

Gobernabilidad y Democracia en las Américas: Teorías y prácticas

© **Gobernabilidad y Democracia en las Américas: Teorías y prácticas**

Revisión de estilo:

Danièle Trottier

Diseño e impresión:

Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja

Call Center: 593-7-2588730, Fax: 593-7-2585977

C.P.: 11-01-608

www.utpl.edu.ec

San Cayetano Alto s/n

Loja - Ecuador

ISBN13: ISBN-978-9942-01-407-8

Reservados todos los derechos conforme a la ley. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Noviembre, 2007

500 ejemplares

Primera edición

PARTE II:

TEORÍAS Y PRÁCTICAS

GÉNERO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA <i>Diana Maffia</i>	91
RÉGIMEN SOCIO POLÍTICO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y COMUNIDAD <i>Marcela Tovar</i>	117
SALUD CON EQUIDAD: UN ASUNTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS <i>Alicia Castillo Martínez</i>	137
RED INTERAMERICANA DE FORMACIÓN EN GOBIERNO ELECTRÓNICO (RIF-GE): ATENCIÓN DE NECESIDADES FORMATIVAS CON VISIÓN DE GOBERNABILIDAD <i>José Luis Tesoro</i>	165

PRÓLOGO
prólogo

Hay una frase de Arroyo que me acompaña y que me gusta mucho: "No nacemos humanos, nos hacemos." El libro *Gobernabilidad en las Américas: entre teoría e práctica* (Gobernabilidad en las Américas: entre teoría y práctica) preparado por el Colegio de las Américas, de la Organización Universitaria Interamericana (OUI), lanza luces en relación con un tema fascinante de la historia de la humanidad: la Gobernabilidad. Tratada en esta obra con ejemplos prácticos y riqueza conceptual, la Gobernabilidad es siempre un tema actual exactamente porque ella trata temas acerca de la naturaleza humana, de las motivaciones humanas cuando se construyen los gobiernos, de los principios y propósitos de los gobernantes y los gobernados, así como de los destinos de los pueblos. Y como todo lo humano es enormemente amplio, la Gobernabilidad también se refiere a cuestiones bastante amplias y complejas, como son el bienestar, la legitimidad, la calidad de gobierno, la calidad de vida, la realización humana e institucional (a diferentes niveles), la felicidad. En conclusión, recurriendo a Aristóteles, qué es la política, sino la preocupación en cuanto a la felicidad colectiva de la polis?

Para hacer que este universo de la Gobernabilidad sea todavía más cautivante, estos temas desafían a nuestra mirada a voltearse hacia la Historia, hacia las experiencias del pasado, hacia el contexto dinámico presente, con vistas a construir el futuro. En esta nueva publicación, en los artículos escritos cuidadosamente por expertos de dominios diversos, quedará muy claro que la Gobernabilidad es un campo de temáticas increíblemente universales que pasan por tónicas tales como la de género y la diversidad de los pueblos (como los indígenas), por los determinantes sociales de la salud, por las posibilidades de gobierno electrónico. En el contexto latinoamericano, el cual es el punto central de esta obra, debemos recordar que América Latina se resiente todavía a causa de las graves consecuencias de la ausencia de la democracia durante largo tiempo –un hecho que ha dejado muestras evidentes de desigualdad social, agravadas por la destrucción de la maquinaria pública y la corrupción a varios niveles que han llevado todos al subdesarrollo–. En

términos de Gobernabilidad –para responder a los desafíos de la modernidad–, los países de América Latina tienen el reto de promover reformas de Estado, ajustar y desarrollar sus economías, rescatar una enorme deuda social y conservar el orden democrático. De ese modo, si los desafíos son enormes y numerosos, si hay un futuro que delinear y que construir dentro de los principios de la Gobernanza Democrática –área del conocimiento en la que viene participando hace años la Organización Universitaria Interamericana (OUI), la cual presido con mucho placer–, queda muy claro que la Gobernabilidad va asida de las manos con el tema del Liderazgo.

Liderazgo significa marchar al frente y mostrar el camino. Lo que ahora discutimos, pensamos y hacemos determinará lo que está por venir. Liderazgo, Gobernabilidad y Gobernanza, de ese modo, incluyen no sólo la técnica –las herramientas lógicas, racionales y eficientes de gestión pública–, sino también la sabiduría para percibir y aprender la realidad humana, aquellos deseos ocultos y explícitos de un pueblo, sus concepciones en relación con la vida y de lo que se espera de un dirigente. En este gran juego –el gran juego social que es la vida política, hecha de razón y emoción– es donde entran la Gobernabilidad (legitimidad del gobernante para tomar decisiones en concordancia con todos los involucrados o concesión de la capacidad para hacerlas impositivas e implementarlas –Crozier y otros, 1992–) y la Gobernanza (la ciencia –o, para otros, el arte– de la “orquestación”, conducción o direccionamiento de sociedades enteras). Muchos son los episodios en los que las circunstancias históricas permitieron construir gobiernos legitimados por el apoyo popular y de un orden jurídico justo, pero que perecieron ya que, por no valerse de instrumentos adecuados para la gestión pública, dejaron de atender los reclamos básicos de los propios pueblos que los legitimaron. Había Gobernabilidad, faltó Gobernanza. En otro extremo, gobiernos cuestionados, ya sea porque la población no los consideraba democráticos, sea por el orden jurídico que se afrontaba, en muchas oportunidades terminaron produciendo un bien común incluso reconocido hasta por sus opositores. Fueron gobiernos que se sustentaron, en ausencia de la Gobernabilidad, por la fuerza. En virtud de su autocracia, desarrollaron diversos instrumentos de control público que terminaron por desembocar en la apropiación de las buenas prácticas de Gobernanza, muchas veces legados a las ondas democráticas que los sucedieron, y los que, de hecho, mejoraron la calidad de vida de la población.

Con este liderazgo, con esta voluntad de ir adelante, con esta certeza de la importancia de nuevos actores o protagonistas políticos, con la brújula hacia la consolidación de los valores tales como la igualdad entre los hombres, la ética, la transparencia, la participación, la solidaridad, la responsabilidad social, la coherencia y el desarrollo integral de los ciudadanos de América, es que presentamos al público, con gran satisfacción y orgullo, esta nueva obra. Ella se materializa por medio de la OUI, la cual viene desempeñando con vigor su papel de agente propagador de las ideas democráticas y auxiliar en la formación de líderes para el desarrollo de

las Américas, por medio de sus más de 400 Universidades. Este firme propósito se reitera por el desempeño del Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario–IGLU (que ha formado más de 2,600 líderes universitarios en 26 años de función) y del Colegio de las Américas–COLAM, el cual, en asociación con la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), con la Organización de Estados Americanos (OEA) y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha difundido estas ideas en redes internacionales de conocimiento y desarrollo.

Abundan los estímulos para nuestra reflexión acerca de la Gobernabilidad: el mundo cambió, la sociedad está en trance viviendo profundas modificaciones que son resultado del choque provocado por la alteración de las relaciones interpersonales e institucionales provenientes de las nuevas tecnologías. La sociedad se informa más rápidamente y puede penetrar más detalladamente el control de los procesos públicos. El gobierno electrónico es una realidad, y la transparencia de los pasos que se han dado todavía no está completamente estudiada. La posibilidad de sustitución de la democracia representativa, parlamentaria, por otra directa donde el papel del ágora pasa a ser el ambiente del *world wide web*, no prescindirá, no obstante, de mediadores que actúen con ética, transparencia, espíritu público y capacidad de gestión. La brillantez de la técnica humana aún necesita y siempre necesitará lo mejor que hay en el ser humano.

El gran grande escritor brasileño Guimarães Rosa nos dejó estas palabras: “Lo real no está en la salida ni en la llegada, éste se nos presenta en medio del camino.” Vivamos de este modo el camino por este libro: su lectura es placentera; el contenido, profundo; el interés es el de todos los que creen que un futuro mejor no se espera, se produce. Llevemos también todo su sabor para el camino de América Latina, para el presente en el que estamos inmersos: gran parte de nuestro bienestar y nuestra felicidad reside en esta maestría llamada Gobernabilidad, en líderes y sistemas aptos para “asegurar y pasar el bastón”, respetando todas las interconexiones sociales y las sutilezas humanas. Así y sólo así, además de eficaces, seremos grandes y estaremos aptos para construir un mundo mejor.

Gerson Luiz Joner da Silveira

*Presidente, Organización Universitaria Interamericana (OUI)
Rector, Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil*

PREFACIO

prefacio

Exponer, recapitular y compartir los avances y retrocesos que en materia de Gobernabilidad y Democracia ha experimentado nuestro continente ha sido el desafío central de esta publicación del Colegio de las Américas. Al imprescindible marco de análisis teórico sobre el concepto mismo, se ha agregado una dimensión práctica que pretende explorar un cúmulo de experiencias políticas reales que tuvieron lugar en nuestro hemisferio durante los últimos quince años.

Las valiosas contribuciones de los investigadores de las Redes Interamericanas de Formación constituyen una base sólida sobre la cual se pueden fortalecer los presupuestos teóricos y prácticos de la gobernabilidad democrática en América Latina.

El pensamiento político ha desarrollado, al menos, dos concepciones diferenciadas sobre el concepto de gobernabilidad. Mientras la primera tiene como vector la noción de justicia y destaca la relación necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder concentrando su atención en la calidad de la acción gubernamental (legalidad), la segunda se vincula a la eficacia y analiza la capacidad del poder para alcanzar objetivos en el marco de un sistema político dado (eficacia). Atravesando transversalmente las dos concepciones anteriores sobre la gobernabilidad aparece un tercer elemento: la estabilidad.

La gobernabilidad se vincula a los niveles de estabilidad de los sistemas políticos, o, en aquellos casos de cambios abruptos en los marcos políticos, económicos y sociales, a la capacidad de estos sistemas para adaptarse y procesar de manera razonable las demandas que se generan en los mismos.

Si bien gobernabilidad equivale a previsibilidad, esto no puede interpretarse en el sentido de la mera perduración del sistema. Entendemos que los sistemas políticos- institucionales deben evolucionar permitiendo a las sociedades mayor desarrollo, equidad, bienestar y democracia.

Gobernabilidad será entonces capacidad de innovar, de prever escenarios y de anticipar soluciones. La Gobernabilidad se correlaciona a la capacidad que el propio sistema político posea para dar respuestas a las demandas que se generan dentro del mismo.

Siguiendo esta lógica de razonamiento, habrá más gobernabilidad en América si nuestro sistema interamericano se muestra más o menos eficaz, si es considerado más o menos legítimo y si puede adaptarse a los cambios producidos en las sociedades Americanas.

LA EXPERIENCIA EN LAS AMÉRICAS

De la mano de la consolidación de sus instituciones democráticas, los gobiernos de América fueron construyendo un sistema interamericano que consagra la democracia como un ideal hemisférico. Los primeros pasos se remontan a la acción de *Contadora* y su grupo de apoyo cuya expresión más visible fue el protocolo de Cartagena de Indias de 1985 que incluyó en la parte resolutive de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) la obligación de promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención.

En 1991, durante la Asamblea general de la OEA celebrada en Santiago de Chile, se aprobó la resolución 1080 que habilitaba las reuniones de cancilleres *ad hoc* ante las interrupciones abruptas o irregulares del proceso político institucional democrático en cualquiera de los estados miembros con el fin de adoptar medidas colectivas para corregir esa situación. Asimismo, en 1992 se adoptó el protocolo de Washington que dispuso la posibilidad de suspender a un estado cuyo gobierno electo democráticamente hubiera sido derrocado por la fuerza.

Fue en ese contexto, durante la década del 90, que el sistema fue puesto a prueba en, al menos, cinco oportunidades: Haití en 1991, Perú en 1992, Venezuela en 1992, Guatemala en 1993 y Paraguay en 1996. En todos los casos la Organización de Estados Americanos, en función de su carta, los protocolos y las reuniones *ad hoc* de los cancilleres del hemisferio, intervino inmediatamente para restablecer el orden democrático.

Un momento culmine en la construcción del sistema democrático interamericano fue la sanción de la carta Democrática Interamericana en 2001 que consagró la democracia como un régimen a ser defendido mediante acciones colectivas de carácter pacífico. La primera aplicación de la carta tuvo lugar en Venezuela en el año 2002 cuando los presidentes del grupo Río condenaron esa acción y pidieron al Secretario General de la OEA que respaldara a las autoridades del país en el pleno retorno al orden democrático.

La carta ofrece una definición amplia de la democracia que excede la visión formalista que la vincula a la realización de elecciones libres, transparentes y periódicas. El sistema democrático interamericano vigente entiende la democracia como una manera de organizar la vida en sociedad, como una forma de hacer realidad los derechos nominales que están en los textos escritos. Sin embargo, la legitimidad del sistema democrático interamericano aumentará en la medida en que la democracia pueda producir mejoras concretas en la calidad de vida de los Americanos. Este paso entre el derecho nominal y la realidad vivida es la construcción de ciudadanía. La ciudadanía es el derecho vivido por los hombres y por las mujeres de nuestros pueblos.

Por lo tanto, la democracia no es solamente un sistema para elegir quien gobierna, sino un sistema para organizar la sociedad de tal manera que los derechos se conviertan en realidades. Que mi derecho a un trabajo decente, como sostiene la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se traduzca en una realidad de un trabajo decente y que mi derecho a la integridad física se corporice en la realidad de mi integridad física. A eso lo denominó una democracia de ciudadanos, una democracia de bienestar.

Reconciliar los abordajes teóricos, los presupuestos de la teoría de la gobernabilidad, con las experiencias concretas en nuestro continente constituye un desafío sin precedentes al que ha intentado dar respuesta la Organización Universitaria Interamericana. Resulta urgente entonces, abocarse a la consolidación de un sistema interamericano que exhiba como su mejor conquista democracias sólidas capaces de crear ciudadanía.

