

Gobernar democráticamente: ¿una cuestión de Estado?

Percepciones latinoamericanas

Bruno Revesz¹

El advenimiento de lo que Huntington bautizó hace una decena de años “la tercera ola” de la democratización² ha movilizado a la comunidad de politólogos alrededor de un doble problema: la amplitud del fenómeno (la cantidad de esos nuevos regímenes) y los criterios de esta cuantificación (en qué medida la institucionalización de procesos propios de los regímenes democráticos es una condición suficiente y no solamente necesaria). Aunque la terminología predominante sea la que se inspira en las definiciones elaboradas por Joseph Shumpeter y Robert Dahl, la proliferación de innovaciones conceptuales no deja de ser importante. Collier y Levitsky, en su cotejo de 150 estudios recientes identifican unos 550 subtipos de democracia³. Tal diversidad en la atención dada a los “déficit democráticos” indica que más allá de la dicotomía totalitarismos/democracias, existe una atención renovada en torno a las condiciones políticas, económicas y sociales del funcionamiento de los nuevos regímenes, y reubica en un horizonte en movimiento este modo particular de relaciones entre Estado y ciudadanos, siempre amenazado por sus tensiones internas y siempre perfectible, que es a fin de cuentas la democracia.

En América Latina, como en Europa del Este, pero bajo formas específicas, hubo doble transición. Transito a la democracia y transito a la liberalización de la economía, como condición de reinserción competitiva en los mercados mundiales, puestos en marcha en

¹ Politólogo, Director del Programa de Proyección Regional del CIPCA, Piura, Perú. Brevesz@terra.com.pe.

² Huntington considera que esta “tercera ola” se inicia con la difusión de la canción “Grandola Vila Morena” en una estación de radio de Lisboa, el martes 25 de abril de 1974, veinticinco minutos después de medianoche. Cf: Samuel P. Huntington, *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona-Buenos Aires-México, Ediciones Paidós Ibérica, 1991, p. 17.

³ David Collier y Steven Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics*, 49 (3), 1997, p. 430-451.

muchos casos bajo el yugo de Planes de Ajuste Estructural impuestos por las instituciones financieras internacionales. Uno desmentía la teoría de la modernización y del *political development* haciendo caso omiso a las condiciones previas y a las etapas o a las coherencias requeridas, el otro sepultaba las esperanzas de la tradición nacional-popular a la cual estaban ligadas no solamente la teoría de la dependencia sino también los procesos de construcción y de legitimación del Estado latinoamericano en el siglo pasado.

Comunidad nacional y desarrollo

Según esta perspectiva histórica y política, presente en particular en los trabajos elaborados en los años 40 por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), la crisis del modelo agroexportador y de la economía de hacienda, frente al despegue de la urbanización y de la industrialización, concomitante en los principales países con la gran depresión de los años 30, correspondía en cierta medida a lo que fue en Europa la crisis del Antiguo Régimen. El declive de la hacienda como centro de regulación de las relaciones sociales y políticas a nivel local acompaña la erosión del Estado patrimonial y del poder de los que lo controlaban, bajo la presión de las masas urbanas, de las clases medias, y de los nuevos empresarios. El nuevo Estado nacional-popular invierte en infraestructuras, desarrolla los servicios públicos que orienta hacia la satisfacción de la demanda de los sectores populares organizados antes que hacia la de la sociedad en general, y sobre todo conquista su legitimidad interviniendo directamente en la economía, y alentando una industrialización substitutiva de las importaciones. Naturalmente todo esto difería enormemente de un país al otro: el Presidente Cardoso, en su trayectoria de sociólogo, contraponía a los países en los que predominaba una economía de enclaves extractivos y donde la movilización de las clases medias emergente tenía una coloración ante-imperialista marcada, a aquellos en los que la existencia de un cierto grado de desarrollo económico favoreció la constitución de partidos representativos de nuevos intereses. En cualquier caso, es un hecho que a diferencia de la Europa del siglo XX donde la existencia de una sociedad capitalista precedió la regulación estatal, la construcción y la acción del Estado moderno en América Latina se caracterizaron por el esfuerzo deliberado de este a favor del desarrollo económico y social.

