finalmente, algunos analistas consideran que la apelación a la “sociedad civil” recubre actores con intereses y concepciones de la democracia tan divergentes, que ha perdido toda especificidad como categoría analítica. Así por ejemplo, en la década de los ochenta se produjo, en numerosos países “no desarrollados”, cierto consenso entre organizaciones multilaterales, tecnócratas contratados, nuevos empresarios orientados al mercado global y algunas ONG. Este consenso hizo posible una drástica reducción de los poderes y burocracias estatales. Pero nada garantiza un acuerdo entre estas organizaciones acerca del contenido efectivo de la “descentralización” por todos proclamada. Muchas ONG, por ejemplo, atraviesan agudos problemas de legitimación, acicateadas por demandas locales de transferencia real de poder a los colectivos de inserción territorial. En otros casos, ciertas élites locales son cooptadas por corporaciones transnacionales para articularlas a exigencias globales; para estas élites, la apelación a una mayor autonomía y descentralización vehiculiza una voluntad de consolidación de su hegemonía local sobre las capas populares, conectada con aquellos intereses globales que las han satelizado. Estas “redes verticales” de cooperación jerárquica son, por tanto, bien diferentes de las redes de cooperación informal y local. Estas ambigüedades y contradicciones deberían desmoralizar cualquier abordaje idílico de lo “local” presentado como vía regia a la reconstitución del lazo social, espacio de participación *per se* o ámbito privilegiado de la sociedad civil. Ignorar los conflictos subyacentes en la “gobernanza local”, abona la presentación de una “sociedad civil” sin fisuras, al gusto de una visión antiestatista vulgar, tan en boga de un tiempo a esta parte. Algunos sugieren deslastrarse de este término, irremisiblemente “contaminado” por una perspectiva que nubla la percepción de demandas contradictorias. Dicha falsa igualación estimula cierta ayuda exterior al desarrollo local en realidades complejas, guiada por esquemas teóricos importados que se invisten de una retórica abs-

tracta de participación y capacitación de los más pobres, sin análisis concreto de las prácticas populares en presencia (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 con la del Estado, y que tiene su escenario en la gestión de las grandes corporaciones. Se trata de la *corporate governance*, que –como podrá apreciarse– guarda múltiples puntos de contacto con la problemática de la gobernanza del Estado.

4. La *corporate governance*

“Son abogados los que idearon las maniobras financieras [...] son contadores que cerraron los ojos a ciertas prácticas [...] son administradores que dieron pruebas de negligencia en tanto tenedores de capital...”
(Paquet, 2004:50)¹²

La *corporate governance* surge en los años ochenta como una reflexión sobre las implicancias de un fenómeno contemporáneo ampliamente verificable: la disociación entre dirección de empresa y propietarios legítimos. Esta disociación se manifiesta en la tendencia de la dirección de empresa hacia una gestión y desarrollo sensibles a los renovados desafíos del mercado, por una parte; y la tendencia de los propietarios a velar por sus derechos de propiedad y reclamar beneficios de corto plazo, por otra. Ambas tendencias chocan entre sí: la primera asume el riesgo y la innovación, la segunda se inclina por la renta segura. Si a lo largo del siglo XX puede hablarse de una irresistible ascensión del *management* empresarial, a fines de siglo tendrá lugar un no menos espectacular “retorno de los accionistas”. Las grandes quiebras y escándalos financieros de 2001 y 2002 (Enron, Tyco, Wordcom y Xerox, entre otros), percibidas por muchos como una grave “crisis de gobernanza”, intensifican la discusión en la literatura especializada, así como en el debate público. Algunos sostienen que en realidad, ciertas dimensiones del tema remiten a atributos esenciales de las organizaciones sociales humanas. Este proceso se inscribe en la progresiva “financiarización” de la economía capitalista con presencia creciente —entre otras— de capitales constituidos por pequeños ahorristas; es el caso más notorio aunque no el único, de los fondos de pensión que acumulan el ahorro de jubilados. Conforme estos volúmenes de capital se vuelven significativos, sus gestores tienden a diversificar inversiones para así minimizar riesgos. Estas prácticas generaron en estos pequeños ahorristas-accionistas un interés creciente por conocer las estrategias seguidas por dichos gestores, así como por las activida-

¹² “Ce sont des avocats qui ont conçu les montages financiers qui ont permis de dissimuler la dette d’Enron dans des comptes distincts; ce sont des comptables qui ont fermé les yeux sur ces pratiques pour ne pas perdre leurs contrats de consultation avec cette même société; et ce sont les administrateurs de la société qui ont fait preuve d’un manque de diligence extraordinaire en tant que fiduciaires de l’avoir des actionnaires et l’investissement des partenaires.”

des, “performances” e historia de las empresas donde se invertían sus dineros. Nació de este modo la *corporate governance*, como movimiento de accionistas interesados en el control de las actividades de las empresas donde estaban colocadas sus inversiones. Originado en los EE.UU., el movimiento se expandirá por el resto de los países desarrollados (Pérez, 2003; Cabanes, 2004:19-27).

Veremos más adelante que el discurso del World Bank sobre la buena gobernanza apela precisamente a la confianza, la responsabilidad, la transparencia, lo que muestra un puente conceptual entre la *corporate governance* y la *good governance*. Pero ante todo, la gobernanza de empresa ha sido pensada en clave de superación del “diálogo de sordos” entre inversores y dirigentes de empresa y en pro de una recomposición de la confianza mutua. Bajo el sugestivo título de *El regreso del accionista*, Sophie L’Hélias publica a fines del siglo un trabajo en el que tematiza largamente el asunto. Los dirigentes de empresa se quejan de la presión de los inversores por la sola rentabilidad inmediata que se desentiende de estrategias de largo plazo, afirma la autora; y – sigue el reproche de los dirigentes– los inversores subestiman asuntos tan cruciales como la satisfacción del consumidor, la gestión de los recursos humanos y las relaciones con los proveedores. Los inversores, por su parte, responsabilizan a los dirigentes por una carrera de resultados a corto plazo y por no brindarles información adecuada sobre los aspectos mencionados *supra*. En la perspectiva de los empresarios, los inversores deberían involucrarse más decididamente en la discusión de estrategias empresariales, explicitar sus expectativas concretas de rentabilidad, y preocuparse por la formación de los gerentes para un mayor conocimiento de la dinámica industrial. Los inversores piden que los dirigentes hagan presentaciones anuales de las estrategias seguidas y los objetivos a alcanzar, que mejoren la calidad de las reuniones con los accionistas explicando políticas de largo plazo, así como expectativas, y que practiquen la transparencia financiera. La autora estudia en su texto los casos empíricos de *corporate governance* en Francia, EE.UU. y Gran Bretaña. En sus conclusiones, afirma que la naturaleza de estas expectativas de comportamiento mutuo de unos y otros, deja entrever que no los separan diferencias irreductibles, lo que alienta la esperanza de una comunicación constructiva (L’Hélias, 1997; Moreau Desfarges, 2003:34-38).

Son muy numerosos los estudios de caso que pueden leerse en las revistas especializadas en economía y finanzas, donde se aplica este claro y sencillo andamiaje conceptual de la *corporate governance*. Así, un examen de los consejos de administración de las empresas estatales canadienses traza un cuadro comparativo con el sector privado. Se pone de relieve como virtud de estas empresas, el hecho de haberse “liberado” paulatinamente de políticos y dirigen-

tes, haber reducido su tamaño y abierto el acceso de mujeres a cargos de responsabilidad. El enfoque cuadra muy bien –como podrá apreciarse en el siguiente apartado– con el principio de responsabilización y autonomía en boga al calor de la *good governance* bancomundialista (Boujenoui *et alt.*, 2004).