Dante Caputo

*Secretario Adjunto de Asuntos Políticos
Organización de los Estados Americanos (OEA)*

PRESENTACIÓN

Gobernabilidad y gobernanza son dos temas de la democracia y de la cultura política que han sido incorporados a la gestión universitaria. Las universidades en el mundo cada vez son entidades más complejas, pues la diversidad de sus propuestas y componentes estimulan la necesidad de una conducción académica en forma acertada.

Gobernabilidad pone más énfasis en el control en tanto que gobernanza sitúa la lupa en la rendición de cuentas y en la democracia participativa al interior de las universidades.

Las universidades van camino a festejar su primer milenio oficial de existencia. El genio visionario de un iletrado excepcional, Carlo Magno, estimuló la consolidación de la primera universidad de París. Posteriormente vendría Bolonia, ya no solo como claustro docente sino como estudiantes ávidos de aprender.

El siglo XXI es testigo de una infinita cantidad de redes universitarias, cuya existencia se explica por la globalidad e internacionalización consustanciales a la época. Las macrouiversidades son más complejas - en muchos sentidos- que las mismas ciudades. Universidades regionales, aunque más pequeñas tienen sustanciales compromisos con su entorno inmediato. Redes bicontinentales que unen Europa y América Latina, América del Norte y América Latina, acreditaciones dobles, dobles titulaciones entre países son ejemplos densos y complejos en donde no solo la docencia, la investigación, la vinculación con la comunidad, la gestión, presentan mallas imbricadas. El manejo de poder, es un tema central en el manejo político un Alma Mater.

Un rector universitario hoy debe ser no solo un gerente, tampoco solo un humanista, debe ser un líder y ciudadano excepcional para consolidar su academia. La trama de relaciones entre sus decanos, directores, ejecutivos, profesores, estudiantes, empleados y trabajadores, egresados, debe tener el sello de la pertinencia, la pertenencia a su

entorno, la calidad y la responsabilidad social, por encima del principio de una escueta e insípida autonomía a secas. La responsabilidad social de la autonomía es punto nodal del futuro de las universidades, cuando quieren legitimarse con la sociedad y acreditarse en el mundo internacional.

Felicito la iniciativa de la OUI/COLAM, pioneros en el continente en unir esfuerzos reales -no retóricos- a favor de afinar cercanías, acortar distancias y cooperar mutuamente sobre temas cruciales.

Con gusto presento una contribución bibliográfica creativa que la OUI/COLAM nos entrega, con vocación cívica y académica, a favor de la gobernabilidad y gobernanza universitarias.

Gustavo Vega

Presidente, Consejo Nacional de Educación Superior del Ecuador (CONESUP)

Dorval Brunelle¹

Este libro es el resultado de una iniciativa surgida del Colegio de las Américas (COLAM) – programa de la Organización Universitaria Interamericana (OUI). Esta iniciativa tiene como finalidad dar a conocer y difundir el resultado de experiencias de investigación y de formación sobre la gobernabilidad democrática. Dichas experiencias han sido realizadas en los últimos años a instancias de cuatro de las ocho Redes Interamericanas de Formación (RIF) establecidas por el COLAM y cuyas actividades se inscriben en el marco de su misión global². Paralelamente, con el propósito de ampliar la perspectiva de análisis previendo la continuación, profundización e incluso la extensión de los trabajos actualmente en curso, el COLAM ha recurrido al Observatorio de las Américas, a quien se han confiado dos mandatos precisos. En primer lugar, se trataba de presentar un marco de análisis general y una visión global sobre el sentido y el alcance de la expresión «gobernabilidad democrática» dentro del sistema interamericano, en particular, en la Organización de Estados Americanos (OEA) y, en segundo lugar, de favorecer los intercambios entre las redes y el Observatorio a fin de enriquecer las discusiones teóricas, epistemológicas y prácticas en torno a la noción de gobernabilidad.

Las contribuciones reunidas, así como los proyectos de investigación y de formación de los cuales se inspiran, forman parte de un programa dedicado a la gobernabilidad democrática en las Américas financiado por cinco años (2006-2011) por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). A su vez, ese programa se originó en los compromisos establecidos entre los

- 1 Profesor al Departamento de Sociología, Université du Québec à Montréal (UQAM) y Director del Observatorio de las Américas, UQAM.
- 2 “El Colegio de las Américas es un programa de la OUI que tiene como objetivo general fomentar la cooperación entre las universidades del continente americano a través de la creación de redes interamericanas de formación e investigación, con el fin de apoyar la integración y el desarrollo de las sociedades nacionales, de acuerdo con los principios de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia aceptados por los países de las Américas.” Texto citado del sitio oficial de la OUI: http://www.oui-iohe.qc.ca/colam/index-colam_es.aspx

jefes de Estado y de gobierno durante las reuniones de la Cumbre de las Américas realizadas sucesivamente en la ciudad de Quebec en 2001, en Monterrey en 2003 y en Mar del Plata en 2005. Por lo tanto existe una continuidad y una filiación entre los compromisos suscritos al más alto nivel político, su elaboración en programas por parte de las administraciones públicas y, por fin, en su implementación en un conjunto de proyectos. La presente publicación tiene una doble finalidad, es decir, divulgar el resultado de los trabajos realizados por las redes, cada uno con una función y misión propias, y sobre todo mostrar hasta qué punto la reflexión en torno a la noción de gobernabilidad, llevada a cabo a instancias de unos y otros a partir de sus propias experiencias, se ha visto beneficiada por las discusiones e intercambios entre los coordinadores de las Redes Interamericanas del COLAM, los miembros del Consejo Superior y el equipo del COLAM, por un lado, y el Observatorio de las Américas por otro.

El desafío consistía en romper el aislamiento en el cual cada una de esas experiencias podría haberse encontrado, hacer resaltar los elementos comunes susceptibles de enriquecer la teoría y la práctica de la gobernabilidad democrática, no solamente en América Latina, donde los RIF siempre han ejercido y ejercen su acción, sino también en el conjunto de las Américas, para las cuales estas innovaciones pueden tener la mayor utilidad y el mayor alcance. En otras palabras, se trataba de aportar una modesta contribución a fin de superar la división Norte-Sur que todavía dificulta la circulación de experiencias e ideas entre los dos hemisferios, demostrando hasta qué punto ciertas iniciativas implantadas en América Latina encierran una enseñanza rica y pueden contribuir a facilitar la emergencia de una *interamericanidad* que forma la esencia de la misión del COLAM y la OUI.

Por esas razones esta publicación debe ser vista como un hito en un trabajo colectivo en curso (*work in progress*), trabajo que debería, con toda probabilidad, dar lugar a otras experimentaciones y otras publicaciones en el futuro.

Para fines de presentación de este primer resultado de nuestros aportes, se abordarán brevemente dos temas. Vamos a presentar cada una de las contribuciones y luego volveremos sobre los logros y los límites del proyecto en su estado actual con el fin de adelantar algunas pautas de reflexión en previsión de la continuación de los trabajos en el futuro.

PRESENTACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES

El uso de la noción de gobernabilidad ha experimentado, como sabemos, una extensión fenomenal en las últimas décadas. Palabra apenas utilizada hace veinte años, hoy en día un popular sistema de búsqueda da más de 73 millones de acepciones en inglés, un poco menos

de 10 millones en francés y menos de 4 millones en español³. Sin embargo, la expresión «gobernabilidad democrática» tiene un uso mucho menos corriente, ya que se le otorgan 1,5 millón de acepciones en inglés, 500 000 en español y solamente 185 000 en francés. Es decir que la conexión semántica entre *gobernabilidad* y *democracia* es mucho más fuerte (relación de uno a ocho) para los hispanohablantes que para el mundo anglófono (relación de uno a 48) o el mundo francófono (relación de uno a 54)⁴. Esto no quiere decir en absoluto que el empleo de la expresión esté exento de ambigüedades y contradicciones, como lo señalan con elocuencia todas y cada una de las contribuciones del presente trabajo colectivo.

Por eso, ante la dificultad de establecer un consenso previo sobre una definición común de la noción de gobernabilidad y sobre el significado de la expresión «gobernabilidad democrática», se ha convenido durante una reunión de trabajo entre los participantes antes mencionados — realizada en la Universidad Particular Técnica de Loja, en Ecuador en noviembre 2006 — que el responsable de la publicación prepararía una presentación crítica de esta noción. Sin embargo, se sobreentendía que la iniciativa de este enfoque crítico no debía ser interpretada con sentido polémico y negativo del término, sino con el sentido literal que le confieren los filósofos griegos de la Antigüedad, referido más bien a la idea de aportar una gran cantidad de elementos a partir de los cuales se podrá formar un juicio más esclarecido sobre las numerosas significaciones del concepto. En consecuencia, este ejercicio no debía ni prejuzgar el trabajo que sería realizado por los otros autores ni pretender entregarles un marco de análisis. En realidad debía presentar los elementos teóricos e históricos capaces de aclarar algunas de las múltiples facetas de una noción compleja, dando por entendido que los autores eran totalmente libres de tratar estos temas a su manera, de acuerdo con las normas y prácticas vigentes en su propio campo de investigación e intervención.

Este ejercicio parecía aún más ineludible porque el contenido de la noción de gobernabilidad a menudo está impregnado de aspectos normativos, en el sentido de referirse a un modo de gestión o a prácticas inscritas de antemano en el registro de lo positivo, en oposición al gobierno que, al menos desde hace algunos lustros, estaría más bien relacionado con el registro de lo negativo. Esta normatividad se revela aún más cuando se utiliza la expresión «gobernabilidad democrática» que siempre parece ser preferible a un gobierno, aun cuando éste fuera democrático.

3 En español, es la palabra *gobernabilidad* la más utilizada, mientras que el término *gobernanza* totaliza solo 885 000 acepciones. Debemos agregar que la palabra figura desde hace poco en el *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia*.

4 Notamos que la expresión «gobernanza democrática» aparece 24 500 veces, lo que resulta en una relación de uno a 37 con *gobernanza* sola, una relación sí comparable con la que teníamos en inglés y en francés.

Es en esta perspectiva de conjunto que se ubica el tipo de enfoque, así como el aporte, del responsable de la publicación al presente trabajo colectivo. Su objetivo ha sido proveer instrumentos capaces de acotar algunas de las muchas facetas de la noción de gobernabilidad, insistiendo en particular sobre su dimensión política, de manera de situarla en la cadena de autoridad y entre las modalidades de flexibilización de los estilos de gestión establecidos actualmente. Esta contribución incluye tres partes que tratan respectivamente de las diferencias básicas entre la noción de gobierno y la de gobernabilidad sobre la breve presentación de tres marcos teóricos y finalmente sobre el rol y el lugar que ocupa lo político en el ejercicio del poder. En conclusión, el autor busca resaltar algunas aplicaciones empíricas de los avances teóricos efectuados.

La segunda contribución corresponde a **Yalina Molina Blandón**, quien retoma el hilo de la precedente para tratar no solamente de la gobernabilidad en las Américas, sino también y sobre todo de la gobernabilidad democrática. El texto está dividido en dos grandes secciones: la primera se refiere al marco teórico y a la delimitación del concepto de gobernabilidad en el sistema interamericano; y la segunda trata del proceso de consolidación de la gobernabilidad democrática en las Américas con sus principales instrumentos regionales.

En la primera sección, la autora hace un breve análisis de la noción de gobernabilidad y sus diferentes componentes para posteriormente presentar los principales instrumentos regionales que tienen como objetivo la promoción de la gobernabilidad democrática en la región. Así también, partiendo del marco histórico y social contextualiza la emergencia de la temática de la calidad de la gobernabilidad en las Américas, a la vez que presenta algunos indicadores de medición de la misma. En la segunda sección, Molina Blandón analiza los diversos niveles de consolidación de la gobernabilidad democrática en la región latinoamericana a través de los principales instrumentos regionales en materia de gobernabilidad en general, en el marco de la OEA en particular, y para finalizar, en el proceso de las Cumbres de las Américas.

En su conclusión, la investigadora reitera la necesidad de una reforma del Estado que refuerce los procesos de gobernabilidad, a la vez que subraya que ésta debe ser el resultado de un consenso político y social, que responda a realidades específicas, lo que facilitará la construcción de un modelo más adecuado a las necesidades locales. Por ello, insiste en la importancia de trabajar y centralizar los esfuerzos en la búsqueda de los mecanismos más pertinentes que permitan alcanzar un conjunto de acuerdos o compromisos vinculados directamente con los objetivos y resultados indispensables para garantizar un desarrollo sostenido con gobernabilidad.

En cuanto a las siguientes contribuciones, éstas tratan cada una de una experiencia práctica de gobernabilidad en las Américas, puestas en marcha por cuatro Redes Interamericanas de

Formación del COLAM. Así, la primera de estas cuatro contribuciones, de **Diana Maffía** sobre género y gobernabilidad democrática, considera que muchos de los cambios políticos que se llevan a cabo para la democratización de las relaciones sociales no han tratado el tema de la naturalización de los estereotipos que justifican las jerarquías entre los géneros. Ninguna sociedad puede considerarse democrática si persisten inequidades profundas entre varones y mujeres. Por lo tanto hablar de género y de gobernabilidad democrática implica por un lado, analizar desde una perspectiva de género los cambios sociales e institucionales que derivan de las relaciones entre Estado y sociedad y, por otro, evaluar las oportunidades que la gobernabilidad democrática ofrece al movimiento de mujeres en cuanto al logro de la equidad de género.

Diana Maffía hace una reseña de los avances de los derechos de las mujeres a través de los diferentes foros internacionales. Menciona que una de las demandas que contó con un efectivo respaldo de las Naciones Unidas es el reconocimiento de las mujeres como un colectivo que se encuentra en desventaja, lo cual hace necesario reconocer que en todas las sociedades, ricas o pobres, la condición de mujer implica un factor de vulnerabilidad.