Mientras que en Europa la crítica sobre las deficiencias de la democracia llamada formal tomó fuerza una vez que esta ya estaba enraizada, en América Latina la reivindicación

social a la cual responden los diferentes populismos del continente surgió antes de la reivindicación democrática propiamente dicha. Que sea bajo el enfoque de la “cuestión nacional” o el de la “cuestión social”, lo cierto es que, incluso, los sectores mas progresistas, priorizaban la creación de una base productiva autónoma, motivando medidas proteccionistas, y el crecimiento económico, en detrimento del control democrático del Estado y a la formulación de políticas distributivas. La influencia del marxismo en las universidades y los sindicatos no fue ajena a que la “igualdad democrática formal” haya sido percibida como una forma de ocultar las desigualdades reales y no como un punto de apoyo para obtener una mayor equidad⁴.

De ahí que, al mismo tiempo que se construyen carreteras, escuelas, hospitales, telecomunicaciones, empresas públicas y burocráticas cuya función no es el lucro sino el servicio, subsisten enormes desigualdades, no solamente entre ricos y pobres –la pobreza generalizada y la profunda desigualdad social son características de América Latina que se remontan a la época colonial- o entre burguesía y proletarios, sino también entre sectores socialmente organizados y los que no lo son. Incluso cuando los partidos populistas no estaban directamente cooptados por las elites en el poder, Aprismo en Perú, Peronismo en Argentina, PRI en México, las presiones corporativas han sido a menudo un serio obstáculo para la universalización de las conquistas sociales.

Hoy en día, no sólo cuando hubo un rechazo político a las dictaduras militares, sino de manera general como reflejo de los cambios sociales y culturales, la revalorización de las instituciones democráticas es un nuevo elemento de la realidad. El otro elemento es el reconocimiento que las pretensiones de un modelo de desarrollo autónomo se han convertido en ilusorias: el objetivo principal de los gobiernos hoy día es mejorar la competitividad de sus economías. A pesar de que los nuevos ciudadanos siguen coexistiendo en un territorio delimitado por las mismas fronteras, y que el Estado mantiene no solo sus atributos de identidad sino también muchas de sus funciones de “puerta” y de “puente”, de separación y articulación de la sociedad nacional con el resto

⁴ José Aricó, el principal analista del impacto intelectual del marxismo en América Latina y de sus relaciones con el movimiento político y social, sintetiza así las dos ideas fuerza que prevalecían y ahora son cuestionadas: 1/ una idea alternativa de democratización capaz de superar la división y la oposición entre el nivel formal y el nivel sustancial inherentes a la democracia liberal; 2/ la convicción de que se podía oponer al industrialismo descontrolado de la burguesía una buena industrialización a la cual la capacidad de planificación del Estado daría la posibilidad concreta de superar el crecimiento irracional que caracteriza a la primera. José Aricó, “El Marxismo en América Latina”, en Fernando Calderón (comp.), *Socialismo, Autoritarismo y Democracia*, Lima, IEP-CLACSO, 1989, p. 107-132.

del mundo, la imagen de la comunidad nacional está profundamente afectada por esta suerte de revolución copernicana de los referentes de la acción. Un trastorno de los valores y una alteración de las identidades colectivas que no son ajenas al hecho de que la afirmación o el gusto de la libertad conquistada van a la par con cierto desinterés hacia lo político.

Sin embargo, el pasado está en el corazón del presente. O'Donnell, apoyándose en Habermas, realza otra diferencia entre las viejas democracias europeas y las democracias contemporáneas de América Latina: mientras que en las primeras la extensión y la densificación de los derechos civiles se produjo en lo esencial antes de la adquisición de los derechos políticos, en América Latina la extensión de los derechos civiles es todavía muy incompleta aunque desde entonces los derechos políticos sean generalmente efectivos⁵. Aplicación discrecional de la ley a los débiles e impunidad de los poderosos, trato discriminatorio o despreciativo a los no privilegiados cuando hacen valer sus derechos ante la administración pública para obtener documentos, trabajo, atención u otros beneficios, dificultad para los pobres al recurrir al poder judicial y obtener un juicio equitativo, o simplemente el reino de la ilegalidad en vastas porciones del territorio es decir la imposición de una legalidad informal sancionada por los poderes privados, todo esto coexiste con un régimen que -al menos en el centro de la política nacional- es democrático en el sentido clásico del término.