Originariamente, la *good governance* parte de un principio de desconfianza que incita al control sobre la gestión: “La confianza, como todo sentimiento, no se decreta. Así como la sociedad no puede ser gobernada mediante decretos, la ‘buena gobernanza’ reposa sobre el establecimiento –o reestablecimiento– de un pacto social en el seno de la comunidad humana involucrada” (Pérez, 2003:110).¹³ Otros autores procuran trascender la constatación para detectar los mecanismos que operan en la base de esta pérdida de confianza. Se ha señalado que tras los escándalos de corrupción y ciertas relaciones “incestuosas” entre las grandes empresas y los técnicos a cargo de controles y monitoreos, se evidencia una declinación de la conciencia profesional. Abogados, contadores y administradores pensaron, orquestaron y realizaron las maniobras contables, fraudes, falsificación de documentos, maquillaje de números, escamoteo de piezas probatorias y tantos otros artilugios que posibilitaron todos y cada uno de los grandes escándalos financieros (Paquet, 2004:50). Asimismo, las corporaciones profesionales defienden sus intereses y protegen a sus miembros, y este espíritu de cuerpo se antepone a la defensa del interés público: éste es –discurre Paquet– un indicador de erosión del *ethos* público. El autor propone aumentar el involucramiento de las corporaciones profesionales en programas de “vigilancia moral”, y la creación de una norma ética de estatuto similar al de las normas ISO 9000. Ello incitaría a las corporaciones a la emulación, y motivaría en el gran público cierta actitud de prevención hacia quienes no asumieran tales normas. Con el tiempo, la aplicación de estas normas podría reforzarse con el efecto disuasivo de la multa, la prohibición temporaria o definitiva de ejercer, etc. Este punto de vista puede ser visto como una utopía o una percepción ingenua, pero en cualquier caso abre una discusión importante.

Consignemos finalmente un punto de vista menos optimista sobre las posibilidades efectivas de encontrar “mecanismos incitativos” que induzcan efectivamente en los dirigentes de empresa una actuación acorde con los intereses de los accionistas. Ciertos estudios empíricos realizados para verificar la eficacia de tales mecanismos, se mostrarían reservados en sus conclusiones. Se constata que los dirigentes tienen a su alcance muchos recursos prácticos para manipular los compromisos que los ligan a los accionistas y preservar así su autonomía: participaciones cruzadas y limitaciones al derecho de voto, entre otros. De este modo, la pretensión de establecer reglas de disciplinamiento de

los dirigentes sería ilusoria, dada la posibilidad siempre latente de neutralizar luego la operatividad y alcance reales de los controles establecidos (Pollin, 2003).

Probablemente la *corporate governance* haya sido el laboratorio conceptual de la gobernanza. El “espíritu empresarial” que la permea, así lo hace sospechar. Esta hipótesis resiste la prueba de la secuencia cronológica: todos los indicios señalan las grandes corporaciones como el primer campo de experimentación de la nueva noción. De lo que no cabe duda, es que este concepto adquirió toda su dimensión actual sólo después de adoptado por el Banco Mundial. De esto trataremos a renglón seguido.

5. El Banco Mundial y la *good governance*

*“La gobernanza es una realidad difusa.
En esto reside en parte su éxito político, basado en un encanto alusivo,
consensual y reconfortante.”
(Gaudin, 2002:127)¹⁴*

En los setenta, 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 ochenta, luego de los procesos de reforma en África y América Latina, tendrá lugar cierta rectificación. En un documento de 1989,¹⁵ el BM calificaba la situación imperante en África, 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. Se enumeran criterios de buena administración pública, y poco a poco, el concepto de “gobernanza” desliza hacia cierta modalidad de “gobierno”, o lo que es lo mismo, ciertas expectativas de comportamiento esperado por parte de los gobiernos pasibles de asistencia financiera (Smouts, 1998).

¹³ “La confiance, comme tout sentiment, ne se décrète pas. De même que l’on ne peut gérer la société par décrets, de même une ‘bonne gouvernance’ repose sur l’établissement –ou le rétablissement– d’un pacte social au sein de la communauté humaine concernée.”

¹⁴ “La gouvernance reste une réalité floue. C’est là une part de son succès politique, appuyé sur un charme allusif, consensuel, et rassurant.”

¹⁵ “L’Afrique subsaharienne: de la crise à une croissance durable. Etude de prospective à long terme”, Washington DC, 1989.

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. Más aun, para algunos analistas hay aquí una evolución positiva respecto de prácticas anteriores del BM: abandonando cierto neutralismo, la institución se interesaba por la legitimidad, por la participación de los ciudadanos en los cambios, por la vigencia del Estado de derecho y por los derechos humanos, e incorporaba en su discurso un pronunciamiento favorable a la intervención de las ONG, 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).

En lo que respecta precisamente a su uso pragmático, la “gobernanza” habilitará al BM referirse al respeto de los derechos humanos o a la necesidad de una administración eficiente e íntegra, evitando la acusación de injerencia en asuntos de gobierno que se le había reprochado a la institución; la naturaleza alusiva-elusiva del nuevo término introducirá el tratamiento de problemáticas “globales” que trascienden los Estados-naciones. El nuevo giro semántico permite discurrir sobre política, sin tener que pronunciarse sobre el tipo de autoridad imperante; podrán así abordarse asuntos relativos a la gestión del poder, 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 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. La “gobernanza”,

en suma, opera como una virtual redefinición del Estado moderno “clásico”, vuelto más difuso, con una fuente de legitimidad redefinida y más amplia y que remite a ciertas 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 Banco Mundial, ingresarán fluidamente en las agendas de negociación con los gobiernos. Y por sobre todo, ya no podrá hablarse de extralimitación de funciones ni de intromisión en asuntos internos de Estados soberanos.¹⁶ En síntesis, el nuevo concepto se constituirá en herramienta para la construcción de un discurso nuevo sobre las relaciones internacionales y las relaciones sociales interpersonales (Pagden, 1998). A mediados de los noventa, la noción de gobernanza desliza hacia la de “buena gobernanza”: primero en la jerga del BM, pero luego progresivamente adoptada por otros actores internacionales y locales.

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, Nueva 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 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 trazan cierto cuadro impresionista de la noción. Se habla entonces de transparencia de la acción pública de cara a los ciudadanos, evaluaciones técnicas y financieras periódicas, competencia gestonaria en la ejecución de los programas de ayuda. La

¹⁶ “...les banques multilatérales et les organismes de développement ont pu aborder des questions délicates susceptibles d’être ainsi amalgamées sous une rubrique relativement inoffensive, et d’être libellées en termes techniques, évitant de la sorte à ces organismes d’être soupçonnés d’outrepasser leurs compétences statutaires en intervenant dans les affaires politiques internes d’États souverains.” (de Alcantara, 1998:112).

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 nueva noción, en torno a la cual se construye un lenguaje común y un haz de referencias compartidas.

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 etiquetar las ‘buenas prácticas’ de aquellos a los que el Banco Mundial se muestra dispuesto a ayudar” (Gaudin, 2002:79).¹⁷ Esta “etiqueta de buena gobernanza” evaluará la aplicación del paquete de reformas institucionales ya mencionadas, pero también ciertas prácticas de defensa de la democracia. Se sostiene entonces 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.

Otras instituciones políticas internacionales se alinearán más o menos rápidamente a estos conceptos y sus derivaciones sociopolíticas 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 de la década del noventa. 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”.¹⁸ 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 comu-

¹⁷ “...une machine de labellisation des ‘bonnes pratiques’ de ceux que la Banque est prête à aider.”

¹⁸ SG/SM/6409, www.un.org

nes 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 ONG, la movilización ciudadana, las empresas transnacionales y el mercado mundial (Smouts, op. cit.). 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”.¹⁹ La Unión Europea (UE) 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 setenta y siete 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).

En la segunda mitad de los noventa, la “buena gobernanza” comienza a asociarse con la optimización del funcionamiento del sistema político-administrativo en vigor en un país dado, así como con la reforma de la función pública. Esta reforma aparece de más en más como una fórmula abreviada, una expresión-síntesis que involucra tácitamente ciertas operaciones: reducción de la dimensión del Estado, transparencia y responsabilidad administrativa. Los “atributos de la democracia y de la gobernanza democrática”, son casi ineludiblemente: elecciones “libres y justas”, sistema de partidos “razonablemente bien organizado y competitivo”, protección de las libertades públicas y derechos fundamentales, estímulo a la sociedad civil y a la formación de grupos de interés con participación activa en los asuntos públicos (Rosenbaum, 1998:508). El sistema político vigente deberá asegurar la competencia democrática, que es condición al funcionamiento del mercado libre. 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 ONG, 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.