Asimismo, puede observarse que aunque la amplitud de la globalización impone nuevas restricciones que dificultan el proceso de gobernabilidad democrática desde una perspectiva de género, también se pone de manifiesto que la extensión de tal proceso obliga a vincular la gobernabilidad no sólo con el desarrollo económico sino también con el desarrollo humano y que la gobernabilidad depende también de redes de actores con capacidades y medios de gestión. En ese marco, las mujeres comienzan a través de sus redes y organizaciones a mejorar sus herramientas de inclusión en las instituciones y a tener una mayor incidencia en las decisiones.

A pesar de ciertos avances, tal como se ha mencionado, las mujeres encuentran aún muchos obstáculos en el ejercicio de sus derechos humanos, en particular en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales. Se debe reconocer que garantizar el cumplimiento de estos derechos requiere una inversión económica importante, lo cual crea una brecha entre países ricos y pobres, que se interpreta como diferencias en las capacidades de desarrollo. A esta brecha económica se le suma la brecha de género que vuelve mucho más difícil el ejercicio de los derechos de las mujeres en los países de América Latina. El movimiento de mujeres y el avance del feminismo han logrado, a pesar de las dificultades encontradas, que los gobiernos definan una nueva institucionalidad capaz de canalizar las demandas de las mujeres.

Por otra parte, se ha reconocido también la urgencia de dar un enfoque de género a las políticas públicas. En países como la Argentina, este principio aceptado constitucionalmente

supone no sólo garantizar el acceso de las mujeres a los procesos de toma de decisiones, sino también la incorporación de criterios compartidos que garanticen la equidad en la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en los diferentes campos, sea social, político o económico.

La investigadora considera fundamental contar con indicadores adecuados para controlar la evolución e impacto de las medidas tendientes a lograr los planes de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, es decir que permitan contar con un monitoreo ciudadano. Como conclusión, Diana Maffia afirma que en América Latina aún no se visualiza de manera suficiente una gobernabilidad con equidad, justicia y vigencia de los derechos humanos, lo cual afecta aún más a las mujeres por la falta de un marco adecuado que permita hacer viables las políticas para los programas de equidad. Tampoco se ha visualizado la importancia del movimiento de mujeres como actores fundamentales en el proceso de gobernabilidad, así como persiste aún la utilización de estereotipos que recluyen a las mujeres al ámbito privado, lo que dificulta la construcción de estos movimientos que dialogan con los diferentes niveles de gobierno.

En el siguiente texto, **Marcela Tovar** partiendo de la noción de comunidad, ciudadanía y democracia caracteriza el régimen sociopolítico de los pueblos indígenas y lo contrasta con los marcos jurídicos establecidos por los Estados nacionales. Partiendo del principio de igualdad de los ciudadanos, pilar de las democracias representativas, la autora analiza la relación entre los pueblos indígenas y el Estado, marcada por la discriminación y la exclusión. Es en ese contexto que la investigadora constata la existencia de una doble ciudadanía, indígena y nacional, tipificada por un alto nivel de complejidad. Los Estados nacionales, con un claro desconocimiento e incompreensión de las instituciones y prácticas indígenas, perciben esta dualidad como una amenaza, amenaza ante la cual han respondido diseñando y aplicando políticas públicas de integración con la finalidad de incorporar a los pueblos indígenas a una cultura e identidad nacional única. Asimismo, la coexistencia de estos dos regímenes, estatal e indígena, genera múltiples conflictos ya que se combinan prácticas y concepciones originarias de dos sistemas distintos, caracterizados ambos por niveles de ejercicio de prácticas que se derivan de jurisdicciones diferentes.

Por todo ello, la autora considera fundamental, en primer término, la definición de mecanismos y procesos de articulación entre ambos sistemas, basados en consideraciones de respeto de la diferencia cultural y del reconocimiento de una jurisdicción indígena *de facto*. Así también, insiste en la necesidad de dar respuesta a los temas pendientes en la agenda del Estado para lo que es prioritario reconocer los derechos de ciudadanía otorgados por los regímenes sociopolíticos indígenas, sus derechos colectivos, las diferencias culturales y las raíces históricas que sustentan a los gobiernos indígenas. Todo esto conlleva, evidentemente,

la construcción de un universo de soluciones que rebasan el diseño de las estructuras y órdenes estatales actuales, por lo cual los Estados nacionales enfrentan hoy un reto histórico inédito. De la creación de espacios de diálogo dependerá la contribución a la estabilidad y al reconocimiento de las ciudadanías múltiples en ambientes de respeto y equidad mutua.

En la contribución de **Alcira Castillo** se plantean algunas consideraciones sobre la gobernabilidad, su relación con el campo de la salud y los determinantes sociales. La incidencia de estos determinantes sociales produce desigualdades e inequidades en el marco de las relaciones entre la sociedad, el Estado y la política social en salud. La autora reflexiona sobre la relación entre gobernabilidad y el respeto de los derechos humanos entre los cuales se encuentra el derecho a la salud y cuya efectividad y vigencia considera indispensable en el ejercicio de una democracia ciudadana y la vigencia de la gobernabilidad.

En ese marco, la salud debe analizarse no sólo como un derecho humano sino también como “bien público”. Hoy en día, las sociedades asumen un rol protagónico en la demanda de políticas públicas destinadas a hacer valer su derecho a la salud y protección social poniendo a prueba no sólo la capacidad de los Estados de satisfacer las peticiones de la sociedad, sino de mantener la gobernabilidad tanto en un plano nacional como local.

Para la autora, tanto la globalización como los procesos de reforma tienen un impacto en el campo de la salud ya que se articulan nuevos actores sociales, emergen fenómenos, tendencias, movimientos y escenarios sociales y políticos que deben integrarse en la formulación de políticas públicas para la atención colectiva y pública de la salud. Destaca el carácter paradigmático en el campo de la salud cuya promoción afirma ella, al ser social, política y cultural implica la participación coordinada de los movimientos sociales con la acción del gobierno para garantizar el derecho a la salud y su promoción. Asimismo, examina algunos de los determinantes sociales de la salud que contribuyen a identificar una serie de desigualdades en la salud que podrían evitarse. Así también, considera necesaria la intervención de los actores sociales para reducir las inequidades, los cuales deben asumir un papel político que les permita contribuir de esta forma a la gobernabilidad en los espacios locales, regionales y nacionales.

Para finalizar su análisis, Alcira Castillo traza los aspectos de gobernabilidad en el sistema de salud de Costa Rica. En particular, se analiza la experiencia de la seguridad social como un determinante clave en el logro de objetivos de salud y las complejas realidades del sistema de salud en dicho país, rescatando la importancia de la temática de los actores sociales y su influencia en la definición de las políticas públicas. Muestra también algunas realidades a nivel local cuyos resultados pueden ser muy distintos cuando se tratan a nivel nacional. En su conclusión, la autora se cuestiona sobre si el tema de la salud contribuye al debate acerca

de la eficacia de la gobernabilidad democrática como proceso creativo de las condiciones de participación ciudadana en la toma de decisiones en temas que afectan sus vidas, o si simplemente se trata de una mera cuestión de retórica plasmada en las políticas de salud.

Finalmente, en su contribución, **José Luis Tesoro** destaca el potencial del gobierno electrónico (e-Gobierno) de convertirse en una poderosa herramienta para la promoción de la gobernabilidad, ya que favorece la participación en la gestión pública, la transparencia y la efectividad. El autor adopta una acepción amplia del concepto e-Gobierno, que incluye e-Administración, e-Servicios, e-Contratación, e-Transparencia, e-Gestión, e-Control, e-Ciudadanía y e-Democracia. El logro de los beneficios que ofrece el e-Gobierno tropieza sin embargo con notorias limitaciones en la mayor parte de los países de América Latina, ya que se requiere tanto la incorporación de tecnologías de información y de comunicación como profundos cambios institucionales y culturales para la adopción de nuevos valores, actitudes, conocimientos, capacidades y habilidades por parte de los agentes del Estado. Es así como en el marco de un amplio proyecto centrado en la gobernabilidad surge la Red Interamericana de Formación en Gobierno Electrónico (RIF-GE) cuya finalidad es hacer viables los requerimientos formativos en e-Gobierno.

En este artículo se sintetizan las características de la RIF-GE, su visión y objetivos para contribuir a la gobernabilidad democrática en los países de América Latina y del Caribe, lo cual implica promover, inducir y acompañar procesos de aprendizaje vinculados con el e-Gobierno tanto a nivel del Estado como también de la sociedad. Asimismo, José Luis Tesoro presenta los principales resultados del análisis realizado por la RIF-GE sobre las necesidades de formación en e-Gobierno, el cual ha permitido la identificación de las insuficiencias o carencias de actitudes, conocimientos y habilidades de los funcionarios, que pueden ser superadas a través de procesos continuos de formación. El estudio efectuado con una metodología basada en entrevistas y encuestas, permite entrever a partir de la percepción de los participantes (funcionarios de diferentes niveles directivos) que el desempeño del e-Gobierno en la mayor parte de los países de la región estaría condicionado por el escepticismo y desconfianza de los ciudadanos en las instituciones políticas, administrativas y de control.

Es en este contexto que el autor considera que procesos adecuados de formación en e-Gobierno, dirigidos tanto a funcionarios de variados niveles gubernamentales como a la sociedad civil, e inscritos en el marco de las reformas y modernización del Estado, pueden ser un importante instrumento para reforzar la gobernabilidad democrática en la región. A modo de conclusión, el autor resalta la correlación entre los trabajos de la RIF-GE y los diferentes instrumentos regionales fruto de las Cumbres de las Américas y de la OEA en los que se destaca la importancia del e-Gobierno como un instrumento mayor para favorecer el desarrollo de la gobernabilidad democrática en la región. Lo que se pretende, señala el autor, es plasmar

entre otros un modelo de gestión y un estilo de trabajo que se sustenten en programas de formación en e-gobierno, con pertinencia y calidad, a fin de contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en los países de América, inducir una práctica cotidiana de gobernabilidad y, especialmente, la utilización y aprovechamiento de los recursos disponibles en la región para estos procesos de formación. Es decir, la construcción de una plataforma interamericana de instituciones que de manera conjunta apoyen, en las Américas, las metas fijadas en este campo.

ALCANCE Y LÍMITES DE LA PUBLICACIÓN

Las contribuciones reunidas en la presente publicación abarcan aparentemente dimensiones separadas y desligadas de la gobernabilidad. Por un lado, se trata de gobernabilidad a escala global en el primer texto y de gobernabilidad a escala hemisférica en el de Yalina Molina Blandón; por otro, se presentan cuatro reflexiones sobre la gobernabilidad por parte de cuatro expertos a partir del conocimiento que tienen de su respectiva temática y de la cual garantizan el seguimiento. Esos aportes a la gobernabilidad se distinguen tanto en lo que respecta a los tipos de enfoque, los métodos y los objetivos como a las poblaciones afectadas. Diana Maffia propone una profunda reflexión sobre los objetivos de la igualdad entre los sexos, Marcela Tovar contextualiza los desafíos que presenta la integración de las poblaciones indígenas en el orden político dominante, mientras que Alcira Castillo se dedica a las relaciones entre la gobernabilidad y los determinantes sociales de la salud en general, y particularmente en Costa Rica, y José Luis Tesoro explica los avances y las reticencias relacionados con la difusión del uso del gobierno electrónico entre los funcionarios y la sociedad civil. Ahora bien, a pesar de todas las diferencias en términos de clientelas, problemáticas, protocolos y contextos que separan estas situaciones entre sí, las finalidades son, en el fondo y en última instancia, esencialmente las mismas. En los cuatro casos se trata de recurrir a la teoría y a la práctica de la gobernabilidad para facilitar la inclusión de las poblaciones afectadas en la esfera política en el sentido amplio del término. En otras palabras, se trata de establecer un proceso inclusivo basado en una visión amplia de la ciudadanía y el derecho, un proceso que tienda a superar la separación introducida en las prácticas dominantes entre derechos políticos y derechos sociales.

Vemos entonces que, más allá de lo que los distingue entre sí en los planos conceptual y analítico, el conjunto de las contribuciones permite tender puentes entre las dimensiones innovadoras o emancipadoras de las prácticas de gobernabilidad democrática en las Américas y su aporte a la elaboración de una teoría de la gobernabilidad, incluso de una teoría de la gobernabilidad democrática.

En un futuro, sería interesante proseguir con el hilo conductor que atraviesa y conecta las reflexiones, las críticas y las experiencias de gobernabilidad democrática puestas en marcha en las Américas, en la forma en que Rodolfo Apreda trata de establecer un fondo semántico (*semantic background*) común entre tres niveles de gobernabilidad, como aparece en su libro *The semantics of governance. The common thread running through corporate, public, and global governance*⁵.

Por el momento, lejos de formar un cuerpo constituido de preceptos, recetas y normas, la gobernabilidad resulta ser un campo en evolución, un proceso práctico y teórico del cual extraer los principios de base, las reglas, los modos de ejercicio del poder y los objetivos, prestando atención a las experiencias, a los informes y reflexiones críticas de las organizaciones implicadas y de sus miembros. En el estado actual de nuestros conocimientos, estamos aún a la espera de una convergencia entre las teorizaciones, las experiencias y las experimentaciones emprendidas respectivamente como gobierno electrónico, por las poblaciones indígenas, las mujeres y los actores en salud, ya sea a nivel interamericano, nacional o local.

Las contribuciones reunidas en estas páginas muestran hasta qué punto persiste todavía una gran distancia entre el análisis teórico y crítico de la noción de gobernanza o la noción de gobernabilidad, y las prácticas innovadoras emprendidas por medio de la implementación de nuevas prácticas de gobernabilidad. Sin embargo, gracias a los análisis reunidos aquí, ahora vemos mejor cómo reducir esta distancia y en qué condiciones podremos lograrlo. Porque la teoría de la gobernabilidad, por más rigurosa y crítica que pretenda ser, no podrá por sí sola operar esta transformación que le permitiría servir de herramienta idónea para alimentar y nutrir las experiencias de gobernabilidad en el terreno si no logra integrar el aporte reflexivo de los excluidos y excluidas de la esfera política y la acción militante, que son las poblaciones indígenas, las mujeres y las poblaciones vulnerables, pero también, de manera más general, la sociedad civil, que muy a menudo queda aislada de su gobierno y de sus aparatos administrativos. En otras palabras, de ahora en adelante debemos construir una teoría o un enfoque de la gobernabilidad que incorpore directamente en su seno un proceso basado en el género y la etnia. Claramente esto quiere decir que en el futuro nuestras teorías y prácticas de gobernabilidad deberían ser enmarcadas de tal manera que sancionen la plena igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas, así como el reconocimiento completo de los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales. Además, otra de las pistas de acción que se destaca en estas contribuciones es la creación de espacios y el refuerzo y ampliación de mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación y control del seguimiento de la aplicación de las políticas públicas.