Tanto como a la caracterización de la democracia como régimen político esta situación remite a las relaciones entre Estado y Sociedad. En un estudio que, a diferencia de las reflexiones de O'Donnell sobre el Estado como sistema de leyes, analiza al Estado como organización social, Migdal se preguntó "Por qué tantos Estados del Tercer Mundo –dado sus recursos y el reconocimiento acumulado internacionalmente, sus numerosas oficinas y agencias, sus fuerzas armadas y policiales- han fracasado en su esfuerzo por acrecentar sus capacidades? ¿Por qué el objetivo de poner en marcha un conjunto universal de reglas dentro de sus fronteras (una ley común) y un solo estatuto político (ciudadano) para todos los habitantes ha estado hasta tal punto fuera de alcance?"⁶.

⁵ Guillermo O'Donnell, "La Irrenunciabilidad del Estado de Derecho", texto presentado en el Seminario Internacional organizado por el IIG, Barcelona, 22-24 de enero de 2001. Jürgen Habermas. "Law as a Medium and as an Institution", G. Teubner, *Dilemmas of Law in the Welfare State*, New York-Berlin, de Gruyter, 1988, p. 203-220. La tipología que presenta Habermas es en este punto concordante con la célebre "secuencia Marshall".

⁶ Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, New Jersey, Princeton University Press, 1988, p 41. Sobre las tentativas del

¿Reformar o reinventar el estado?

Los debates sobre el rol y la reforma del Estado durante esos años terribles que fueron los 80, no ignoraban esta situación pero se interesaban primordialmente en la adaptación del Estado a la nueva situación y a la redefinición de su rol en relación al mercado. Aunque no faltaron sociólogos o economistas para recordar, en la línea de Polanyi⁷, que el mercado no genera por sí mismo un orden social sino que presupone el marco normativo, político, cultural y moral en el cual se sitúa, predominaba el “menos Estado” de Hayeck, orquestado en el sub-continente por la vanguardia chilena del neo liberalismo que formaba entonces una especie de triángulo de oro con esos grandes comunicadores que fueron Ronald Reagan y Margaret Thatcher.

No es sorprendente, dado el reducido margen de maniobra de que disponían los Estados fagocitados por la gravedad del problema de la deuda externa y las restricciones que debían tener en cuenta, que haya predominado la crítica de la ineficiencia y la corrupción de las burocracias, del paternalismo tecnocrático, del clientelismo de Estado, y de una manera más general de lo que se denominó las “lógicas autorreferenciales” del sistema político-estatal. Era la hora del ajuste, de la reducción del déficit fiscal, de la búsqueda de grandes equilibrios macroeconómicos, de la apertura de mercados y de la liberación de los precios. Si bien todo aprendizaje supone desaprender en parte lo que uno sabe, el de las medidas, muchas veces catalogadas con el sello del “consenso de Washington”, no se escapaba al fundamentalismo cuando, para exorcizar retrospectivamente el pasado, toda intervención del Estado era denunciada como sustancialmente nefasta.

La paradoja neoliberal como lo ha subrayado Lechner, es que la estrategia de desmantelamiento de los mecanismos y las funciones de intervención del Estado, puesta en marcha para liberalizar la economía, exigía una fuerte intervención del Estado⁸. De ahí, la dualización del campo político. Por un lado la escena democrática, el juego de los partidos, los procesos electorales y el funcionamiento del régimen, por el otro, la reforma tecnocrática del Estado, identificado con el aparato burocrático del sector público, y

Estado peruano de “penetrar” su periferia agraria, ver Bruno Revesz, “Vingt ans après la réforme de la périphérie agraire, les impuissances de L’Etat péruvien”, *Revue française de science politique*, 41 (6), Diciembre de 1991, p. 808-829.

⁷ Karl Polanyi, *La Grande Transformation*, París, Gallimard, 1983.

⁸ Norbert Lechner, “La reforma del Estado y el problema de la conducción política”, en Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y Gobernabilidad en tiempos de globalización*, Lima, IEP-CIPCA, 1998, p. 17-48.

puesto fuera del alcance de las presiones de la sociedad para poner en práctica su reconversión.