¹⁹ <http://europa.eu.int/comm/gouvernance/work/fr.pdf>

La apropiación de los conceptos bancomundialistas pronto se constituirá en 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 socioeconómicos 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 buena 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).

No es lugar aquí para un balance de estos diez a quince años de prédica y práctica de la *good governance*. Bastará mencionar que la gran mayoría de los autores consultados son más bien críticos. La experiencia en América Latina muestra que las reformas institucionales destruyeron estructuras preexistentes sin contribuir a soluciones más democráticas, eficaces y estables. La desestructuración del viejo Estado de Bienestar 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).

En los años noventa, 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 *maffia* de 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 van al encuentro de 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 ONG, 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).

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 pro-

teccionismo, 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. En esta discusión, ocupará también un lugar, el nuevo concepto de “gobernanza”, colocado ahora en una perspectiva planetaria.

6. La gobernanza mundial

“Owandi, mondialisation ako oso ayotongosola mete?”²⁰

¿Es posible una “gobernanza mundial”? Las respuestas a la pregunta son variadas; dependen no sólo del enfoque adoptado, sino del contenido y alcance atribuidos a los términos. Es evidente para tirios y troyanos, de todos modos, 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. Para algunos, el desafío y urgencia de una gobernanza mundial consiste en lograr un abordaje común de preocupaciones que trascienden fronteras e involucran al género humano como tal. Entre estas preocupaciones figuran, en primer rango, las distorsiones económicas atribuibles a la intensificación de los intercambios y la movilidad de capitales, pero también la cuestión del “efecto invernadero” y el recalentamiento global, las consecuencias polémicas del progreso técnico (notoriamente, la cuestión de los OGM), la radicalización de los movimientos que cuestionan la “mundialización liberal”. Si los defensores de la mundialización subrayan el éxito fulgurante de ciertas economías y convocan a los demás a tomar ejemplo, sus críticos enfatizan el incremento dramático de la pobreza y la desigualdad.

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

²⁰ “Y la tal mundialización, ¿va a resolver nuestros problemas?”, en idioma tetela del Congo, citado por René Okitundu Avoki (2004).

con cuestionamientos dirigidos, sobre todo, al carácter antidemocrático e ilegítimo de la acción internacional.

Ciertos desequilibrios mundiales impactan fuertemente sobre todos los países; estos problemas *pueden y deben* ser regulados, y reclaman, por tanto, una negociación equitativa. Aun 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).²¹ 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.

Una dimensión importante del debate hace a la pertinencia analítica de la noción de “gobernanza mundial”. Empecemos por el campo de los que no dudan de la validez del concepto para dar cuenta del cambio en nuestra sociedad contemporánea. Se argumenta por ejemplo, que el viejo “Estado estricto” ejercía funciones de policía e impartía justicia en un espacio sociogeográfico 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, ONG). 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 macroeconómica: intervenciones de Bancos Centrales en el tipo de cambio, asistencia financiera a países en bancarota, créditos a naciones en crisis; ii) regulación microeconómica: 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

²¹ “...trouver le moyen de structurer l’action collective internationale tout en permettant une plus grande représentation des pays en développement.”

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 (Lessourne, 2004).

Otros desestiman que pueda hablarse de “gobernanza mundial” en algún sentido realista que trascienda el recurso retórico. Si gobernanza supone voluntad compartida de razonar juntos, se dice, esto sólo puede darse en espacios delimitados y entre actores que comparten un mínimo de referencias comunes. No es casual que la reflexión sobre el concepto se haya desarrollado a propósito de la gobernanza “urbana”, la gobernanza “local” o la integración europea. Es precisamente por esto que resulta una falacia hablar de gobernanza mundial o global. Un proceso de esta escala debería abarcar a una infinidad de Estados con los más heterogéneos modos de organizarse, de negociar y de decidir; debería elaborarse un programa de acción con objetivos compartidos, nada menos que por *todos* los componentes del género humano. Todo muestra que, muy al contrario, 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. Por tanto, la “gobernanza global” no aporta un criterio de análisis concreto de la realidad internacional presente. 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 Rio 92 sobre el medio ambiente, El Cairo sobre demografía, Pekín sobre los derechos de las mujeres, Estambul 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. También han logrado hacer valer compromisos públicos tales como los “ecolabels” que numerosas empresas multinacionales acuerdan respetar bajo la mirada atenta de organizaciones medioambientalistas; debe igualmente anotarse, entre estos logros, la incorporación de la problemática ambiental en el discurso del BM. Pero cualquier pretensión de ir más lejos en procura de una “gobernanza mundial”, supone una visión idílica del mundo actual que no contempla las situaciones de dominación brutal, ni las condiciones infrahumanas en que discurre la existencia para miles de millones de personas, ni la virtual ingobernabilidad en que están sumidos vastos sectores de la comunidad internacional (Smouts, 1998).

¿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).

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”.

- 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.
- ii) A menudo la mundialización es vista como un proceso implacable de homogeneización 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 EE.UU. y 22% en Europa. Se concluye que la integración económica puede, tanto homogeneizar, como ahondar diferencias y especificidades.
- 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.

-
- iv) La manifestación institucional de cierta conciencia cívica planetaria está dada por la cantidad y volumen de actividad de las ONG; 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.

Para estos autores, debe realizarse un decidido movimiento planetario de incorporación de todos los países, sin excepción, a la gobernanza mundial. Este movimiento reposa sobre un imperativo esencialmente humano, “...en nombre de argumentos de altruismo, ética y equidad”. Pero también –y sobre todo, parecerían pensar– esta gobernanza mundial se presenta como salvaguarda ante “...la desesperación y la tentación de radicalismo de poblaciones que no perciben los beneficios de la organización multilateral”, desesperación que se constituye en “suelo privilegiado para el crecimiento de los falsos profetas de las guerras y del terrorismo” (op. cit., p.99).²²

Estos temores son compartidos por numerosos analistas, que colocan estos fenómenos en la confluencia del derrumbamiento del bloque soviético, el fin del sueño tercermundista de desarrollo autosuficiente y el crecimiento exponencial de la riqueza y la desigualdad. Estos mismos argumentos llevan a Philippe Moreau Desfarges, por ejemplo, a desestimar 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.²³ 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

²² La cita original dice: “... associer l’ensemble des catégories de pays à la gouvernance mondiale s’impose: d’abord au nom d’arguments d’altruisme, d’éthique et d’équité; mais aussi pour lutter contre le désespoir et la tentation de radicalisme de populations qui ne perçoivent pas les bénéfices de l’organisation multilatérale de l’économie mondiale, et constituant un terreau privilégié pour les faux prophètes des guerres et du terrorisme...” (Jacquet *et alt.*, 2002:99).

²³ Es de notar igualmente que en este razonamiento, el autonomismo vasco o corso –o tantos otros regionalismos menos acentuados– no tienen lugar alguno.

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 delinquentes, por otra.

En coherencia con este argumento, la gobernanza es presentada como 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 supervivencia” gracias a la ciencia y a la tecnología. La gobernanza es, en definitiva, una idea del “mundo rico” donde las necesidades elementales están satisfechas, el individuo ya no se encuentra atenazado 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; aquellas, 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 socioeconómico y político, véase las democracias industrializadas del hemisferio norte.²⁴

Numerosos analistas comparten un abordaje similar de la gobernanza en términos de un pluralismo, negociación y compromiso que tiene por paradigma la actual Unión Europea. Así un texto de Jacques Chevallier, que recorre largamente una secuencia de constataciones ya muy familiar: la complejidad de los problemas contemporáneos, la existencia de múltiples poderes, la necesidad de fórmulas ágiles de cooperación entre intereses y actores desigualmente involucrados, la búsqueda de una acción colectiva resultante de negociaciones público-privadas, la elaboración de un nuevo estilo de gobierno horizontal y consensuado, aceptación por el Estado de otros decisores en pie de igualdad, y en definitiva, la emergencia de un modelo pluralista de gestión del poder, opues-

²⁴ “La gouvernance est l’enfant de l’abondance et de la démocratie. Les hommes, libérés des obsessions immédiates de survie par la science et la technologie, n’ont plus qu’à jouer”; “La gouvernance est une idée du monde riche. Les besoins dits élémentaires sont plus ou moins satisfaits. L’individu n’est plus tenaillé par la faim ou le froid. Le partage de la nourriture n’a plus à être assuré par un pouvoir, maître absolu des greniers. Le marché peut entrer en jeu.” (Moreau Desfarges, 2003, pp. 19 y 22, respectivamente).