5 University of CEMA, Working Paper Series, No 245, Septiembre 2003. Esta referencia y la propuesta que incluye siguen siendo válidas aun si el autor privilegia tres tipos de gobernabilidad que no corresponden a los tratados aquí.

Por fin, también cabe agregar que, si actualmente debemos efectuar un rodeo por las experiencias de gobernabilidad para reconciliar a los grupos de excluidos con la práctica política llamada «oficial», esto se debe esencialmente al hecho de que la esfera política constituida no ha sabido integrar, incorporar o simplemente escuchar a los excluidos y excluidas. Ahora bien, si, como lo han demostrado con elocuencia cada una de las contribuciones de las RIF, las experimentaciones emprendidas bajo los auspicios de la gobernabilidad democrática representan herramientas indispensables para reforzar la democracia y las prácticas democráticas, como la imputabilidad, la transparencia y la participación, también es cierto que, a fin de cuentas, son las prácticas de los gobiernos mismos que deberán ser revisadas y adaptadas al nuevo contexto creado por las reivindicaciones en favor de una mayor democratización del orden político y social.

***Gobernabilidad y perspectiva
interamericana***

LA GOBERNABILIDAD: UNA CONTEXTUALIZACIÓN CRÍTICA

Dorval Brunelle¹

En esta contribución se abordará la noción de gobernabilidad desde una determinada perspectiva a fin de explorar algunas de las múltiples facetas de una noción que ha devenido polisémica. El objetivo es proporcionar instrumentos capaces de darle mayor inteligibilidad a los procesos de gobernabilidad y situarlos en la cadena de autoridad o dentro de las modalidades de flexibilización de los modos de gestión que se establecen actualmente. Esta contribución es, entonces, esencialmente teórica y crítica. Se propone presentar un marco de análisis general impregnado de una visión a la vez funcionalista y política de la gobernabilidad, tal como es aplicada y practicada por los gobiernos y las organizaciones. No se tratará, en consecuencia, de la gobernabilidad democrática, es decir, la dimensión más emancipadora de una gobernabilidad sancionada en prácticas e iniciativas ciudadanas aplicadas a nivel local o comunitario.

La noción de gobernabilidad es una noción plural y compleja. El término cubre significaciones muy diversas y bastante dispares. Para iniciar la reflexión, partiremos de una definición usual del término según la cual la gobernabilidad de una institución –ya se trate de una empresa privada, de una empresa pública, incluso de un ministerio – designa un modo de operación del conjunto de los órganos y reglas de decisión, de información y de vigilancia que permiten a los titulares de derechos y otras entidades relacionadas con esta institución ver respetados sus intereses y, en el buen funcionamiento, hacer oír su voz².

¹ El autor desea agradecer a Patricia Gudiño, Genevieve Meloche y Alexandra Ricard-Guay por los comentarios y observaciones que ellas hicieron acerca de una primera versión de este texto.

² Adaptado del diccionario en línea: fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernance

Sin embargo, este tipo de definición, por atrayente que aparezca en principio, plantea más problemas que los que resuelve. En efecto, dirigir un gobierno o administrar una empresa es, de partida y ante todo, imponer una línea de conducta emanada, por ejemplo, de un programa de partido en un caso, de un consejo de administración en el otro. Así, evocar un "modo de operación" que pasaría por sobre estas restricciones de base para ubicar a los titulares de derechos y colaboradores en una relación de respeto mutuo y de buen entendimiento, manteniendo el buen funcionamiento de una administración pública o de una empresa, plantea desde el comienzo el problema de saber dónde y cómo ese "modo de operación" se enmarca en las operaciones corrientes, normales y normadas del gobierno o de la empresa. En otras palabras, esta definición sufre de dos carencias mayores: *primeramente*, escamotea completamente la relación de poder que está inscrita en el centro de todo proceso de gestión y, *segundo*, ella está compenetrada de un contenido a tal punto positivo que su validez y su utilidad analíticas están comprometidas desde el inicio.

Por otro lado, la noción de gobernabilidad, tal como entendemos estudiarla en el contexto de las Américas, no puede ni debe limitarse a la dimensión gestionaaria o al buen funcionamiento de las instituciones existentes, esencialmente porque la gobernabilidad designa también una variedad de iniciativas locales o regionales, sociales o comunitarias que no se insertan en los marcos de funcionamiento establecidos por los poderes constituidos. Es necesario, entonces, ir más allá de una definición estrictamente gestionaaria de la gobernabilidad para aprehender toda la significación y el alcance de las múltiples prácticas que pueden reclamarse de ella. En esta contribución, buscaremos situar el cuestionamiento en dos ámbitos distintos, el de la gobernabilidad entendida como un derivado del ejercicio del gobierno del Estado Nación o de la gestión de la empresa y el de la gobernabilidad entendida como un conjunto de prácticas instauradas entre partes o entre colaboradores que operan fuera de los marcos instituidos, prácticas que estudiaremos en tanto que contrato de gobernabilidad. Hecho esto, deberemos estar en condiciones de observar e interpretar las incidencias del recurso a la gobernabilidad en una pluralidad de contextos y en niveles diferentes, sea hemisférico, regional, nacional o local.

El análisis comprenderá tres partes. En un primer tiempo, analizaremos las diferencias de base entre la noción de gobierno y la noción de gobernabilidad. Enseguida, recurriremos a tres marcos teóricos: el de las Políticas Públicas (PP), el de las Relaciones Internacionales (RI) y el de la Economía Política Internacional (EPI), para alcanzar una mayor inteligibilidad de los procesos en presencia. Después de lo cual, en un tercer tiempo, reintroduciremos la dimensión política en el análisis. En conclusión, buscaremos esclarecer los prolongamientos empíricos de los desarrollos teóricos efectuados.

1- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: LAS DIFERENCIAS ENTRE LAS NOCIONES DE GOBIERNO Y DE GOBERNABILIDAD

Para profundizar el significado de la noción de gobernabilidad, disponemos de tres enfoques. El primero es un enfoque que podríamos llamar "esencialista", que consiste en recurrir a las diferentes definiciones propuestas en diversos campos, dominios y escuelas de pensamiento. El segundo es un enfoque comparado o comparativo, en virtud del cual se trata de yuxtaponer estos dos modos de gobernar que son el gobierno y la gobernabilidad, mientras que el tercero consiste en inscribir las dos nociones en un marco teórico más vasto que debería permitir considerarlas, la una y la otra, como dos formas o modalidades de gestión o de gerencia en el sentido más amplio del término. Retomaremos estos tres enfoques en las páginas que siguen.

1.1 Definiciones

La noción de gobierno abarca por lo menos tres realidades diferentes que son la dirección política en el sentido estricto; el régimen político, es decir, la relación democrática o autoritaria entre las instituciones de base; y, en fin, los organismos mismos del Estado. Para dar una idea más clara de estas funciones y atribuciones, se distinguen los cinco niveles de aplicación siguientes:

- i. la acción de gobernar o de dirigir políticamente un país. Esta acción se apoya en el arte de gobernar (*statecraft*), comprendido como el conjunto de habilidades políticas y administrativas, así como las prácticas jurídicas y consuetudinarias que permiten hacer funcionar el Estado, sus órganos y sus instituciones;
- ii. la naturaleza del régimen político que, a su vez, remite a dos realidades distintas: la que representa los valores de base inscritos en un documento fundador que confiere a los gobernantes su legitimidad (un gobierno republicano, monárquico, etc.) y la interpretación que estos gobiernos hacen del texto fundador en su práctica cotidiana (un gobierno democrático, autoritario, etc.);
- iii. los principales órganos del Estado que aseguran la dirección del país, es decir, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en su conjunto;
- iv. uno de esos órganos, el poder ejecutivo;
- v. y, por último, el conjunto de los organismos administrativos que velan por la ejecución de las leyes.

La noción de gobierno puede igualmente aplicarse a nivel de la empresa, en cuyo caso designa sea el arte de conducir una empresa, una aplicación que ya encontramos más arriba,

sea el sistema o mecanismo de repartición de poderes entre los accionistas, el consejo de administración, los ejecutivos, incluso los empleados, inscrito en un conjunto de principios y reglas que permiten controlar y limitar el rol de cada uno³. En fin, por metonimia, se designa a veces, en derecho sobre todo, el control o la ausencia de control de sus acciones por parte de un sujeto de derecho, como lo es gobernarse a sí mismo. Se podría subrayar, de paso, que la práctica de gobierno en cada uno de estos tres niveles, o al interior de cada una de estas tres esferas, remite a dominios teóricos y a disciplinas distintas. Se dirá, entonces, que el gobierno de un país es asunto de la ciencia política, el de una empresa es asunto de la ciencia económica, mientras que el gobierno de sí mismo remite a las ciencias morales.

En cuanto a la noción de gobernabilidad, ella designaría un modo consensual de gestión que reemplazaría la autoridad inmutable establecida en las maneras de hacer impuestas por la ley y por el Estado. Ciertos autores proponen abordar el problema bajo otro ángulo y aplicar la noción de gobernabilidad no a la gestión como tal sino a la nueva interrelación que ha surgido. Así, J. Kooiman sugiere la definición siguiente de gobernabilidad: "el modelo o la estructura que emerge en un sistema sociopolítico en tanto que resultado común de la interacción de todos los actores en presencia. Este modelo no puede ser reducido a un solo actor o a un grupo de actores en particular"⁴. Esta definición es diferente de las definiciones corrientes porque su lugar o su nivel de aplicación no es el mismo. No se trata ahora de designar un modo de gestión, sino de comprender la estructura que emerge de la interacción. Desde este ángulo y según este enfoque, la gobernabilidad designa una instancia, ya sea de consulta, de decisión o incluso una instancia de poder. Para aclarar la distinción, podría decirse que esta instancia es a la gobernabilidad lo que el ejecutivo es al gobierno. En otras palabras, esta interacción estructurada es una instancia particular que tiene un nombre, que posee un estatuto y cuya acción se ubica dentro de un cierto período de tiempo. De esta manera, vemos el interés que presenta esta definición, la cual permite distinguir la gobernabilidad entendida como protocolo de gestión de la gobernabilidad entendida como dispositivo organizacional.

Sin embargo, la distinción entre un protocolo y un dispositivo resulta insuficiente para circunscribir todas las facetas de la noción de gobernabilidad, como lo muestra una definición muy descriptiva que, en su segundo párrafo, restituye en el centro del análisis el problema del poder:

3 Ver *Les principes du gouvernement d'entreprise* adoptado por la OCDE en 2004.

4 Jan Kooiman, "Findings, Speculations and Recommendations", en Jan Kooiman (dir.) *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.

"Quien dice gobernabilidad dice guiar/orientar. Se trata del proceso por el cual las organizaciones humanas, sean privadas, públicas o cívicas, toman ellas mismas el timón para gobernarse. El estudio de la gobernabilidad comprende:

- el examen de la distribución de los derechos, de las obligaciones y de los poderes que sostienen las organizaciones;
- el estudio de los modos de coordinación que sirven de fundamento a las diversas actividades de una organización y que garantizan su coherencia;
- la exploración de las fuentes de disfuncionamiento organizacional o de inadaptación al medio que conducen a resultados más bien mediocres;
- y, finalmente, el establecimiento de puntos de referencia, la creación de instrumentos y el intercambio de conocimientos, a fin de ayudar a las organizaciones a renovarse cuando su sistema de gobernabilidad muestra deficiencias"⁵.

Esta definición es interesante por dos razones: la primera, positiva, la otra, negativa. Del lado positivo, ella pone en evidencia la relación de poder o de autoridad que atraviesa la gobernabilidad, tal como atraviesa el ejercicio del gobierno. En cambio, en el polo negativo, este parentesco entre las dos nociones plantea el problema de saber si no estamos frente a sinónimos y basta con reemplazar la noción de gobernabilidad por la de gobierno en la cita de arriba para darse cuenta. Incluso, se podría sostener que las dos últimas atribuciones, el estudio de las disfunciones y la renovación de las prácticas o del *modus operandi* pertenecen sólo a la gobernabilidad, pero de esta forma estaríamos negando al gobierno la capacidad de efectuar un análisis crítico de su propia acción o de la de su predecesor, lo que no sería defendible. En estas condiciones, la noción de gobernabilidad no sería fundamentalmente diferente de la noción de gobierno, salvo en lo que respecta a la flexibilidad en materia de retroacción y de innovación de prácticas.

Por otro lado, así como es importante en el plano analítico ubicar los ámbitos de jurisdicción de los gobiernos, convendría también considerar el lugar y el nivel de aplicación de la noción de gobernabilidad y así poder distinguir cinco dimensiones: (i) la doctrina y la institución; (ii) los niveles o espacios de aplicación: internacional, regional, nacional, infranacional, local o comunitario; (iii) los actores implicados o las partes interesadas; (iv) el pasado inmediato y el futuro y, por último, (v) la dimensión histórica de la gobernabilidad.