Esta visión instrumental del Estado, desconectada de sus funciones de productor del orden y de la cohesión social fue cuestionada durante el último decenio en nombre del “buen gobierno”, en particular bajo la influencia de las organizaciones internacionales de cooperación (PNUD, BID y, *last but not least*, la artillería pesada de los estudios e informes del Banco Mundial). Rigidez institucional contradictoria con la flexibilidad requerida, insuficiencia de la represión para combatir la corrupción y la violencia, estragos sociales inducidos por una integración económica internacional más fuerte: demasiados factores amenazaban la gobernabilidad de las jóvenes democracias y la credibilidad del nuevo modo de desarrollo para que la cuestión del rol y la reforma del Estado continúe siendo abordada solo desde el ángulo del reequilibrio de sus relaciones con el mercado.

El tipo ideal de buen Estado ya no está representado por aquel al que se ha privado de sus capacidades de dirección y de intervención y que se limita a sus funciones subsidiarias, sino por un Estado fuerte capaz de interactuar y cooperar con la sociedad civil, las empresas y las organizaciones locales. De ahí la insistencia sobre el cambio institucional como uno de los componentes esenciales de la gobernabilidad democrática y sobre un enfoque integrado o sistémico de las relaciones entre Estado, sociedad, política y economía.

Sobre el terreno, e independientemente del discurso y de las buenas intenciones de los organismos de cooperación, el redescubrimiento de las instituciones le debe mucho a la recepción bastante amplia que recibió, más allá de los círculos de economistas, la interpretación de Douglas C. North de la diferencia económica y social entre España-Portugal-América Latina de una parte, Inglaterra-Estados Unidos de la otra, a partir de los sistemas institucionales desarrollados en el curso de sus respectivas historias: el trasplante de instituciones británicas en las colonias norteamericanas abrió el camino a la institucionalización de una estructura de derechos de propiedad y de sumisión del poder al derecho; la perpetuación de la tradición centralista y burocrática de la herencia ibérica impidió en América Latina el establecimiento de una sociedad autónoma y poderosa, frustrando o dejando sin contenido a la hipotética revolución liberal⁹. North sería sin duda el primer sorprendido por la multitud de cursos, seminarios, talleres, a veces para jóvenes

⁹ Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.

sin mayor formación universitaria o para representantes del mundo rural, donde se toma en cuenta, como nueva palanca del conocimiento y de la acción, su distinción entre instituciones (sistema de normas formales e informales) y organizaciones (que persiguen fines específicos). El mensaje es claro: para más democracia y bienestar hay que fortalecer las instituciones; las “buenas” instituciones; que permiten disminuir los costos de transacción y alentar la participación política.

Igual que los de North, los trabajos de la CEPAL no aspiraban a tratar directamente los aspectos teóricos de los problemas de la democracia, la gobernabilidad o la ciudadanía. Su propuesta de “Transformación Productiva con Equidad” como tarea prioritaria para América Latina en el nuevo decenio, contribuyó sin embargo mucho a la percepción de la nueva problemática. En la argumentación de este “ejercicio de reflexión” resalta la idea de un enfoque integrado: así como la equidad no puede alcanzarse sin un crecimiento sólido y sostenido, el crecimiento exige un grado razonable de estabilidad política, que implica, a su vez, las condiciones mínimas de equidad. El círculo virtuoso entre crecimiento y equidad impondría entonces “la necesidad de avanzar hacia los dos objetivos no de manera secuencial sino simultánea”, labor reconocida como “bastante más compleja que la de apuntar a uno solo de estos dos objetivos sacrificando u olvidando los otros”, pero considerada factible. Previendo posibles acusaciones de incursionar en la polémica sobre las causales recíprocas y las posibles incompatibilidades entre “gobernabilidad democrática, estabilidad económica, crecimiento y bienestar”, la CEPAL elude cualquier preocupación doctrinaria y declara basarse en una aproximación a la realidad común a la mayoría de gobiernos de la región, enfoque que conduce a la necesidad de reubicar el problema del crecimiento en el marco de la consolidación de “sociedades pluralistas y democráticas”¹⁰.

Este enfoque integrado se puede encontrar también en la concepción de la gobernabilidad democrática reivindicada por otro organismo internacional: “Cuando en el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hablamos de gobernabilidad democrática, nos referimos fundamentalmente a las capacidades de los gobiernos y otros

¹⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990; *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, CEPAL, 1992.

actores de los países de la región de abordar el desafío sistémico de la democracia, del mercado y la equidad”¹¹.