to al modelo vertical y compulsivo del Estado tradicional. Este autor llama “Estado regulador” a la institucionalidad emergente: ya no se trata de imponer cierto proyecto global de desarrollo sino de garantizar el equilibrio. Y este “equilibrio complejo” propio del Estado posmoderno cuenta ya con un modelo: la Unión Europea (Chevallier, 2003). Asimismo, este mundo de confort material y libre negociación de la convivencia genera sus problemas específicos, y éstos reclaman también los buenos oficios de la gobernanza. Los inconvenientes de nuevo tipo que acarrea la abundancia, generan sus propias preguntas: ¿cómo mantener la dinámica de la creación de riquezas, qué hacer con los desechos de todo tipo, cómo regular la polución, el aire, el agua y el espacio? Y aquí de nuevo, la “mano invisible” que racionaliza. Recursos antes considerados ilimitados y que se han vuelto escasos, deberán ahora evaluarse en términos de mercado; sólo la ley de la oferta y la demanda podrá determinar el valor del agua, los espacios verdes, la propia atmósfera.

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 5 años, razonaba Summers (Toussaint, 2004). ¿Habría que reprocharle su claridad...? Todo lo contrario. Poco importa que el autor de la nota se franqueara ante sus pares en términos que jamás hubiera empleado para otro público... o mejor dicho, es precisamente *gracias a esta circunstancia* que podemos apreciar en toda su dimensión la confianza ciega que cierto razonamiento tecnocrático deposita en decisiones que la plebe jamás entendería. No se trata *necesariamente* de un procedimiento cínico o inhumano; una persona puede sentir que actúa con cristiana caridad cuando escamotea al sufriente una verdad que sólo agravaría su angustia sin

aportarle nada bueno. No son sentimientos sino convicciones las que deben discutirse.

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? Se suele contestar negativamente a esta pregunta esgrimiendo principios éticos o de solidaridad elemental, cuando no, razones de seguridad mundial. No se puede abandonar a los excluidos, escribe Moreau Desforges. Pero, “¿... cómo lograr que se constituyan en jugadores con capacidad y voluntad de participar de una gobernanza que para ellos no es más que una nueva mistificación que sirve a los poderosos?”²⁵ Notemos aquí que “ellos” son *todos los demás*, y “nosotros” los encargados de hacerlos entrar en razón. La suposición contenida en la segunda parte de la pregunta es muy llamativa, ya no por lo que dice en sí, sino porque el autor se permite no fundamentarla *nunca* en su texto. En cualquier caso, la pregunta es respondida: se debe combinar ayuda con responsabilización. El autor ilustra muy bien su pensamiento con el relato siguiente. En oportunidad del colapso financiero de comienzos del 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.

Muy otra es la interpretación de este mismo caso argentino que hace Joseph Sitglitz, Premio Nobel de Economía. Esta crisis dejó al desnudo la enorme ines-

²⁵ “Il est impossible d’abandonner les exclus, mais comment en faire des joueurs ayant la volonté et la capacité de participer à la gouvernance, alors qu’à leurs yeux elle n’est qu’une nouvelle mystification pour confirmer le pouvoir des puissants?” (op. cit., p.100).

tabilidad 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 Sitglitz– 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 sesenta 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” (Sitglitz, 2003:22).²⁶

La “gobernanza mundial”, en toda su complejidad y atravesada por perspectivas muy diversas, se muestra como un desafío importante y aun grave para la convivencia humana en el planeta. Llegados a este punto de la exposición, parece claro que no hay, entre las distintas aplicaciones de la “gobernanza”, más que distinciones analíticas, todas ellas igualmente tensionadas por una discusión que las atraviesa y engloba. Pero es evidente que estas distinciones facilitan la discusión y la percepción de la problemática. Volveremos a poner a prueba esta afirmación en el apartado que sigue, en que abordaremos la “gobernanza urbana” en tanto fenómeno histórico-social y reflexión teórica específicamente europea.

²⁶ “Si l’Argentine n’avait pas privatisé son système de retraites il n’y aurait pas eu de déficit au niveau fédéral. Le déficit que le FMI a critiqué si durement semble résulter directement de la politique que le FMI a soutenue.”

7. Metropolización y “gobernanza urbana” en Europa

“Il convient... de se méfier d’un excès d’ethnocentrisme...”
(Pérez, 2003:21)

Desde el Renacimiento, 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. 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; en los países del Sur “se emprenden grandes obras de infraestructura –plataformas portuarias, construcción vial, modernización de aeropuertos– en una alocada carrera para ofrecer las mayores ventajas comparativas a las inversiones productivas de las grandes multinacionales”. Estos procesos de cambio y remodelación han recibido 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, op. cit. p.128).

La noción de gobernanza ha sido empleada con fecundidad en el análisis de todas estas transformaciones políticas urbanas. La literatura es particularmente prolífica y elaborada, entre los autores europeos. Ello puede explicarse en buena medida por la centralidad y dinamismo de las ciudades y localidades en el proceso de integración europea. Para algunos, esta “noción integradora” parte de constataciones ampliamente tematizadas: fragmentación social, económica y política del territorio, arquitectura territorial inadaptada a los problemas en presencia, debilitamiento de las solidaridades en contextos de creciente interdependencia, y problemas de gobernabilidad en los asuntos públicos. Ciertos autores, entretanto, se guardan de una adhesión incondicional a un abordaje

“elevado al rango de concepto prometeico” bajo cubierta de la *good governance*. Recuerdo que no tiene por qué obstaculizar una exploración racional del rendimiento analítico de la “gobernanza” para comprender diversas políticas institucionales y sociales en curso de transformación, tal como lo señala un equipo de investigadores suizos (Leresche, 2001).

No todos los autores europeos advierten, sin embargo, la excepcionalidad de los procesos observables en el Viejo Mundo. Es por esto que no resulta fácil distinguir entre aquellos rasgos propiamente europeos e irrepetibles de los procesos urbanos recientes, y aquéllos que admiten ciertos paralelismos con los contextos latinoamericanos o del Tercer Mundo en general. Optaremos aquí por un camino conservador, y 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. En el cuadro exploratorio de este trabajo, no parece prudente ir más lejos. 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. La actitud más ponderada nos parece la de una incesante “vigilancia epistemológica” defendida por Pierre Bourdieu.

El particular interés que reviste el análisis de las transformaciones urbanas descansa en una doble situación novedosa: las ciudades constituyen escenario privilegiado del cambio social actual, y representan hoy el lugar central de la producción de riquezas. Al presente, *la mitad de la población mundial vive en ciudades*, y si la urbanización en el hemisferio norte se extendió por más de un siglo, su ritmo en el sur es particularmente acelerado. Así por ejemplo, la población de Corea del Sur era 80% rural en 1960, y en 2000 se invirtió la relación con el 80% de coreanos viviendo en ciudades (Jouve, 2003). Las metrópolis constituyen, por otra parte, un área de confrontación social con mecanismos de segregación socioespacial que se traducen a términos de un acceso diferencial a servicios y pautas de consumo colectivo. El peso creciente de las ciudades en el paisaje político-administrativo, en las actividades económicas y en la reproducción cultural del tejido social, dan lugar a nuevas configuraciones en las relaciones entre el Estado y los poderes locales. Nuevas formas de acción pública acordes con estos cambios, pasan por la negociación contractual entre instituciones del más variado cuño: administraciones y colectividades locales, establecimientos públicos intercomunales, asociaciones de todo tipo, representantes

empresariales, que pugnan por hacer valer sus intereses y por conquistar su lugar en una retícula gestonaria de creciente complejidad.