En un informe titulado *Gouvernance mondiale*, publicado en París en 2002⁶, los autores han subrayado la "necesidad de reflexionar sobre la manera cómo la economía mundial es

5 *Ídem*. Se encontrará, igualmente, esta citación en línea: <http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Gouvernance>

6 Ver: P. Jacquet, J. Pisani-Ferry y L. Tubiana, *Gouvernance mondiale*, París, La Documentation française, 2002.

governada" para así arbitrar y encontrar un punto de equilibrio entre la eficacia, la equidad, la responsabilidad democrática y la legitimidad de las instituciones. La pregunta, entonces, es cómo concebir la gobernabilidad mundial en este contexto. Para responder, los colaboradores destacan cuatro hechos sobresalientes, a saber: (i) la intensificación de la integración a escala regional en Europa y en otros lugares del mundo; (ii) la heterogeneidad de las preferencias colectivas; (iii) el incremento de los problemas globales; y (iv) la aparición de una conciencia cívica planetaria, tal como emerge de las consultas públicas iniciadas bajo el auspicio de las grandes organizaciones internacionales, así como de los foros sociales continentales y mundiales.

Para enfrentar estos retos, los autores presentan cinco modelos diferentes, dos modelos denominados "clásicos" y tres modelos denominados "emergentes". Los modelos clásicos son aquellos que recurren a los gobiernos o a la cooperación institucionalizada entre naciones, es decir, a la intergubernabilidad que se encuentra dentro del sistema de la ONU. En cuanto a los modelos emergentes, ellos mencionan: (i) las redes de autoridad independientes, entre las cuales se encuentran las autoridades de mercados, los bancos y el Fondo Monetario Internacional (FMI); (ii) la Organización Mundial de Comercio (OMC) y su Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que actúa como una instancia independiente y autónoma respecto de las otras organizaciones internacionales, así como de los gobiernos; y (iii) la autorregulación privada que puede ser adoptada por empresas privadas, sus asociaciones y por las organizaciones de la sociedad civil. Para los redactores del informe, la solución a estos problemas y retos reside en la instauración de lo que ellos llaman una "governabilidad híbrida", es decir, una gobernabilidad fundada en la búsqueda del compromiso entre todas las partes implicadas. La idea del compromiso es central aquí, pero esta dimensión es postulada y no deducida o inferida, de suerte que, de nuevo, nos encontramos ante un enfoque donde el contenido axiológico es más importante que el análisis como tal. En suma, por interesante que sea este enfoque, aunque no más que los precedentes ¿nos acerca él a una verdadera comprensión de las semejanzas y diferencias entre las nociones de gobierno y gobernabilidad?

1.2 Comparación

El punto de comparación entre las nociones de gobierno y de gobernabilidad que vamos a privilegiar se refiere al poder. El gobierno tiene eso de particular que su poder es establecido por la ley y que el ejercicio de este poder toma la forma de leyes y reglamentos. En otras palabras, el Estado gobierna por intermedio de la ley que rige las administraciones públicas y los ciudadanos. Esta ley es obligatoria porque es universal, porque no contradice otras leyes y porque se enmarca en una continuidad temporal, es decir, que no es retroactiva. Además, una ley es válida desde el momento en que ella ha sido propuesta por una autoridad competente que la ha hecho adoptar según las formas establecidas en la constitución.

En este sentido, la legitimidad y la legalidad son atributos esenciales de una ley. Privada de legitimidad, la ley deviene una orden, una imposición o un mandato. Privada de la legalidad, la ley no es más que un deseo, un anhelo o una opción. La legalidad sin legitimidad caracteriza la decisión o la ley emanada de un poder autoritario, autocrático o dictatorial, mientras que una legitimidad sin legalidad caracteriza la decisión que no está acompañada de ningún mecanismo universal coercitivo y objetivo de sanción.

Además, la legitimidad se despliega sobre dos vertientes que son, respectivamente, la legitimidad *ex ante* y la legitimidad *ex post*, o aún, la legalidad anterior y la legalidad ulterior. En democracia se presume la legitimidad *ex ante*, es decir que allí donde el gobierno tiene su origen en elecciones libres, él beneficia de una presunción favorable para actuar como lo hace. En cambio, es diferente cuando se trata de la legitimidad *ex post*, la cual no es necesariamente adquirida ni acordada y que debe ser, si no defendida, por lo menos argumentada. Así, el gobierno está siempre obligado a justificar su acción y a defender ante la opinión pública las iniciativas que ha tomado. La presunción sobre la cual reposa la legitimidad *ex ante* es la presunción de transparencia. O, para decir las cosas de otra manera, allí donde un gobierno renuncia a la transparencia, su acción o sus decisiones pierden el beneficio de la presunción de legitimidad sin que ello signifique perder su legalidad. Simétricamente, la legitimidad *ex post* reposa sobre la publicidad de los debates que rodean la adopción de la ley o de la toma de decisiones, así como sobre la eficacia de la ley o de la decisión respecto de los objetivos que se quiere alcanzar. La publicidad es determinante, porque es ella la que fundamenta la validez del aforismo según el cual nadie puede ignorar la ley. La idea aquí no es que todos deberían en todo momento mantenerse al corriente de todas las leyes que han sido promulgadas, sino que, para ser válida, la ley debe haber sido adoptada públicamente y no clandestinamente, ya sea en la opacidad, el error o por engaño. Además, la ley o la decisión deben ser adaptadas o apropiadas a las circunstancias, sin lo cual, una vez más, su legitimidad podría ser cuestionada. Estas revisiones y precisiones tomarán toda su significación cuando vendrá el tiempo de reflexionar sobre el estatus del entendimiento o acuerdo emanado de una gobernabilidad.

Mientras tanto, si las ciencias políticas nos han enseñado a asimilar la relación entre un ciudadano y su gobierno a una relación de naturaleza contractual entre un mandante y su mandatario, esta metáfora permite constatar el hecho de que, allí donde el mandatario ha sido debida y democráticamente elegido, el ciudadano no tendría razones fundadas para contestar su gobierno mientras éste funcione dentro de la legitimidad y la legalidad. Más aún, como veremos en la sección 3, no solamente el ciudadano no estaría habilitado para contestar su gobierno, sino que además le tendría deber de obediencia. Ahora bien, y es lo que el recurso al condicional quería destacar, esta inferencia es ahora contestada, es decir, que el deber de obediencia de los ciudadanos frente a su gobierno es cada vez más frecuentemente puesto en tela de juicio, como lo demuestran con elocuencia las turbulencias sociales que han marcado la coyuntura política de las Américas estos últimos años. Por otro lado, se plantea el problema

de saber si el frecuente recurso a la gobernabilidad no sería una manera de eludir el problema que representa el desmoronamiento de la obligación de obediencia de los ciudadanos, los cuales tienen cada vez menos confianza en los poderes políticos establecidos, sobre todo cuando estos últimos son resultado de elecciones fuertemente contestadas o contrastadas.

Planteado lo anterior, aparte de los casos en los que la gobernabilidad es una forma disfrazada de gobierno, las relaciones e interrelaciones que se enmarcan en un esquema de gobernabilidad no pertenecerían, por definición, a esta configuración teórica. Podremos, entonces, construir una criteriología o una cartografía de la gobernabilidad al interior de la cual serían dejados de lado los atributos que califican normalmente a un gobierno responsable. En esta perspectiva, tendría fundamento recurrir a la noción de gobernabilidad cada vez que los procesos aplicados o las decisiones tomadas, incluso las opciones políticas, no se inscriban en un esquema representado por la legitimidad, la legalidad, la eficacia y la publicidad.

Los promotores de una nueva manera de administrar un gobierno o una empresa, que pertenecen a la escuela de la Nueva Gestión Pública (NGP)⁷, parten de una constatación simple: que las organizaciones burocráticas jerarquizadas descansan sobre un conjunto de reglas fijas y que, en su busca de sus objetivos, dedican una parte importante de sus recursos a controlar la realización de estos objetivos en lugar de concentrarse en la obtención de resultados. Por ello, este enfoque ha desarrollado un conjunto coherente e interdependiente de principios que se asienta en el centro de la relación conflictiva entre un mandatario y su mandante (*principal-agent problem*). Esta problemática remite al hecho de que, en la consecución de sus respectivos objetivos, mandantes y mandatarios no disponen de las mismas informaciones ni tienen las mismas intenciones o intereses. Si los primeros tienen una visión general de los objetivos de la organización, los segundos, por su parte, persiguen objetivos más inmediatos.

La mayoría de los defensores de este enfoque le atribuyen la virtud de haber superado los límites circunscritos del llamado modelo weberiano de producción de bienes y servicios que reposa sobre una estructura jerárquica que opera de arriba hacia abajo (*top-bottom approach*). Según este enfoque, la concepción y la definición de los grandes objetivos por alcanzar deben ser reservadas a la alta administración, mientras que la ejecución es asumida por un ejército de ejecutantes obedientes y sumisos.

Cualesquiera que sean sus virtudes y sus límites, la transposición de los procedimientos inspirados de la NGP a las actividades gubernamentales y a las de servicios como la salud y

7 Para un desarrollo más completo y, a la vez, más crítico de la Nueva Gestión Pública y de sus parámetros fundadores, ver: Dorval Brunelle (dir.) *Main basse sur l'État. Les partenariats public-privé au Québec et en Amérique du Nord*, Montreal, Éditions FIDES, col. « Points chauds », 2005.

la educación, entre otros, ha planteado y continúa planteando serios problemas teóricos y prácticos. El principal problema se refiere a la multiplicación de *partes interesadas* (*stakeholders*). En efecto, mientras la relación entre un mandante y un mandatario es relativamente simple en el sector privado, incluso si interviene un tercer actor, el accionario (*stockholder*), en el sector público esta relación se complica. Esta complejización es imputable a dos causas: la primera es la multiplicación de las partes interesadas que tienen y defienden intereses fuertemente contrapuestos; la segunda causa, aún más delicada de arbitrar, tiene su origen en la dificultad de conciliar eficacia y equidad, es decir, conciliar dos ángulos de enfoque eminentemente *políticos*: el ángulo individual o individualista y el ángulo colectivo o colectivista.

A propósito de la primera causa de complejización, se debe subrayar que el gobierno y el sector público se sitúan en el punto de convergencia de relaciones distintas y separadas que incluyen: (i) los administradores y los empleados de las organizaciones y otras entidades públicas; (ii) los diputados y los parlamentarios; (iii) los grupos de presión de todo tipo; y (iv) los individuos, investidos de su doble capacidad de titulares de derechos sociales y de *simples* beneficiarios de bienes y servicios. En cuanto a la segunda causa, se refiere a la conciliación entre eficacia y equidad, el principal desafío es el que plantea el arbitraje, y más aún según algunos, la incompatibilidad entre estos dos valores. Por otro lado, el arbitraje o la incompatibilidad no son tanto de orden filosófico, moral o político sino estratégicos en el sentido de que los compromisos y arbitrajes vienen de tres direcciones diferentes que forman un verdadero *triángulo de incompatibilidad*. Tendríamos, en efecto, en una primera faceta, los diversos compromisos entre eficacia y equidad propuestos por los partidos y los programas políticos, más tarde por los gobiernos; en una segunda faceta, los enfoques y compromisos defendidos por los ciudadanos y por sus grupos de presión; y, en fin, en la última, aquellos que son reclamados por los beneficiarios de bienes y servicios. Una de las maneras o estrategias para resolver estos arbitrajes y otras incompatibilidades a tres consiste en sustituirlos por un enfoque dual definido, en este caso, en términos de "cliente" y de "clientela", lo que saca de circuito el antiguo enfoque que buscaba componer sobre todo con los valores de ciudadanía y bien común.

En consecuencia, la nueva gestión desembocaría más fácilmente en consensos, mientras que —ante la multiplicación de partes interesadas y el acrecentamiento de reclamaciones incompatibles—, los arbitrajes entre propuestas políticas y sociales divergentes se revelarían cada vez más difíciles de negociar y de sancionar. Ello explicaría que la gran mayoría de las reformas adoptadas en estos últimos años recurra a la noción de gobernabilidad.

1.3 Dos inscripciones teóricas

Tras presentar algunas definiciones y efectuar una comparación con la noción de gobierno, el último enfoque que hemos escogido para aclarar el significado y alcance de la noción de gobernabilidad se declina en dos tiempos. Se trata de inscribir las dos nociones en un marco teórico, primero en un marco foucauldiano, y segundo, en la teoría de contratos.

Respecto de la primera inscripción, hemos retenido el concepto de *gubernamentalidad* propuesto por Michel Foucault, quien lo forjó para designar un conjunto de técnicas, incluso de tácticas, que se inscriben en una estrategia o en un proceso particular que el autor designa como "gubernamentalización del Estado". En este sentido, la gubernamentalidad representaría una forma de reconversión de los atributos y funciones del Estado moderno. Esta reconversión lo habría conducido a "definir en todo momento lo que debe y no debe estar en la órbita del Estado, lo que es público y lo que es privado, lo que es estatal y lo que no lo es. Por lo tanto, el Estado en su supervivencia y el Estado en sus límites sólo deben comprenderse sobre la base de las tácticas generales de la gubernamentalidad"⁸.

A fin de profundizar el alcance de esta intuición, es preciso citar aún lo siguiente:

Y acaso podríamos, de una manera global, tosca y por consiguiente inexacta, reconstituir las grandes formas, las grandes economías de poder de Occidente de la siguiente manera: ante todo, el Estado de justicia, nacido en una territorialidad de tipo feudal y que correspondería a grandes rasgos a una sociedad de la ley –leyes consuetudinarias y leyes escritas–, con todo un juego de compromisos y litigios; segundo, el Estado administrativo, nacido en una territorialidad de tipo fronterizo y ya no feudal, en los siglos XV y XVI, un Estado administrativo que corresponde a una sociedad de reglamentos y disciplina; y por último, un Estado de gobierno que ya no se define en esencia por su territorialidad, por la superficie ocupada, sino por una masa: la masa de la población, con su volumen, su densidad y, por supuesto, el territorio sobre el cual se extiende, pero que en cierto modo es sólo uno de sus componentes. Y ese Estado de gobierno, que recae esencialmente sobre la población y se refiere a la instrumentación del saber económico y la utiliza, correspondería a una sociedad controlada por los dispositivos de seguridad⁹.