Formulas y perspectivas de este tipo abundan en las numerosas reuniones que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha organizado sobre la gobernabilidad y la redefinición del Estado: búsqueda de una conceptualización de éste que incluye las modalidades deseables en su relación con el funcionamiento de la economía y la sociedad, y “no solamente sus relaciones con la administración en términos de delimitación democrática formal (o autoritaria) entre los gobernantes y los gobernados”; importancia acordada a las interacciones entre reforma económica, democracia y política social, y entre el Estado y la sociedad civil. Del primero se espera que abra el camino a la formulación de políticas con una participación ancha y representativa. De las organizaciones que conforman la segunda se espera que ejerzan las funciones de representatividad de una variedad de intereses y de expectativas no reductibles a los grandes grupos o a las coaliciones que corresponden a la representación de clases y partidos políticos¹².

Este desplazamiento de la reforma de los mercados a la de las instituciones como prioridad, toma un carácter nuevo cuando el Banco Mundial, en su Informe de 1997 sobre *El Estado en un Mundo en Transformación*, se adjudica la misión de explicar a los países en desarrollo la nueva manera de pensar las relaciones entre factores económicos y factores políticos. Una toma de posición que implica que, en la medida en que estos países reformen sus instituciones de la manera considerada correcta en las altas esferas del Banco, podrán aprovechar más fácilmente los financiamientos de la cooperación internacional. El “buen gobierno” se convierte, al menos en apariencia, en el factor que condiciona la ayuda. La dificultad está en saber en qué medida es posible universalizar en cualquier contexto los principios del buen gobierno tal cual son expuestos, y cómo el enunciado de estos principios generales como premisas o como objeto de deseo permite a cada una de estas sociedades interpeladas avanzar en la mejor dirección en medio de las turbulencias del mundo real.

Podemos considerar oportuno que el Banco Mundial se muestre ahora más reservado

¹¹ F. Zumbado, “Un nuevo campo de cooperación internacional”, en Presidencia de la Republica de Chile y Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) (eds), *Cooperación política para la gobernabilidad democrática*, Santiago de Chile, Presidencia dela Republica-PNUD, 1996.

¹² Ver en particular los textos publicados bajo la dirección de Bradford y la de Carrillo: Colin I Bradford Jr. (dir.), *Redéfinir l'Etat en Amérique latine.*, París, OCDE, 1984; Fernando Carrillo Flores (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, DC, BID, 2001.

frente a las estrategias de transformación *from above*, más sensible a la repartición del poder, a favor de una revitalización de las instituciones y del acercamiento entre Estado y sociedad, y que su informe de 1997 dictamine que las “instituciones durables se construyen en un sistema de *cheks and balances* anclado alrededor de instituciones estatales esenciales tales como un sistema judicial independiente y la separación de poderes”¹³.

El problema es que las instituciones existentes son el resultado de la configuración de relaciones de poder donde la historia y la cultura han jugado un rol esencial y de las cuales no se puede impunemente hacer tabla rasa, y que gobernar es en parte una cuestión de compromiso entre otros valores e intereses en conflicto, una dimensión ausente en esta vasta y ambiciosa síntesis. En América Latina donde el Banco Mundial interviene financiera e intelectualmente, las circunstancias del despojo del poder (sancionado en todos los casos por una solución constitucional) de los Presidentes de Brasil en 1992 (Collor), Venezuela en 1993 (Pérez) y de Ecuador en 1997 y 2000 (Bucarán y Mahuad) tuvieron menos que ver con decisiones judiciales, mecanismos de impunidad y la consistencia de un sistema permanente de *checks and balance*, que con cuestiones de popularidad y de relaciones de fuerza¹⁴. Lo que confirma por contraste la impunidad de la que gozaron largo tiempo Fujimori en Perú y Menem en Argentina: sus distancias con las reglas del derecho, tan manifiestas como en los casos precedentes, no habían mermado significativamente su capital de legitimidad (al menos el que miden las encuestas de opinión y la baja capacidad de movilización de sus opositores).

Consenso y pluralismo

Hacer de la gobernabilidad democrática, elevada al rango de forma superior de “gobernar en democracia”, una cuestión de Estado y no simplemente de funcionamiento del régimen, eso procura una ganancia política¹⁵. A diferencia de las reformas estructurales

¹³ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un mundo en Transformación*, Washington, DC, BM, 1997, p 89-90.