Conforme esta evolución reciente cobra cierto ritmo y cristaliza en formaciones organizativas relativamente estables, se vuelve más neto el contraste con los modos de acción urbana dominante en las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, en que el Estado imponía de modo relativamente omnipotente directivas políticas no concertadas con los actores locales. De más en más, la metrópoli se erige en el cuadro sociogeográfico de una acción colectiva densa y polifónica, portadora de grados variables de diversidad-fragmentación económica, política y sociocultural. Correlativamente, se incrementan las dificultades para estabilizar intercambios entre instituciones tan heterogéneas. En el camino, estos colectivos urbanos acrecientan la disponibilidad de recursos de todo orden, necesarios para la acción pública: tecnoestructuras calificadas, saberes técnicos y jurídicos, capacidad financiera. Todo ello redundando en pretensiones legítimas de detentar una parte del interés general, que dan vida a una recomposición dinámica de las relaciones entre esfera política y actores locales. Estos, por otra parte, se despegan de su anclaje tradicional en la producción de servicios “de proximidad”, para abrirse a un abanico de iniciativas de desarrollo económico y de gestión del espacio urbano, impensables hace apenas un cuarto de siglo. De allí en más, actores e instituciones no estatales ocupan un espacio de importancia creciente en la regulación social, se operan nuevas distribuciones de competencias y prerrogativas ante el Estado, y las ciudades protagonizan en toda la vieja Europa lo que algunos han llamado su “revancha histórica” sobre los Estados.

El contenido que adopta la “gobernanza urbana” en Europa sólo puede aprehenderse una vez se ha comprendido el proceso orgánico de constitución histórica de las ciudades en el viejo continente: es lo que nos enseña la laboriosa investigación de Patrick Le Galès (2003), producto sedimentado de varios años de trabajo. El autor estudia las transformaciones urbanas iluminándolas con los contrastes que exhibe la comparación con la experiencia histórica de Norteamérica. La pertenencia territorial, la tradición cultural y las jerarquías sociales distinguen una génesis de las ciudades europeas frente a una sociedad norteamericana menos jerarquizada, con mayor igualdad y movilidad social y donde las raíces locales cuentan mucho menos. El típico burgo medieval era un espacio público de fronteras regionales definidas donde gobierno local, comunidad y pertenencia se imbricaban fuertemente. *La importancia de las ciudades en las actuales sociedades europeas arraiga en esta tradición ancestral.* Asimismo, el proceso de integración europea interpela a unas ciencias sociales habituadas a privilegiar la categoría del Estado-nación, y por tanto ex-

cesivamente inclinadas hacia un abordaje “de arriba abajo” de la constitución de las sociedades posrenacentistas. El estudio de la integración europea reclama en cambio la combinación de la clásica mirada *top down* con una perspectiva *bottom up* que parta de los actores, territorios, grupos e instituciones involucrados en dicha integración. Los estudios sobre la formación del Estado moderno han opuesto los intereses egoístas de burgueses atrincherados en la ciudad, a élites protagónicas de la construcción del Estado-nación como institución centralizadora. Recientemente –subraya Le Galès– se ha revalorizado una perspectiva analítica diferente ya iniciada por Weber, que procura identificar los lazos estrechos entre urbanización y formación del Estado. Esta aproximación conlleva una revalorización del rol de las ciudades y sus grupos sociales en la construcción estatal, hasta ahora opacado por los ideólogos del Estado-providencia universalista. En ancas de esta reorientación teórica, Le Galès formula ciertas hipótesis que vertebran su denso estudio empírico.

- i) En Europa Occidental, la interpenetración de ciudades y Estados es central para la comprensión de las transformaciones de estos últimos.
- ii) La imbricación histórica de ambas entidades hace que a toda distensión de la institución estatal le siga un desarrollo de modalidades de autonomía, integración y fragmentación de las ciudades y regiones.
- iii) La integración europea discurre en un espacio caracterizado por formas más “territorializadas” de desarrollo capitalista, en comparación con los Estados Unidos; en este contexto, y a despecho de ciertos pronósticos de declinación de las ciudades europeas, éstas se involucran incesantemente en compromisos de integración social, cultura y desarrollo económico.
- iv) Los actores de estas transformaciones urbanas son asociaciones, empresas, grupos de interés, pero también instituciones de gobierno local y representantes políticos; la integración europea se caracteriza por un vasto movimiento de redistribución de la autoridad y cierta distensión relativa del carácter compulsivo del Estado central.²⁷

La descentralización europea iniciada en los setenta, entronca con este “retorno de las ciudades” y remite a una profundización de la democracia representativa que incorpora reclamos de autonomía y reconocimientos de identidades locales y regionales en ascenso desde los sesenta. Descentralización es aquí, por tanto, sinónimo de ampliación de la ciudadanía moderna, que incorpo-

²⁷ “Le langage des réseaux, des enchevêtrements, des interactions, des acteurs, des organisations semble plus pertinent que celui des structures sociales, des rapports de classe” (op. cit p.25).

ra una nueva dimensión a su identidad: la dimensión territorial. En los ochenta emergen nuevas élites regionales constituidas durante el período de acumulación de la segunda posguerra; y allí donde pueden generar por sí mismas nuevos polos de desarrollo, reclaman autonomía y cuestionan la lógica redistributiva cara al “Estado social”, que procuraba un equilibrio entre regiones más ricas y más pobres. Al amparo de este proceso, cobra forma cierta “ideología de las regiones ganadoras” que presiona hacia una descentralización con inserción en un crecimiento económico competitivo. La idea de la solidaridad entre regiones se debilita y da lugar a una regionalización invocada para fundar la competitividad y ya no la profundización de la ciudadanía, como había sido el caso, quince años atrás. Más adelante podrá notarse el fuerte contraste entre esta descentralización europea “desde abajo” que jaquea al Estado-providencia desde una nueva matriz regional de desarrollo económico-social, y una descentralización “desde arriba” practicada en el Sur que acelera la desestructuración del Estado y la distensión del tejido social (Peemans, 2004).

Es claro, entonces, que la noción de “gobernanza” en el contexto europeo se nutre de un proceso de integración que carga las tintas en la centralidad de ciudades y regiones en las decisiones colectivas, por una parte; y en la progresiva autonomía política, económica y sociocultural de las localidades, por otra. Pero más concretamente, la gobernanza europea surge como desafío complejo y perentorio, dada la construcción de una Unión Europea confrontada a una toma de decisiones de política pública *en ausencia de un gobierno europeo central*. El proceso de integración europea, viejo ya de varias décadas, ha alcanzado cierta estabilidad económica relativa y una legitimidad política probada por numerosas crisis. Ello no obsta la existencia de descontentos ciudadanos de diverso tenor cuyo blanco principal lo constituyen las instituciones comunitarias. En respuesta, la UE se ha propuesto, desde 2001, la realización de una convención de regiones, localidades y actores diversos con vistas a la rediscusión de alcances y contenidos de la “gobernanza”. Las preocupaciones recogidas en dicha instancia, señalan, entre otras cosas, el fortalecimiento de la presencia regional en los ámbitos legislativos comunitarios, mayor involucramiento de los parlamentos regionales, creación de circunscripciones electorales de base regional, y mecanismos de consulta a las regiones siempre que éstas se vean afectadas por normas comunitarias.

Todos los enfoques de la gobernanza hasta aquí comentados comparten una convicción: el Estado debe intervenir poco y compartir su poder con la “sociedad civil”, debe costar menos y volverse más modesto. En el apartado siguiente trataremos los principales argumentos con que se defiende esta reducción estatal, y luego haremos un espacio a quienes los critican.

8. Los cruzados del “Estado mínimo”

*“En la época del gobierno, el Estado, severo gendarme de la unidad,
es un rector ideológico que difunde la fe nacional.
En la era de la gobernanza, lo político ya no tiene sentido,
sólo sirve para cuidar que el juego social discurra sin mayores inconvenientes.”
(Moreau Desfarges, 2003:30)²⁸*

Hemos podido ver que 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. Se admite 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; nada de esto es puesto en duda siquiera por los liberales más acérrimos. Pero cada quien entiende que las cosas ya no son lo que eran, y que ahora las instituciones de gobierno son pasibles de atenta vigilancia por parte de otros actores cuyo ascendiente no hace más que acrecentarse: organizaciones multiformes de la “sociedad civil”, una miríada de ONG (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.

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” caro al liberalismo de la primera hora. En este sentido, ciertas declaraciones parecen más ruidosas que realmente sustantivas; en ellas, toda la profusión discursiva en torno a la gobernanza se

²⁸ “A l’âge gouvernemental, l’État, gardien sévère de l’unité, est un guide idéologique, diffuseur de la foi nationale. A l’ère de la gouvernance, le politique, vidé de toute finalité, ne sert plus qu’à surveiller que le jeu social ne se déroule pas trop mal.”