En otras palabras, según Foucault, el recurso al gobierno –es decir, a la *gubernamentalidad*– refleja una transición determinante en y por el Estado moderno, transición que marca el paso de un Estado administrador de territorios a un Estado gestor de comportamientos. El recurso a la ciencia económica permite entonces transponer a nivel del conjunto, es decir al nivel nacional, una racionalidad comportamental inspirada y extraída de la aplicación de sus parámetros *científicos*. La *gubernamentalidad* marcaría así el momento en que el Estado mismo es apropiado por la microeconomía y en que él, a su vez, se apropia de la macroeconomía para perseguir nuevos fines ligados, entre otras cosas, al enriquecimiento del reino o de la república. En otros términos, la ciencia del gobierno tendría su origen y su inspiración en una economía política que, a su vez, no sería otra cosa que una transposición a nivel de la población en su conjunto de una ciencia del comportamiento desarrollada, aplicada y sancionada en empresa.

Por supuesto, visto desde este ángulo, tanto la noción de gobernabilidad como la práctica de la gobernabilidad aparecen como coadyuvantes de la *gubernamentalidad*, es decir, como momentos característicos de ese proceso más amplio que Foucault ha bautizado con la expresión "gubernamentalización del Estado". La gobernabilidad aparece así como un modo de gestión de comportamientos en todo punto comparable a aquellos que son instaurados bajo la égida de los gobiernos. Ahora bien, si esta interpretación conviene a la gobernabilidad entendida como esquema de poder, ¿qué pasa si insertamos la noción en un esquema contractual, es decir, entre los acuerdos consensuales de ciudadanos autónomos?

Esta segunda inscripción nos remite al caso de figura del contrato, entendido como una red de relaciones e interrelaciones horizontales basadas en un acuerdo directo entre las voluntades de las partes interesadas. O, para decirlo de otra manera, qué adviene si, en lugar de considerar la gobernabilidad como una forma derivada de gobierno, la consideramos como una forma derivada de contrato.

Antes de ir más lejos, hay que descartar de entrada un caso particular. Es aquel que se presenta cuando, en las grandes organizaciones internacionales, se recurre a un contrato de gobernabilidad para designar el compromiso suscrito por un gobierno en virtud del cual este último debe tomar las medidas apropiadas a fin de "establecer las bases de una paz y seguridad duraderas", para parafrasear el proyecto de contrato de gobernabilidad preparado por la ONU, el Banco Mundial y la Comisión Europea para la República Democrática del Congo, en septiembre de 2006. Este caso de figura pertenece, evidentemente, a la *gubernamentalidad* que acabamos de analizar. En cambio, la dimensión que queremos examinar ahora es aquella que se refiere al contrato privado de gobernabilidad. Abordaremos la cuestión de los contratos desde los ángulos jurídico y económico.

8 Michel Foucault introdujo esta noción en *Sécurité, territoire, population. Cours du Collège de France, 1977-1978*, París, Seuil/Gallimard, col. « Hautes Études », 2004, pp. 112-113.

En español: Michel Foucault, *Seguridad, Territorio, Población: Curso en el Collège de France: 1977-1978*. 1ª ed. - Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 137.

9 *Ídem*, p. 113 de la edición francesa, p. 137 de la edición en español.

Desde el ángulo jurídico, la definición de contrato de gobernabilidad está lejos de ser clara. Cuando algunos asimilan este contrato a un contrato de trabajo, otros lo asimilan a los nuevos modelos de contrato que tratan de reducir los conflictos, evitar de recurrir a los procedimientos legales y oponerse a la descarga de responsabilidades sobre otros. En el primer caso, el contrato de gobernabilidad se aparenta a un contrato de trabajo o a un contrato de alquiler de servicios. Así, CANADEM, la Reserva Civil de Canadá¹⁰, ha creado puestos de consejeros en gobernabilidad que son asignados para cumplir variadas tareas en "países frágiles y democracias emergentes"¹¹.

En el segundo caso, el contrato de gobernabilidad se parece más bien a un contrato de gestión. Es el exceso de legalismo lo que está en la mira. En efecto, en un contexto donde se asiste a la proliferación de contratos de suministro de bienes, de servicios, de trabajo, de mantenimiento, etc., la multiplicación de las partes interesadas al interior de un mismo proceso, de una empresa o incluso de una gran obra puede acarrear situaciones de conflictos inextricables. Es, entonces, para ofrecer pistas de solución allí donde el formalismo legal o el "juridismo" podrían conducir a la multiplicación de conflictos que el recurso a un contrato de gobernabilidad puede ser eficaz. En tales circunstancias, el contrato de gobernabilidad se asemeja más a un arreglo amigable o a una convención de interpretación acordada entre las partes respecto de un contrato principal que a un contrato en el sentido legal del término. Se trata, entonces, de una modalidad de resolución de conflictos o de medidas susceptibles de ofrecer vías alternativas para la resolución de éstos.

Según la teoría económica de contratos, ligada ella misma a la teoría de la firma, el contrato de gobernabilidad se inscribe en el arsenal de estrategias internas de la empresa y, como tal, pertenece a las nuevas formas y modalidades de la gestión de empresa. Partiendo de la expresión forjada por O. E. Williamson, para quien la empresa debe ser entendida como un "nudo de contratos"¹², el contrato de gobernabilidad puede, en este caso también, ser asociado al contrato de trabajo porque, según este autor, así como según todos aquellos que se reconocen en la economía de costos de transacción, la *esencia* de la empresa es la relación de empleo¹³. Se trata, sin embargo, de un contrato de trabajo particular en el sentido en que incorpora disposiciones sobre los criterios de resultados, la gestión, la resolución de conflictos, etc., que no aparecen en los contratos de alquiler de servicios más tradicionales. En este sentido, el contrato de gobernabilidad se situaría en alguna parte intermedia entre el mandato y el contrato de gestión.

10 "CANADEM es un organismo sin fines de lucro que trabaja al servicio de la paz y de la seguridad internacionales por medio del reclutamiento, la preselección, la promoción y la movilización rápida de expertos canadienses". En Internet: <http://www.canadem.ca/>

11 Ver las descripciones de funciones en la sección FAQ de CANADEM. En Internet: *Ídem*.

12 Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies*, Nueva York, The Free Press, 1975.

13 Citado por Danielle Petit, *L'analyse néo-institutionnelle pour l'étude des contrats de formation en alternance*, París, Les Cahiers de CERGOR, 1, 1, mayo 2001.

Para concluir esta sección, vemos que los dos referidos marcos generales de interpretación, el de Michel Foucault y el de la teoría de contratos, se juntan y esta conjunción permite sacar dos conclusiones importantes. La primera es que estos dos marcos muestran hasta qué punto la gobernabilidad es tributaria de las prácticas inscritas en un modo de gobierno, ya se trate del gobierno del Estado o del gobierno de la empresa. La segunda es que estos marcos muestran hasta qué punto tanto el gobierno como la gobernabilidad participan de una misma lógica, que consiste en inducir comportamientos específicos en los ciudadanos y los sujetos de derecho. Por supuesto, esta última conclusión deja abierta esta otra cuestión, que es la de saber quiénes son los beneficiados y quiénes los excluidos de las prácticas aplicadas en cada caso. Antes de ir más lejos en esta dirección, que desemboca en lo político y la naturaleza de lo político, buscaremos profundizar todavía más nuestra comprensión de la noción de gobernabilidad recurriendo brevemente a tres marcos teóricos.

2- TRES MARCOS TEÓRICOS

En un estudio sobre la gobernabilidad, Anthony Payne propone distinguir de partida entre los proyectos de gobernabilidad y las teorías de la gobernabilidad¹⁴. Estos proyectos deben ser separados de las ideologías que los sustentan y el autor retiene tres tipos de proyectos: la gobernabilidad empresarial¹⁵, el gobierno empresarial y la "buena gobernabilidad" promovida y defendida al inicio por el Banco Mundial. En cuanto a las teorías de la gobernabilidad, el autor las examina en el marco de tres campos teóricos: la Política Pública (PP), las Relaciones Internacionales (RI) y la Economía Política Internacional (EPI), examen que presentaremos a continuación.

2.1 La Política Pública

Según Payne, la escuela de la Política Pública (PP) introdujo la noción de "nueva gobernabilidad" sin precisar lo que entendía por ello. Por ejemplo, para el investigador británico Rod Rhodes, la gobernabilidad designaría transformaciones profundas en las maneras de hacer de los gobiernos, de tal suerte que estaríamos en derecho de hablar de un *nuevo* proceso de gobierno. De ahí el recurso a esta definición descriptiva de la gobernabilidad, que designaría redes intergubernamentales autoorganizadas (*self-organizing intergovernmental networks*), una definición derivada de tres usos convencionales de la gobernabilidad. Según el primero de estos usos, la gobernabilidad remitiría a, e implicaría, un funcionamiento minimalista por

14 Ver Anthony Payne, "The Study of Governance in a Global Political Economy", en Nicola Phillips, editora, *Globalizing International Political Economy*. Londres, Palgrave, 2005, pp. 55-81.

15 Ver la crítica del modelo weberiano en Osborne y Gaebler, 1992: "steer rather than row".

parte del Estado. Enseguida, la gobernabilidad, a la manera de un sistema sociocibernético, designaría el modelo o la estructura que emerge de un sistema sociopolítico en tanto que resultado “común” o bien consecuencia de los esfuerzos de intervención de todos los actores implicados que interactúan entre ellos (*interacting intervention efforts*)¹⁶. En fin, la gobernabilidad designaría redes autoorganizadas formadas por una combinación del sector gubernamental, privado y comunitario.

Partiendo de estos usos, los autores retienen las cuatro características siguientes de la gobernabilidad, a saber:

- i. la interdependencia entre las organizaciones conduce a postular que la gobernabilidad es más extensa que el gobierno, porque ella implica los actores no estatales. Así, cambiando las fronteras del Estado, la gobernabilidad transforma y modifica las fronteras entre los espacios público, privado y comunitario, las cuales devienen entonces más porosas y más fluctuantes;
- ii. las interacciones continuas entre los miembros de las redes están ligadas a la necesidad de intercambiar recursos y de negociar los objetivos compartidos;
- iii. estas interacciones operan sobre el modo de juego y reposan sobre la confianza mutua (*trust*). Ellas son sancionadas por las reglas del juego y aceptadas por los participantes de las redes; y, en fin,
- iv. el establecimiento de un cierto grado de autonomía respecto del Estado, porque las redes, siendo autoorganizadas, no son responsables ante él, aunque éste, por su posición privilegiada y soberana, puede indirectamente guiarlas y orientarlas.

A partir de estas características, estos autores buscan a continuación ver en qué y cómo el sistema de gobernabilidad aplicado en ciertos países, como el Reino Unido o los Países Bajos, respondería a esta descripción.

Así, la gobernabilidad, contrariamente al gobierno, podría abarcar un conjunto de instituciones, incluir un conjunto de actores y de relaciones que estarían de una manera u otra implicados en esta vasta actividad que consiste en gobernar la sociedad.

2.2 Las Relaciones Internacionales

En la teoría de las Relaciones Internacionales (RI), James Rosenau y Ernst-Otto Czempeil, en una obra ya clásica sobre la cuestión¹⁷, muestran que los Estados han aprendido con el

16 El autor remite aquí a Jan Kooiman, *op. cit.*, 1993.

17 James Rosenau y Ernst-Otto Czempeil, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

tiempo a cooperar creando instituciones y regímenes intergubernamentales en los dominios más diversos. Rosenau, en particular, ha propuesto dos definiciones relativamente diferentes de la noción de gobernabilidad. La primera vez, en 1992, definió la gobernabilidad como un mecanismo de regulación establecido en una esfera específica de actividad, mecanismo que funciona de manera eficaz aunque no esté dotado de una autoridad formal. Más tarde, en 1997, él definirá la gobernabilidad de una manera aún más amplia. La noción designará ahora todas las esferas de autoridad, en todos los niveles de la actividad humana, que operan a través de sistemas de reglas en los cuales se alcanzaron los objetivos por medio de controles¹⁸.

Los críticos no han dejado de señalar hasta qué punto esta definición es amplia y, por este hecho, poco utilizable.

En cuanto a Lawrence Finkelstein, él propone concentrarse más en la actividad que en el sistema, y definir la gobernabilidad de manera negativa, enfocándose en un criterio de exclusión que lo conduce a retener en su conceptualización de la gobernabilidad únicamente las acciones intencionales y a excluir todos los acuerdos tácitos¹⁹.

2.3 La Economía Política Internacional

Antes de presentar el aporte de la Economía Política Internacional (EPI) a la cuestión de la gobernabilidad, conviene presentar rápidamente sus tres postulados básicos que establecen lo siguiente:

- i. que los campos de la política y de la economía no pueden ser separados ni siquiera con fines de análisis;
- ii. que la acción política es uno de los principales medios mediante los cuales las estructuras económicas de mercado son establecidas y transformadas; y,
- iii. que hay una estrecha conexión entre los niveles nacionales o interiores y los niveles internacionales o exteriores de análisis y que los dos no pueden ser separados.

Partiendo de estos tres postulados, la EPI debía entonces desarrollar un enfoque integrado al análisis de la gobernabilidad, combinando las teorías que estudian la acción a partir de la

18 James Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997. El texto original dice así: “spheres of authority at all levels of human activity that amounts to systems of rule in which goals are pursued through the exercise of control.”

19 Lawrence S. Finkelstein, “What is Global Governance?”, *Global Governance*, 1, 4, 1995.

racionalidad de los actores y las teorías contextuales que estudian las estructuras poniendo a contribución un enfoque institucional e histórico²⁰.