¹⁴ George Philipe, “The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective”, *Government and Opposition*, 34 (2), 1999, p. 226-242

¹⁵ En varios de los textos a los cuales nos hemos referidos, los términos de “gobernabilidad democrática” o de “buen gobierno” son usados como equivalentes de “*governance*”, o sea no remiten a la *capacidad* de gobernar (la gobernabilidad) del Estado sino a una *forma* de gobernar (las interacciones del Estado con su entorno). De manera general la noción de *governance* (traducida al francés por “*gouvernance*” y al castellano por “gobernanza” o “gobernancia”), designa el conjunto de los procedimientos institucionales, de las relaciones de poder y de los modos de

que dividen a la gente en perdedores o ganadores, se reintroduce para todos –bajo una forma por cierto eminentemente abstracta y general- la idea de un progreso social posible. Una manera como otra de conjurar las inseguridades del futuro cuando los resultados del presente se muestran decepcionantes, y de incitar a tomar medidas concretas susceptibles de ser interpretadas bajo registros diferentes por aquellos que privilegian la eficacia económica y quienes dan prioridad al ejercicio de la ciudadanía y a la lucha contra las exclusiones y las discriminaciones.

Así la descentralización, transferencia de recursos y de competencias a los gobiernos elegidos a nivel subnacional (regional y local), proceso en curso en varios países de la región, es defendida por unos como un medio para mejorar la gestión pública y por otros (que en ciertos casos pueden ser los mismos) como un medio para dinamizar la participación de la sociedad civil. Si antes predominaba una resistencia a la descentralización en nombre de los riesgos de una fragmentación de la nación, del clientelismo, de la corrupción de las autoridades locales y del agravamiento de las desigualdades territoriales, la nueva visión estratégica ligada al buen gobierno postula que el desarrollo no puede ser considerado como un resultado directo de la planificación estatal o de los resultados de la empresa, sino que depende en primera instancia de la complejidad y de la capacidad de organización espacial de la sociedad regional o local.

El objetivo de consolidar y garantizar para el conjunto de la sociedad y en todo el ámbito territorial las libertades fundamentales es a la vez el aliciente de las organizaciones de defensa de los derechos humanos y de los organismos patronales que reclaman la seguridad de los derechos de propiedad. Unos y otros no siempre escapan a la propensión de considerar la conquista de las libertades negativas como una suerte de respuesta ontológica a los males del pasado. Los consideran menos como el resultado de un proceso en el cual participar como actor político. Tropiezan por otro lado en numerosos países con el obstáculo de la corrupción y la arbitrariedad de los poderes judiciales. No obstante, el avance en este terreno es considerable.

gestión públicos o privados, formales y informales, que regulan el acción de los organismos políticos. Supone que mediante procesos de negociación o de decisión participativa, agentes económicos o sociales ejercen una influencia tan significativa que los actores políticos o administrativos. Implica por lo tanto un retraimiento del Estado, reubicado -en una perspectiva liberal- al rol de mediador. Situación de la cual da cuenta en forma concisa la definición de Jean Leca: la *gouvernance* “consiste (...) en la interacción de una pluralidad de actores “gobernantes” quienes no son todos estatales ni aun públicos”. Jean Leca, “La “gouvernance” de la France sous la Cinquième République » en F. d’Arcy, L. Rouban (dir.), *De la Cinquième République à l’Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 339.

Igualmente, echar mano a la fórmula mágica de la consolidación de la sociedad civil significa para algunos procurar que la empresa privada sea el motor de un desarrollo social emancipado de la tutela del Estado y de las discrepancias políticas. Para los actores del “tercer sector”, se trata de la construcción de un espacio público en el cual participan una multitud de nuevas asociaciones – de jóvenes, mujeres, ecologistas, defensores de los derechos del hombre- y el abanico de organizaciones no gubernamentales, que actúan al margen del sistema de partidos.

Podríamos multiplicar los ejemplos en los que la razón instrumental y el moralismo se combinan como ingredientes de una nueva cultura política que desemboca por múltiples caminos en un consenso pasivo alrededor de algunos puntos centrales: mantener los equilibrios macroeconómicos que protegen del regreso traumatizante de la hiperinflación, combatir la extrema pobreza y la corrupción, establecer reglas estables que favorezcan la inversión privada generadora de empleo, garantizar la celebración periódica de elecciones transparentes que permitan la sanción de los malos gobernantes.