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 de setiembre de 2001 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).²⁹ En definitiva, todo el argumento se reduce a afirmar 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 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).³⁰ 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).

²⁹ “La bureaucratie étouffe la liberté, l’égalitarisme se substitue à l’égalité, la solitude grignote la fraternité.”

³⁰ “...une profonde réforme d’un État plus modeste, un État dans lequel des agences publiques et privées coopéreraient sur des bases contractuelles en apportant des solutions aux problèmes de l’action publique.”

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, sigue ciertas líneas que pueden 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 unilateral *urbi et orbi* 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.

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*. Es el caso del trabajo de Gilles Paquet (2004), que cumple largamente el desafío de tratar las “patologías de la gobernanza” desde una perspectiva sistémica y valiéndose de un análisis empírico cuidadoso. El interés de esta lectura radica, sobre todo, en su carácter polémico. 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.

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 esta 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 arreglarse las 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.

Esta doctrina de la autosuficiencia del Estado central que provee, alienta el mito del sistema que “funciona” por sí mismo: que cada cual atienda lo suyo, 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. Dicho modelo bloquea una genuina rectificación: una vez señalado “el culpable”, el siste-

ma recobra una confianza acrítica en su bondad. Ello puede resultar muy peligroso cuando el origen de la falla, precisamente, es “sistémico” y no individual.

En otro orden de cosas, este Estado “tradicional” se asienta sobre cierta noción de “voluntad general” que reduce a las personas a ciudadanos abstractos, despojados de sus peculiaridades. Esta igualación formal y abstracta enmascara identidades y banaliza cualidades específicas de personas y de grupos, en el acto mismo de reducirlos 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. Cierta federalismo territorial implantado en Canadá constituye ya un paso en dirección del respeto de las diferencias étnicas, culturales, etc., tan indispensables a la gobernanza. Pero es sólo un paso: otras formas no territoriales de diversidad no son contempladas: grupos religiosos, intelectuales, homosexuales, por ejemplo, desigualmente distribuidos por el territorio, y por tanto no representados por un federalismo de anclaje sociogeográfico. Por este camino, la gobernanza se encuentra bloqueada. Un mecanismo capaz de neutralizar este efecto sin escandalizar a los liberales –discurre Paquet– es el voto proporcional estructurado de modo tal que asegure representación por cuota parte de los distintos grupos identitarios. Enumeramos a renglón seguido algunas aplicaciones de la gobernanza en la perspectiva desarrollada por este autor.

1. La atomización ciudadana sobre los que se erigen los Estados modernos explica el creciente ausentismo electoral característico de muchas viejas democracias. Esta defección del sentido del deber ciudadano constituye un verdadero cáncer para los mecanismos de representación democrática. Lo mismo puede decirse de la ausencia de ámbitos de deliberación; los ciudadanos toman conocimiento de los asuntos de interés común a través de los medios de comunicación masiva, pero no tienen dónde discutirlos ni evaluar los pros y contras que comportan las opciones en juego. Resultan así, decisiones de gobierno sin genuino conocimiento de los estados de opinión ciudadana.
2. El sistema de salud canadiense es caro e ineficiente. Se ha propuesto un incremento presupuestal y reglamentaciones más severas, pero Paquet entiende que estas disfunciones adolecen de una coordinación eficaz con amplia distribución de recursos de poder y de conocimientos. También se debe dar la palabra a los pacientes, que deberán ser oídos por los productores de servicios. Los ciudadanos deben conocer la estructura de costos, y la total gratuidad del servicio debe ser sustituida por tiques moderadores, seguros de salud y cuentas de ahorro de salud. Debe igualmente cesar un monopolio estatal que sólo beneficia a la burocracia de gobierno y los sin-

dicatos, ambos tributarios del viejo Estado central y paternalista.

3. Las “prisiones mentales”, laboriosamente construidas a lo largo de cuatro décadas de Estado-providencia, constituyen obstáculos que no pueden ser removidos en plazos breves. El sistema educativo canadiense sufre los efectos monopólicos del cártel constituido por burócratas del Estado y sindicatos de la enseñanza. Deben procurarse mecanismos de participación de los padres en la elección de la escuela, así como en otros aspectos de la vida estudiantil de sus hijos, y debe promoverse una mayor oferta de opciones educativas.
4. La complejidad de las sociedades contemporáneas amplía los efectos indeseados de acciones animadas por las mejores intenciones. Es el caso del salario mínimo, originariamente establecido para proteger los derechos del trabajador. Pero dado que el empresario sólo puede pagar un salario que no afecte su margen de beneficios, un salario mínimo excesivamente elevado le impide pagar el trabajo de personas “más débiles” por su nivel educativo inferior o por su condición de inmigrante. El control estatal del precio de los alquileres plantea una situación similar. Inspirada en los más loables propósitos de defensa del inquilino modesto, esta medida desestimula la construcción, lo que reduce la oferta, y finalmente el alojamiento disponible se estanca y deteriora. Esto afecta, ante todo, a los demandantes más modestos, a los que precisamente se pretendía proteger.
5. La evaluación de resultados en sociedades eminentemente “cuantofrénicas” como las nuestras, se topa con su límite cuando las auditorías deben confiar necesariamente en resultados basados en muestras o en documentos y declaraciones que han podido ser manipulados. La escasa confiabilidad que acompaña a menudo estos controles, estalla regularmente en denuncias de fraudes, venalidad y otros abusos. Pero en “tiempos normales” prima cierta tolerancia cómplice de medios de comunicación y ciudadanos corrientes; ello puede también percibirse como un efecto de la pérdida de la confianza. La “cultura de confrontación” entre evaluadores y evaluados reconduce la guerra eterna entre gato y ratón; los evaluados conocen siempre mucho mejor los asuntos examinados, y sin su colaboración el evaluador difícilmente llega al fondo del problema que se procura indagar. Así, sólo una “cultura de cooperación” sustitutiva podría aspirar realmente a garantías de eficacia en los controles.

Los partidarios de la reducción del Estado son sin duda predominantes en la literatura que se ocupa de la gobernanza. Veamos ahora los argumentos más corrientes de sus críticos.

9. Algunas voces críticas

“Lamentablemente, la problemática de la gobernanza ha sido acaparada por organizaciones internacionales preocupadas por legitimar sus orientaciones y sus proyectos de inspiración neoliberal...”
(de Senarclens, 1998:95)³¹

Francois-Xavier Merrien (1998) coloca la “gobernanza” en un marco muy preciso de transformaciones político-institucionales de estos últimos años. El autor entiende que el paradigma de la gobernanza, confortado por organizaciones internacionales muy influyentes, coloniza la reflexión actual sobre los Estados-providencia. El discurso inspirado por dicho paradigma puede expresarse como sigue. El Estado ha perdido capacidad de iniciativa, no consigue prever – y menos aún evitar– las consecuencias perversas de sus acciones, decrecen sus recursos de 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 se atrinchera en los círculos viciosos de la burocracia, los márgenes de maniobra de la acción estatal se estrechan incesantemente, y la crisis generalizada 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”

³¹ “Malheureusement, la problématique de la gouvernance a été accaparée par des organisations internationales soucieuses de légitimer leurs orientations et leurs projets d’inspiration néolibérale, et par des auteurs dont les travaux théoriques manquaient souvent de rigueur et qui confondaient parfois l’expansion des acteurs internationaux avec le déploiement du mouvement inexorable de l’histoire.”

operativo en tres registros simultáneos: descriptivo, analítico y normativo. Por otra parte, el Estado-providencia que hoy colapsa, 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.

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 de pronto, *en los países desarrollados no se verifica la anunciada crisis de legitimidad*; tal crisis está lejos de corresponder a un correlato evidente de los procesos arriba descritos. A comienzos de los noventa, 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 social.³² 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? Una hipótesis sostiene que 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 UE– 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 han acrecentado su rol en la adaptación de las economías, intervienen masivamente para facilitar las jubilaciones anticipa-*

³² Merrien (op. cit.) apoya sus proposiciones en un estudio publicado por Borre, O.; Scarborough E., *The Scope of Government*, Oxford Univ. Press, Oxford, en base a una encuesta realizada en Gran Bretaña, Italia, Austria y Noruega.

das, 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.