Señalado lo anterior, hay actualmente cinco debates importantes que pueden servir para construir una problemática al interior de la EPI. Ellos tienen por objeto los temas siguientes:

- (i) la dimensión ideológica de la gobernabilidad. A este propósito, Robert W. Cox²¹ insiste sobre la importancia del rol que juega la ideología en la formación de consensos en el seno de una elite y subraya el lugar que ocupan la Comisión Trilateral, las conferencias de Bilderberg, la Société du Mont-Pèlerin, y también la OCDE, el Banco de Pagos Internacionales (BPI), el FMI y el G-8 en la elaboración de un discurso al interior del cual las políticas y los programas son definidos;
- (ii) la arquitectura global de la gobernabilidad, la cual no está constituida únicamente por el sistema de la ONU, que ha fracasado parcialmente, sino sobre todo por la OMC, el FMI y el Banco Mundial;
- (iii) los múltiples niveles de la gobernabilidad. A este propósito John Ruggie insiste sobre la originalidad de la Unión Europea (UE) como entidad política regional²², a lo que convendría agregar los estudios sobre las regiones al interior de la UE, comprendidos aquellos acerca del rol de las ciudades²³;
- (iv) la reorganización del Estado, que remite a las nuevas formas y modalidades de la gestión pública, así como lo que conviene de reunir desde ahora bajo la égida de la "tercera vía"; y, en fin,
- (v) la privatización de la gobernabilidad que se ocupa de estudiar el "retiro del Estado"²⁴, así como de las agencias privadas calificadoras de riesgos, de las mafias y de la regulación oligopolística, entre otros.

Pero, lejos de desembocar en constataciones claras y conclusiones convergentes, estos debates han dado lugar a cuatro interpretaciones bastante diferentes con respecto al tipo de orden mundial instituido o instaurado consecutivamente al establecimiento de la gobernabilidad. Una primera respuesta destaca la emergencia de un nuevo internacionalismo liberal que reposa sobre nuevas autoridades supranacionales como la ONU, la UE, el BM, la OMC o la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Estas autoridades han, hasta cierto punto,

20 Gamble y otros, 1996: "develop an integrated analysis, by combining parsimonious theories which analyse agency in terms of a conception of rationality with contextual theories which analyse structures institutionally and historically".

21 Robert W. Cox, *Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making of History*, Nueva York, Columbia University Press, 1987, pp. 273 y siguientes.

22 John Ruggie, 1993: "first multi-perspectival policy to emerge since the advent of the modern era".

23 Saskia Sassen, "The State and the Global City: Notes towards a Conception of Place-centered Governance", *Competition and Change*, 1, 1, 1995.

24 Susan Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

logrado sustraer a los Estados una cantidad importante de poderes y prerrogativas, lo que habría iniciado un proceso permanente de reducción de la soberanía estatal. Una segunda respuesta ha sido proporcionada por Hedley Bull, en 1977, quien evocaba ya la emergencia de un "nuevo medievalismo"²⁵, es decir, de una alternativa al sistema westfaliano instaurado en el siglo XVII, que nos reenviaría a un modo de organización política universal instaurado en Occidente durante la Edad Media. Una tercera respuesta, a la cual se puede asociar el nombre de Anne-Marie Slaughter²⁶, destaca lo que ella llama el *transgubernamentalismo*, que designa el hecho de que el Estado se desagrega en unidades funcionales separadas como los tribunales, las agencias de regulación, los ejecutivos e incluso los parlamentos que operan en redes con sus pares en otros países o a otros niveles, redes que establecen un nuevo orden *transgubernamental*. En fin, una cuarta respuesta insiste sobre la formación de un nuevo regionalismo caracterizado por la cooperación y la integración a escala regional.

¿Qué conclusiones podemos extraer de este sobrevuelo teórico? El recurso a la teoría tiene esencialmente como propósito acrecentar la inteligibilidad de los fenómenos bajo análisis y no hay duda de que los tres marcos teóricos, y el de la EPI en particular, permiten definir hipótesis de trabajo y de investigaciones bastante interesantes. Sin embargo, los tres sufren de una misma carencia en lo que se refiere al silenciamiento de la cuestión del poder, su naturaleza y su contenido. Entonces, a fin de introducir esta dimensión en el estudio de la gobernabilidad, vamos a iniciar la reflexión en esta dirección y efectuar un retorno a lo político.

3- LO POLÍTICO

En esta sección, trataremos de tres formas o maneras de considerar lo político, tres enfoques que calificaremos sucesivamente de substancialista, de oposicional y de expansionista.

3.1 La crisis de la democracia

El enfoque substancialista o esencialista descansa en la idea de que lo político y la política corresponden de hecho y de derecho al Estado, que dispone al respecto de un verdadero monopolio. En otras palabras, la esfera de lo político existe como tal separada de la economía y de la familia, que representan dos esferas al interior de las cuales las relaciones de ordenación y de subordinación no reposan sobre la política sino sobre las obligaciones suscritas en un contrato en el primer caso y sobre un reparto de deberes y obligaciones en el segundo.

25 Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977.

26 Anne-Marie Slaughter, "The Real New World Order", *Foreign Affairs*, 76, 5, 1997.

Este enfoque sustenta la idea de que la gestión estatal procedería sensatamente si renunciara a politizar la prestación de servicios públicos y más bien acordara sus parámetros de gestión con los que prevalecen dentro de la empresa privada. Resulta interesante remontar al informe titulado *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, publicado en Nueva York en 1975²⁷, a fin de aprehender la significación y el alcance de la distinción que ahora se establece entre dos modos de gestión incompatibles, uno que compete al gobierno y el otro a las empresas, distinción en virtud de la cual el segundo modo sería a la vez más eficaz y más ventajoso que el primero. Este retorno en el tiempo nos permitirá poner en evidencia una interpretación crítica de la política que atraviesa varios gobiernos actualmente.

Los redactores del informe parten de la constatación de que las democracias occidentales han conocido importantes perturbaciones durante los años 60 y que estas perturbaciones han planteado serios desafíos de *governabilidad* a los gobiernos y a las organizaciones gubernamentales. Según este análisis, la evolución en curso hacia una creciente intervención del Estado en la economía y la sociedad contribuiría a incrementar los déficit presupuestarios de los países de la OCDE, los que acrecentarían el peso de la carga fiscal de los ciudadanos y reducirían su renta disponible. Esta evolución acarrearía tres consecuencias: *primeramente*, ella contribuiría al debilitamiento de la política extranjera de los Estados Unidos de América (EEUU) en un contexto en que la Guerra Fría imponía aún sus condiciones propias; *segundo*, ella estimularía el recurso al proteccionismo en materia económica; y *tercero*, arriesgaría a que se reduzcan los gastos militares, lo que constituiría una amenaza a la hegemonía de los EEUU frente al imperio soviético.

Tal evolución se inscribiría en una teoría de los ciclos políticos que operaría en tres tiempos: *en un primer tiempo*, un incremento de la participación política de los ciudadanos conduciría, *en un segundo tiempo*, a una intensificación de la polarización política, que desembocaría, *en un tercer tiempo*, en un aumento de la desconfianza respecto de la política y de lo político. Al cabo, estas evoluciones acarrearían una baja de eficacia de lo político que produciría una disminución de la participación política. La conclusión que se extrae de estos encadenamientos es la siguiente: si la etapa actual corresponde a una fase del ciclo donde se observa una recrudescencia de la participación política y una exacerbación de la polarización, es necesario entonces reducir las reivindicaciones y favorecer la pasividad política. Es conveniente, en tal caso, instaurar un nuevo equilibrio político y para lograrlo se propone reducir el exceso de democracia. Porque un sistema político verdaderamente democrático y eficaz debe descansar en una cierta apatía y una reducción de la implicación ciudadana, sin

27 Ver M. Crozier, S. P. Huntington, I. J. Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press, 1975.

lo cual deviene rápidamente sobrecargado y cae en el clientelismo, una situación que lleva al aumento de los gastos sociales en detrimento de los gastos de seguridad y militares.

El informe refleja dos cosas: un temor frente a los efectos perversos o imprevisibles de una politización demasiado grande de los ciudadanos y una profunda desconfianza respecto del gobierno y de lo político²⁸. Pero, ¿acaso basta proscribir lo político de la sociedad para que los ciudadanos vuelvan a ocuparse solamente de sus asuntos e intereses propios?

3.2 El enfoque oposicional

Para responder a esta cuestión, es pertinente recurrir a las reflexiones del politólogo Julien Freund, quien en su Prefacio al libro de Carl Schmitt *La notion de politique*, publicado por primera vez en 1932, escribe lo siguiente:

*"Es imposible expresar una voluntad realmente política si, por adelantado, se renuncia a utilizar los medios normales de la política, a saber: el poderío, la coacción y, en casos excepcionales, la violencia. Actuar políticamente es ejercer la autoridad, manifestar el poderío. De otra forma se corre el riesgo de ser vencido por un poder rival que sí se propone actuar, plenamente, desde el punto de vista político. Dicho de otra forma, toda política implica el poderío, el poderío constituye uno de sus imperativos. [...] Y, porque por esencia la política exige el poderío, toda política que renuncia a éste por debilidad o por juridismo, deja de ser realmente política, porque ella deja de cumplir su función normal, por el hecho de que deviene incapaz de proteger a los miembros de la colectividad de la que es responsable"*²⁹.

Según Freund, Carl Schmitt plantea la problemática de la política como lo hizo Hobbes cuando formuló la pregunta siguiente: "¿Por qué los hombres dan su consentimiento al poder? En ciertos casos, por confianza, en otros por temor, a veces por esperanza, a veces por desesperanza. Siempre, sin embargo, tienen necesidad de protección y buscan esta protección en el poder. Visto desde el lado del hombre, el lazo entre protección y poder es la única explicación del poder. Aquel que no posee el poder de proteger alguien no tiene

28 Las conclusiones del informe Crozier servirán para respaldar la postura ideológica y política del presidente Ronald Reagan cuando éste accederá al poder al comienzo de los años 80, como testimonia esta famosa salida en el discurso inaugural pronunciado el 21 de enero de 1981: "*Government is not the solution to our problems, government is the problem*", es decir, "el gobierno no es una solución a nuestros problemas, el problema es el gobierno". Esta frase lapidaria se convirtió rápidamente en una consigna repetida tanto por los neoconservadores como por los neoliberales.

29 Ver J. Freund, "Prefacio (1971)", en C. Schmitt, *La notion de politique. Théorie du partisan*, París, Flammarion, col. « Champs », 1992, pp 14-15.

tampoco el derecho de exigir obediencia. E inversamente, aquel que busca y acepta el poder no tiene el derecho de rechazar la obediencia³⁰.

Pero ¿en qué el poderío político difiere del poderío económico? Para comprender bien el significado de la política, es necesario establecer una distinción importante entre la política como sustancia y la política como instancia. Interpretar la política como sustancia conduce a dotar las cimas del Estado y de la burocracia del Estado de un estatus que no les pertenece, porque la hegemonía que ellas ejercen sobre la política es un puro producto de la historia. En efecto, el campo de lo político se modifica sin cesar en función de las relaciones entre las fuerzas en presencia. En consecuencia, asimilar la política al Estado significa confundir la política con la manifestación históricamente contingente del Estado. Así, una determinación sustancial de lo político se expone a introducir subrepticamente en el análisis juicios de valor de orden ético o cultural, lo que lleva a definir lo político de una manera partidista, ya sea bajo la forma liberal de la desconfianza respecto de lo político, sea bajo la forma *iliber*al de exaltación de la política invocando la lucha de clases o la supremacía de la raza. Es necesario entonces renunciar a determinar lo político en su realidad existencial independientemente de las normas que le dan un contenido desde el exterior. Dicho de otra manera, una definición de la política por su sustancia corre el riesgo de confundir sustancia o esencia con el contenido o el objetivo de una lucha política determinada.

Para evitar este escollo, Schmitt y Freund proponen abordar el Estado como instancia, nada más y nada menos. Se trata, a la vez, de un conjunto constituido más o menos racionalmente que detiene el poder de decisión en los asuntos internos y externos y que dispone del marco jurídico e institucional en el cual se desarrolla normalmente la actividad política. Pero, bien puede suceder que en situaciones excepcionales, particularmente en tiempos de revolución o guerra civil, el Estado se descomponga a partir de una rivalidad fatal entre dos voluntades políticas enemigas. En estas circunstancias, la instancia desaparece, al menos momentáneamente, hasta el triunfo de una de las dos voluntades en presencia. Este ejemplo muestra que no tenemos buenas razones para situar la política exclusiva ni fundamentalmente a nivel de Estado.

Además, el poder ejercido por el Estado, si no es sustancialmente diferente del poder ejercido por otras instancias, sería obligatorio por una razón a la vez central y fundamental que no se aplica en los otros casos, ya se trate del poder de un patrón o del poder del padre de familia, y esta razón deriva del hecho que el Estado tiene el deber de proteger los ciudadanos contra riesgos, que ellos sean individuales, sociales o nacionales³¹. En otros términos, el Estado

³⁰ *Ídem*, pp. 16-7, citando Carl Schmitt de un libro publicado en 1954.

³¹ Esta yuxtaposición permite destacar, de paso, la homología entre el poder del Estado y el poder del padre de familia, porque, en los dos casos, el deber de obediencia de aquellos y aquellas sobre los

tiene en propiedad la responsabilidad de asumir la seguridad de los ciudadanos y de la nación, con el resultado de que la renuncia por parte del Estado de su responsabilidad de proteger puede empujar a los ciudadanos o los grupos a cuestionar el deber de obediencia.