Es así que, a contrapelo de una retórica persistente, no hay señales de transformaciones profundas que autoricen a hablar de una declinación o un retroceso del Estado.³³ La evolución de los Estados-providencia europeos sigue líneas de desarrollo heredadas del pasado, sin mayores rupturas o discontinuidades. Las configuraciones institucionales de cada país gravitan en la percepción de los problemas, en las agendas públicas, en las modalidades de juego que comparten actores individuales y colectivos. *Esta dimensión de la realidad parece escapar a los teóricos de la gobernanza.* A pesar de grandes similitudes de contexto externo y de globalización de la esfera económica, similares grupos de actores despliegan estrategias distintas, tienen capacidades de acción diferentes, sufren las presiones de grupos de intereses organizados, establecen acuerdos con grandes organizaciones sindicales. En suma, las instituciones configuran el cuadro dentro del cual se despliegan –o no– ciertas acciones políticas.

Todo ello pone en entredicho la idea de que la privatización y la asociación público-privado goce de las bondades preconizadas por sus defensores. 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, redundaría en un aumento de

³³ “... les États Providence demeurent des réalités incontournables qui fonctionnent au demeurant non de manière strictement étatique mais selon des arrangements massivement contrôlés par l’État.” (Merrien, 1998:65).

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 cara al Estado-providencia, 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.

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 “neocorporativos” 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 oír.

El enfoque de la gobernanza presenta el mérito 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 en tanto “teoría”, no permite una ponderación adecuada de las diferentes modalidades de crisis de la acción estatal, ni del alcance de las distintas soluciones planteadas a los problemas en presencia. Más aun, la noción se erige en obstáculo al análisis sociológico de estas realidades, en la medida en que induce la percepción funcionalista de un desarrollo “necesario” e “ineluctable”, exagera las convergencias de las distintas realidades en desmedro de sus divergencias, y en definitiva promueve soluciones supuestamente universales y adaptables a toda situación local.

El enfoque corriente de la gobernanza toma como punto de partida indiscutido una relación unívoca entre mundialización y obsolescencia del Estado social. En realidad, corresponde preguntarse si la globalización ejerce efectiva-

mente sobre los Estados-providencia una presión tal que los obligue a adaptarse o perecer. La respuesta a esta pregunta 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 teoría, 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 científicidad que camufla la falta de contrastación empírica de sus postulados.

Veamos ahora otro abordaje crítico que comienza por una recapitulación ya muy familiar que presenta la gobernanza como un sistema de coordinación entre actores sociales múltiples y fragmentados, con vistas a mejorar la eficacia de la acción pública. Se describe una coordinación horizontal y vertical de las políticas públicas que privilegia la concertación y la negociación para tomar decisiones en contextos de pluralidad y complejidad de actores e intereses. Ahora bien –aquí viene cierta pincelada original–, 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 estatus 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 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.

Es evidente que la noción de gobernanza cobra todo su encanto persuasivo de las prácticas democratizantes que sugiere: menos jerarquía, más participa-

ción horizontal, cooperación de múltiples decisores, obligación de rendir cuentas. Pero tal vez la mayor paradoja reside en el hecho de que en su versión más radical, esta perspectiva se contradice con la democracia representativa en el acto de subestimar la especificidad del poder político centralizado; 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, se ha subestimado también otra circunstancia cuya banalización puede acarrear graves problemas de “gobernanza” precisamente: los partícipes del juego de coordinación horizontal, negociación y regulación plural, *nunca son iguales*; por tanto, en dicho juego son siempre los grupos más poderosos, los más homogéneos y los que gozan de una visión estratégica de sus propios intereses, 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).

Otra recurrencia fuerte en el discurso de la gobernanza, es el imperativo de la descentralización del Estado. Veamos qué significa esto, especialmente en el hemisferio sur que –como hemos visto– es el principal campo de acción donde se despliegan los reclamos de “buena gobernanza”. Podrá verse aquí la grave distorsión a la que lleva el empleo de una noción abstracta de “descentralización” que no contempla el significado radicalmente distinto que puede tener en diferentes realidades históricas y sociopolíticas. En estos países del sur –“subdesarrollados” o “en desarrollo”– la descentralización anterior a los ochenta 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. A partir de los ochenta se verifican algunos casos de “regiones ganadoras” al modo de sus pares del Norte (ver *supra*): el polo São Paulo-Rio Grande do Sul, en Brasil; el Norte mexicano; Bombay en la India. Pero esto es más bien la excepción que la regla; al sur del mundo, la acción descentralizadora significó, sobre todo, fragmentación y reducción de la función redistributiva del Estado. Este proceso exacerbó regionalismos preexistentes con base en lo étnico 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 considerablemente. Estas decisiones políticas no contaban, lógicamente, con financiación adecuada, puesto que se trataba de acciones inspiradas por una filosofía de “minimización” del Estado. Esta retracción estatal motivará en los noventa iniciativas locales de ONG diversas, hasta allí marginales, que contribuirán ahora a realzar la importancia del desarrollo local, la lucha contra la pobreza, la expansión de los llamados microcréditos, etc. Esta descentralización será encuadrada discursivamente en la “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”. Resulta evidente, sin embargo, que esta “gobernanza local” ha perdido toda semejanza con aquella noción que en Europa remitía a una ciudadanía ampliada por la pertenencia territorial y la nueva legitimidad regional del Estado-nación.

La “retirada” del Estado se ha traducido para porciones crecientes de la población 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 optimista, a menos que nos limitemos a la balanza comercial, al control de la inflación y la reducción del déficit fiscal, como efectivamente es de uso corriente. 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 sociopolítica y corroen los vínculos socioculturales que brindan sentido a la vida de las personas; la generalización de la anomia y la violencia cerrará un círculo vicioso que condena a poblaciones enteras a la deriva, la desazón y la desesperanza profundas: “El antiguo estado de cosas ya no es lo que era y el nuevo es inaccesible para muchos, con lo cual grupos enteros de poblaciones se encuentran en una situación de anomia” (Peemans, 2004:27).³⁴

Esta modernización estatal con base en la marginación de vastos sectores sociales, engendra una violencia creciente que se manifiesta en las calles con la criminalidad, o que encuentra cauce en grupos de apelación religiosa, étnica, tribal, xenófoba. Las relaciones contractuales del mercado no producen por sí mismas lazos sociales, y crece el número de los que ingresan en una espiral ascendente de particularismo, exclusión e intolerancia. Capas sociales enteras

³⁴ “L’ancien monde n’étant plus tout à fait comme avant et le nouveau restant pour beaucoup inaccessible, des groupes entiers de populations se trouvent dans une situation d’anomie.”

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”. La desintegración social en curso se alimenta de sí misma, facilita la emergencia de nuevas formas de violencia y de *maffias* de toda especie, acelera el colapso de instituciones estatales ya descaecidas, y se configura un virtual retorno al “estado de naturaleza” hobbesiano.

Sin embargo, este cuadro no está completo. 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 constituyen o 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) 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. Ello explica que estas iniciativas constituyan reflejos primarios de supervivencia, 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.

A pesar de su carácter reactivo ante una situación límite –o tal vez *debido a* este origen primario– en no pocas ocasiones estas acciones reestablecen prácticas populares ancestrales que habían sido banalizadas, excluidas y combatidas por políticas de modernización e implantación de relaciones de mercado. Estas prácticas combinan estrategias individuales, formación de redes y construcciones asociativas de complejidad variable. Estas prácticas colectivas se ligan *inseparablemente* a la generación o preservación de lazos de pertenencia y una vida colectiva gravemente amenazada; por esto, constituyen modalidades de construcción identitaria *muy diferentes* de aquéllas invocadas *supra* a propósito del “retorno” de las regiones en Europa. Las implicaciones de la descentralización y la “gobernanza local” son, por lo tanto, muy disímiles en contextos tan distintos como los descritos. En el discurso de los actores de la globalización, esta “descentralización” tercermundista –acompañada de térmi-

nos como participación y democracia— es sinónimo de adaptación local a las nuevas condiciones de la economía. Y aun las élites locales, que deberían traducir las expectativas de la población, preconizan una participación que no es más que otro nombre para la transformación de la localidad en soporte de empresas regidas por normas del mercado mundial.