Sin embargo, si comprendemos el fundamento del poder del Estado, aún no hemos delimitado la dimensión propiamente política del poder en cuestión, por oposición a su dimensión económica, ética o cultural. Ahora bien, se pregunta Schmitt, ¿qué hay de común en situaciones, tensiones o conflictos que nacen indiferentemente de oposiciones religiosas, morales, culturales o económicas cuando éstas dejan de ser puramente religiosas, morales, culturales o económicas para devenir políticas en el sentido propio del término? En otras palabras, ¿cuál es el criterio que permite reconocer que un problema es político o no, discernir entonces lo que es puramente político independientemente de cualquier otra relación? La relación específica y fundamental que no se deja deducir de ninguna otra y a la cual puede reducirse toda actividad y todo motivo político es aquella que opone el amigo y el enemigo. El enemigo, ante los ojos del Estado y de la sociedad, es aquel que siembra la discordia, que altera la paz pública o que comete un crimen contra personas o bienes, en breve, aquel cuya acción exige la intervención policial y la represión inmediata. Para formular las cosas de otra manera, se puede decir que el criterio de lo político es la posibilidad de que una relación de oposición cualquiera evolucione hacia un conflicto enfrentando enemigos. Pero esto no implica que todos los enemigos del Estado sean fácilmente identificables y personalizables, más bien lo contrario. Porque los enemigos interiores son legión: es todo lo que entraba la integración del conjunto de la sociedad. Y este enemigo no es necesariamente reconocible físicamente, se trata de un enemigo general o de un enemigo estructural sin rostro y sin forma. Por ejemplo, para el fundador del Estado Providencia, William Beveridge, las cinco grandes calamidades interiores que son susceptibles de socavar la solidaridad social y que, por ser tales, exigen una intervención providencialista, son: el desempleo, la ignorancia, la enfermedad, la indigencia y la miseria (*squalor*). En el mismo orden de ideas, un gobierno puede también señalar el subdesarrollo regional, la inflación o el estancamiento económica como otros tantos enemigos por vencer o liquidar.

Schmitt esquiva así la dificultad de definir una esencia de lo político proponiendo un criterio oposicional que no debe, evidentemente, ser esencializado a su vez y transformado en característica fundamental del fenómeno político. Dicho de otra manera, este criterio no elimina la importancia de la relación entre mando y obediencia, ni el rol central de la protección y de la seguridad que condicionan la obediencia, ni la importancia de la organización de los

cuales se ejercen reposa sobre una obligación de protección. Sobre esta homología, se puede consultar: Jacques Ellul, *Histoire des institutions*, tomo 2, París, Presses universitaires de France, 1956, p. 489. O aún: Dorval Brunelle, *Droit et exclusion. Critique de l'ordre libéral*, París y Montreal, L'Harmattan, 1997, pp. 53-4.

poderes. Se trata solamente de proporcionar un cuadro teórico al inmenso problema de lo político³². Así, a los ojos de Schmitt, la política interior siempre está confrontada al desafío de un pluralismo político que, en ciertas circunstancias, podría conducir a la guerra civil.

Esta tesis es interesante también porque ofrece otra interpretación al problema del debilitamiento del Estado donde la causa no sería atribuible a factores exteriores como el rol de las grandes organizaciones internacionales o el del consenso de Washington, para nombrar solamente estos dos, sino a factores ligados a la emergencia de una relación antagónica interna de la nación. Estos nos remiten a la idea de que la armonía interior o la integración interna de las poblaciones, de los grupos, comunidades o de las clases no son nunca adquiridas de una vez para siempre ni conquistadas definitivamente. Dicho de otra manera, el conflicto interno está siempre latente y las oposiciones interiores son siempre susceptibles de transformarse en conflicto abierto.

3.3 La política estatal como poderío

Si bien el enfoque oposicional de Schmitt, contrariamente al enfoque esencialista, tiene la gran ventaja de inscribir lo político y la relación de oposición política a todos los niveles de la sociedad, ni la gestión de los riesgos ni la necesidad de seguridad bastan para caracterizar la política del Estado. Porque el arte de gobernar el Estado (*statecraft*) consiste también en utilizar los instrumentos de poder a fin de acrecentar su propio poderío, en detrimento del poderío de otros Estados. Lo que implica que el arte de gobernar el Estado sirve igualmente otra finalidad, que es el aumento del poderío del Estado. En suma la búsqueda del poderío por el poderío cuenta también entre sus finalidades políticas.

Este enunciado no implica, evidentemente, que todos los gobiernos de todos los Estados se inscriban necesariamente en esta lógica o en esta problemática. Pero sirve para poner en evidencia el hecho que el número de gobiernos que eligen poner el poderío del Estado al servicio del bienestar de sus poblaciones, por una parte, y al servicio del avance de las poblaciones de otros Estados por otra, es decididamente reducido.

Como corolario, a falta de controlar el refuerzo del poderío estatal, tanto a nivel internacional como dentro de las fronteras del Estado, la búsqueda del poderío puede, en ciertas circunstancias y bajo ciertas condiciones, asumir una postura expansionista³³. Esta

32 Para clarificar un poco más, se puede señalar de pasada que Schmitt ha buscado transponer, en su búsqueda de un criterio central de lo político, una oposición que se encuentra en ética, entre el bien y el mal, en estética, entre lo bello y lo feo, o aún, en economía, entre lo rentable y lo no rentable.

33 Esta postura revestiría un contenido imperial o, para decirlo de otra manera, esta postura se volvería

consecuencia es importante por lo menos por dos razones: la primera es que ella respalda el enfoque liberal presentado antes, según el cual el poder político es maléfico por naturaleza, de manera que lo mejor es estar protegido, aun cuando se ve mejor ahora hasta qué punto este enfoque descansaba sobre un equívoco que consiste en confundir la política y el poderío político. La segunda consecuencia representa el reverso de la primera: ella permite ver que, si el riesgo de aumento del poderío del Estado es un riesgo permanente, la única manera de reducir el riesgo en cuestión pasa por la reivindicación de democratización del Estado a todos los niveles, en el entendido de que esta exigencia solamente es susceptible de poner el poderío estatal al servicio del mayor número de ciudadanos. En esta perspectiva, la reivindicación de gobernabilidad asumiría un rol verdaderamente emancipador frente a las veleidades de reforzamiento de su poderío por parte del Estado y de sus agentes.

CONCLUSIONES

La primera y, sin duda, la principal conclusión a extraer de los análisis que preceden se refiere al parentesco entre las nociones de gobierno y gobernabilidad, un parentesco tan estrecho que es posible preguntarse si es legítimo y válido en el plano teórico y también en el plano empírico, separar la una de la otra. Esta conclusión acarrea una consecuencia importante para los trabajos e investigaciones posteriores, porque nos lleva a tener cuenta del lugar y de las modalidades de inserción de las prácticas de gobernabilidad en las redes, en las instituciones y en los aparatos de gobierno a cualquier nivel: hemisférico, nacional, regional o local. Además, esta conclusión no se aplica solamente a las prácticas de gobierno a escala nacional y debería ser extendida a las prácticas que favorecen o que instauran alguna forma de intergubernamentalidad, tal como está instituida, por ejemplo, al interior del sistema interamericano, en la OEA y en el BID. A este propósito, el posicionamiento de los esquemas y prácticas de la gobernabilidad, sea *ex ante*, sea *ex post*, de las prácticas de gobierno aplicadas a nivel del Estado, de la empresa, incluso a nivel comunitario, hasta a nivel familiar, debería ser debidamente situado, analizado e interpretado.

La segunda conclusión es doble. Tanto este examen general nos muestra a qué punto las diversas y múltiples funciones que la gobernabilidad es susceptible de asumir son numerosas y a veces contradictorias, tanto es vano tratarlas e interpretarlas sin tener en cuenta el marco

imperialista cuando el ejercicio de la potencia estatal sirviera los fines siguientes: (1) el aumento de los gastos militares mucho más allá de lo que es indispensable para los fines de la defensa nacional; (2) la intervención en los asuntos interiores de otros países y el derrocamiento de regímenes no conformes; (3) la extraterritorialidad de las leyes y la abrogación de los tratados internacionales; y (4) el control de las fuentes de energía situadas en territorio extranjero.

teórico y político implícito o explícito al cual sus promotores y defensores han suscrito en el punto de partida. En efecto, si se suscribe a la tesis de la desconfianza frente al Estado y a la política, la gobernabilidad podrá ser considerada a la vez como un sustituto de la política y como una alternativa susceptible de refundar una armonía interindividual perdida. Por el contrario, si se suscribe a la tesis que ubica la relación de oposición en el centro del análisis, entonces la política puede impregnar todas las relaciones sociales sin importar que ellas sean económicas, culturales o morales, comprendidos, por supuesto, el orden político y las instituciones políticas mismas. En estas condiciones, la gobernabilidad es también atravesada por oposiciones, aún cuando siempre se podrá recurrir a ella para prevenir conflictos aún más importantes o centrales. En fin, si se suscribe la tesis del aumento del poderío político en tanto que finalidad del arte de gobernar, la gobernabilidad podrá indiferentemente servir a respaldar esta búsqueda de poderío o, al contrario, buscar a reducirlo. En última instancia, el recurso a la gobernabilidad podría, en este último caso de figura, servir a fines de emancipación social y política frente a prácticas gubernamentales autocráticas o autoritarias, incluso simplemente deficitarias. En tales condiciones, la gobernabilidad podría ser un factor importante de democratización de las prácticas gubernamentales, así como de las prácticas de gestión de bienes o de prestación de servicios sociales a nivel local o comunitario.

La tercera conclusión que se puede extraer se apoya en la idea de la *gubernamentalidad* introducida por Foucault para anclarla en una contradicción que aparece cada día más fuerte entre la defensa y protección de los derechos de propiedad intelectual u otra, de un lado, la defensa y la protección de los derechos individuales, económicos y sociales, del otro. Ahora bien, en la medida que los gobiernos son de más en más solicitados por la seguridad y la reducción de riesgos ligados a los derechos de propiedad en detrimento de la protección de los riesgos sociales y ambientales, el recurso a la gobernabilidad podría ser una potente herramienta en manos de los ciudadanos para instaurar y aplicar prácticas democráticas en la base, a fin de exigir transparencia y rendiciones de cuentas de parte de los poderes instituidos.

Si dejamos ahora el campo donde gobierno y gobernabilidad son parientes próximos, la cuarta conclusión se refiere a la importancia de atribuir un estatus teórico y empírico particular al contrato de gobernabilidad, es decir, al caso de figura que corresponde al acuerdo intervenido directamente y de común acuerdo entre partes. En estas circunstancias, el Estado debe o debería ejercer un deber de no ingerencia en el acuerdo intervenido, de la misma manera como lo hace en materia contractual, con todas las ventajas e inconvenientes que ese deber implica allí donde y cuando las partes en presencia en el contrato son fuertemente desiguales o están ubicadas en posiciones asimétricas³⁴. A su vez, esta conclusión desemboca

34 En materia contractual, la presunción de legitimidad y de legalidad juega a favor de las partes en presencia.

inmediatamente en un cuestionamiento central: el de saber si la extensión de mercados, empujando al retroceso del Estado, favorecería la multiplicación del recurso a contratos de gobernabilidad y, como resultado, la posibilidad de una nueva extensión de las prácticas emancipadoras alternativas susceptibles de hacer avanzar un proyecto de democratización del poder y de gestión ciudadana de los bienes colectivos.

La quinta conclusión está ligada a la precedente y conduce a ver en el recurso a la gobernabilidad una estrategia que apunta a contornear el legalismo y el formalismo de las estructuras legales tradicionales, comprendido, a veces, el contrato de trabajo o el contrato tradicional de alquiler de servicios, gracias a acuerdos y compromisos más flexibles y más eficaces.

En fin, la última conclusión toma la forma de una proposición: la de comenzar la reflexión y la investigación sobre esta otra dimensión de la gobernabilidad, aquella que emerge de las innovaciones y las experimentaciones ciudadanas, a fin de hacer avanzar el conocimiento de las prácticas alternativas y de constituir un repertorio de protocolos y de conocimientos prácticos que habrán contribuido a regenerar el proceso de toma de decisiones y de hacer avanzar la democratización de las sociedades.

BIBLIOGRAFÍA

- Dorval Brunelle, (dir.) (2005). *Main Basse sur l'État. Les partenariats public-privé au Québec et en Amérique du Nord*, Montreal, Editions Fides, col. « Points chauds ».
- Dorval Brunelle. (1997). *Droit et exclusion. Critique de l'ordre libéral*, París y Montreal, L'Harmattan.
- Hedley Bull. (1977) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press.
- Robert W. Cox. (1987). *Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making of History*, Nueva York, Columbia University Press.
- Michel Crozier, Samuel P. Huntington, y Joji Watanuki. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.
- Jacques Ellul (1956). *Histoire des institutions*, tomo 2, París, Presses universitaires de France.
- Lawrence S. Finkelstein. (1995). "What is Global Governance?", *Global Governance*, 1, 4.
- Michel Foucault (2004) *Sécurité, territoire, population. Cours du Collège de France, 1977-1978*, París, Seuil/Gallimard, col. « Hautes études ».
- (En español: *Seguridad, Territorio, Población. Curso en el Colegio de Francia (1977-1978)*, Buenos Aires, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, col. Sociología, 2006. Traducción de Horacio Pons).
- Julien Freund. (1992). « Préface (1971) », en C. Schmitt, *La notion de politique. Théorie du partisan*, París, Flammarion, col. « Champs ».
- Andrew Gamble y otros (1996). "Editorial: New Political economy", *New Political Economy*, 1, 1.

- Jan Kooiman. (1993). «Findings, Speculations and Recommendations», en J. Kooiman (dir.) *Modern Governance*, Londres, Sage.
- Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry y Laurence Tubiana. (2002) *Gouvernance mondiale*, París, La Documentation française.
- David Osborne y Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley.
- Anthony Payne (2005). «The Study of Governance in a Global Political Economy», en Nicola Phillips, (dir.), *Globalizing International Political Economy*, Londres, Palgrave.
- Danielle Petit (2001). *L'analyse néo-institutionnelle pour l'étude des contrats de formation en alternance*, París, Les cahiers du CERGOR, 1, 1, mayo.
- James Rosenau (1997). *Along the Domestic- Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- James Rosenau y Ernst-Otto Czempeil. (1992) *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- John Ruggie (1993) "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations", *International Organization*, 47, 1.
- Saskia Sassen (1995) «The State and the Global City: Notes towards a Conception of Place-centered Governance», *Competition and Change*, 1, 1.
- Carl Schmitt (1992) *La notion de politique. Théorie du partisan*, París, Flammarion, col. «Champs».
- Anne-Marie Slaughter (1997). "The Real New World Order", *Foreign Affairs*, 76, 5.
- Susan Strange (1996) *The Retreat of the State, The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Oliver E. Williamson (1975) *Markets and Hierarchies*, Nueva York, The Free Press.
-