Hemos visitado en este último desarrollo, las argumentaciones esgrimidas por los críticos de la noción más corriente de gobernanza. 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.

10. Bibliografía

- Alcántara, Cynthia Hewitt de (1998) Du bon usage du concept de gouvernance. *Revue Internationale de Sciences Politiques*. UNESCO, París. n.155. p.109-118.
- Arturi, Carlos; Oliveira, Renato de (2003) En: Milani, Carlos; Arturi, Carlos; Solinís, Germán (Dir.) *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXI^e siècle?* París: UNESCO. p. 13-31.
- Aureano, Guillermo (2003) Gouvernance et contrôle des drogues dans les forums unilatéraux. En: Milani, Carlos; Arturi, Carlos; Solinís, Germán (Dir.) *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXI^e siècle?* París: UNESCO. p. 67-97.
- Banco Mundial (1995) *Better Urban Services*. Washington.
- . (1991) *Rapport sur le développement dans le monde 1991*. Washington.
- Boujenoui, Ameer; Bozec, Richard; Zeghali, Daniel (2004) Analyse de l'évolution des mécanismes de gouvernance de l'entreprise dans les sociétés d'État au Canada. *Finance Contrôle Stratégie*. v.7, n. 88, jun. p. 95-122.
- Cabanes, Arnaud (2004) *Essai sur la Gouvernance publique*. París: Guarino.
- Castells, Manuel (1997) *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza. p. 27-35 y 75-90.
- Chevallier, Jacques (2003) *L'État post-moderne*. París: LGDJ.
- Cohen, Samy (2003) *La résistance des États*. París: Seuil.
- Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (2002) Informe sobre la Governanza para el Desarrollo Sostenible en Europa: la perspectiva catalana. http://www.cat-sostenible.org/pdf/recerca_5_castella.pdf
- Donzel, André (Dir.) (2001) *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*. París: Maissonneuve et Larose.
- Ermida Uriarte, Oscar (2001) Diálogo social: teoría y práctica. *Revista de Derecho Laboral*. Montevideo. n. 201, ene.-mar.
- Le Galès, Patrick (2003) *Le retour des villes européennes*. París: Presses de Sciences Po. p. 21-37.
- Gaudin, Jean Pierre (2002) *Pourquoi la gouvernance?* París: Presses de Sciences Po.
- . (1998) La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui: quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises. *Revue Internationale de Sciences Politiques*. París, UNESCO. n.155. p.51-60.
- Guénaire, Michel (2002) *Déclin et renaissance du pouvoir*. París: Gallimard.

- Graña, François (2005) ¿Democratizar la democracia? Las nuevas formas del diálogo social. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 156. p.125-148.
- Hermet, Guy (2003) Gouvernance, sans doute, mais pas contre l'État démocratique. En: Milani, Carlos; Arturi, Carlos; Solinís, Germán (Dir.) *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXI^e siècle?* Paris: UNESCO. p. 35-47.
- Jacquet, Pierre (2003) L'État de la gouvernance mondiale. En: *L'Europe et la gouvernance mondiale. Rencontres économiques d'Aix en Provence 2002*. Paris: Descartes. p. 26-42.
- Jacquet, Pierre; Pisani-Ferry, Jean; Tubiane, Laurence (2002) *Gouvernance mondiale*. Paris: Conseil d'Analyse Economique; La Documentation Française.
- Jessop, Bob (1998) L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec: les cas du développement économique. *Revue Internationale de Sciences Politiques*. Paris, UNESCO. n. 155. p. 31-49.
- Jouve, Bernard (2003) *La gouvernance urbaine en questions*. Paris: Elsevier.
- Kagancigil, Ali (2003) Apprivoiser la mondialisation: vers une régulation sociale et une gouvernance démocratique. En: Milani, Carlos; Arturi, Carlos; Solinís, Germán (Dir.) *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXI^e siècle?* Paris: UNESCO. p. 49-65.
- . (1998) Gouvernance et science: modes de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché. *Revue Internationale de Sciences Politiques*. Paris, UNESCO. n.155. p.73-84.
- Leresche, Jean-Philippe (Dir.) *et al.* (2001) *Gouvernance locale, coopération et légitimité*. Paris: Pedone.
- Lesourne, Jacques (2004) *Démocratie, marché, gouvernance. Quels avenir?* Paris: Odile Jacob.
- L'Hélias, Sophie (1997) *Le retour de l'actionnaire*. Paris: Gualino.
- Mayntz, Renate (2001) El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD. n. 21. <http://www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf>
- Merrien, Francois-Xavier (1998) De la gouvernance des Etats-Providence contemporains. *Revue Internationale de Sciences Politiques*. Paris, UNESCO. n. 155. p. 61-71.
- Milani, Carlos; Solinís, Germán (2003) La gouvernance mondiale démocratique est-elle possible? Quelques pistes pour l'avenir. En: Milani, Carlos; Arturi, Carlos; Solinís, Germán (Dir.) *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXI^e siècle?* Paris: UNESCO. p. 271-296.
- Milanzi, Montanus (1998) La gouvernance en milieu rural: le cas de Tanzanie. *Revue Française d'Administration Publique*. n. 88, oct.-dic. p. 503-610.
- Moreau Desfarges, Philippe (2003) *La gouvernance. Que sais-je*. Paris: PUF.
- Okitundu Avoki, René (2004) Gouvernance locale et communauté de base au Congo (RD En: *Une solidarité en actes. Gouvernance locale, pratiques populaires face à*

-
- la globalisation*. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain. p. 241-253.
- Osmont, Annick (2003) Les villes, la gouvernance, la démocratie locale: réflexion sur l'expertise. En: Milani, Carlos; Arturi, Carlos; Solinís, Germán (Dir.) *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXI^e siècle?* Paris: UNESCO. p.175-190.
- Pagden, Anthony (1998) La genèse de la 'gouvernance' et l'ordre mondial 'cosmopolite' selon les Lumières. *Revue Internationale de Sciences Politiques*. Paris, UNESCO. n. 155. p. 9-17.
- Paquet, Gilles (2004) *Pathologies de gouvernances. Essais de technologie sociale*. Montreal: Liber.
- Peemans, Jean-Philippe (2004) Quelques remarques introductives. En: *Une solidarité en actes. Gouvernance locale, pratiques populaires face à la globalisation*. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain. p. 17-52.
- Pérez, Roland (2003) *La gouvernance de l'entreprise*. Paris: La Découverte.
- Petiteville, Franck (1998) Trois figures mythiques de l'État dans la théorie du développement. *Revue Internationale de Sciences Politiques*. Paris, UNESCO. n. 155. p. 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. En: Milani, Carlos; Arturi, Carlos; Solinís, Germán (Dir.) *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXI^e siècle*. Paris: UNESCO. p. 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*. Paris: L'Archipel.
- Rosenbaum, Allan (1998) Gouvernance et décentralisation, leçons de l'expérience. *Revue Française d'Administration Publique*. n. 88, oct.-dic. p.507-516.
- Scholte, Jan Aart (2002) Société civile et gouvernance mondiale. *Gouvernance mondiale*. Paris, Conseil d'Analyse Economique; La Documentation Française. p. 211-232.
- Sciences Humaines*. (2004) n. 44, mar.-abr.-may.
- Senarclens, Pierre de (1998) Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale. *Revue Internationale de Sciences Politiques*. Paris, UNESCO. n.155. p.95-108.
- Smouts, Marie-Claude (1998) Du bon usage de la gouvernance en relations internationales. *Revue Internationale de Sciences Politiques*. Paris, UNESCO. n. 155. p. 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/dp60mexico.htm#milani>

-
- Stiglitz, Joseph E. (2003) Comment gérer la globalisation? Quel doit être le rôle de l'Europe? En: *L'Europe et la gouvernance mondiale. Rencontres économiques d'Aix en Provence 2002*. Paris: Descartes. p. 19-25.
- Touraine, Alain (1997) *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différents*. Paris: Arthème Fayard.
- 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. En: Milani, Carlos; Arturi, Carlos; Solinís, Germán (Dir.) *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXI^e siècle?* Paris: UNESCO. p.191-212.