Este tipo de consensos se alimenta poco del fuego de los debates contradictorios y presenta también el inconveniente de no favorecer la lealtad a las agrupaciones políticas debilitadas por la erosión de las identidades colectivas.

De ahí el surgimiento de *outsiders* a la cabeza del poder ejecutivo, civiles como Fujimori y Color, o (ex) militares como Chávez en Venezuela y más recientemente Gutiérrez en Ecuador, a los cuales el sistema presidencial y el sufragio directo ofrecen una vía más despejada que el sistema parlamentario en el cual los gobiernos dependen más directamente del apoyo de los diputados. De ahí también el desvanecimiento rápido de la credibilidad del régimen cuando el gobernante, sea cual sea su desempeño, no cumple sus promesas relacionadas con la política económica y sus resultados.

Los aspectos positivos de la concepción de la “governabilidad democrática” que acabamos de evocar no tienen necesidad de ser subrayados: no hacer del desarrollo económico una condición previa para la democratización de la sociedad, no admitir las relaciones de fusión o de indiferencia entre la economía y la política, no satisfacerse con una concepción minimalista de la democracia que la reduce a sus procedimientos. Lejos de predicar la anomia de los ciudadanos, invoca a una expansión exponencial de la responsabilidad personal, familiar y colectiva y de las redes de la sociedad civil.

Sin embargo el consenso, aureolado de universalidad, en torno a la aparente confluencia entre economía de mercado y democracia liberal¹⁶, no nos ayuda mucho a pensar en las estrategias propiamente políticas capaces de responder al problema crucial de la integración en sociedades corroídas por la fragmentación y la segmentación, o adecuadas para resolver la tensión entre normas universales y respeto por las diferencias y las particularidades. La legitimación cultural del nuevo consenso de Washington (la expresión es de Michael Camdessus) como recurso para forjar una imagen de futuro no es despreciable. Sin embargo, la debilidad de los medios de los cuales disponen los Estados latinoamericanos no les permiten hacer efectivo el orden legal que encarnan ni controlar o atenuar los efectos de la globalización y del mercado sobre los sectores menos favorecidos y más vulnerables de sus poblaciones. En gran parte del subcontinente la precariedad del sistema de partidos y su débil arraigo en sus sociedades no convergen tampoco para asegurar una representación realmente pluralista de una comunidad de ciudadanos más imaginaria que real.

En este contexto conviene preguntarse si la insistencia unilateral sobre la “governabilidad democrática” como modo de gobernar, en detrimento de la “governabilidad” a secas, entendida ésta como la “capacidad de gobernar, en el doble sentido de tomar iniciativas y hacer frente a la doble tarea de agregación de las demandas y de dirección en el corto y mediano plazo”, no tiene efectos perversos al eludir la responsabilidad específica de los Estados y de los dirigentes políticos en asumir las tareas de primer orden que les incuben¹⁷.

¹⁶ El argumento del Olson a favor de esta “confluencia” es que “las condiciones necesarias para maximizar el desarrollo económico son las condiciones exigidas para asegurar una democracia durable. Una economía no podrá obtener el conjunto de beneficios potenciales que provienen de la inversión y de los contratos de larga duración si no coexiste con el Estado que sea lo suficientemente fuerte para perdurar y que se inhiba al mismo tiempo de violar los derechos de propiedad y de realización efectiva de los contratos. La democracia liberal es el marco político institucional necesario para satisfacer las dos condiciones”. Mancur Olson, “Dictatorship, Democracy, and Development”, *American Political Science Review*, 4 (2), setiembre de 1993, p. 572-573.

¹⁷ Ver en la nota 15, la definición de la *governance* a la cual las nociones hoy en boga de “buen gobierno” o de gobernabilidad democrática y/o participativa se refieren explícita o implícitamente. Si bien la *governance*, o la *governabilidad democrática*, es el marco en el cual se legitima en América Latina la “participación” de la sociedad civil como nueva forma de intervención social y recurso a formas de democracia directa frente a la crisis de la democracia representativa, sería ingenuo minimizar que la “*Good Governance*” es también para los cruzados de la libertad económica una estrategia de despolitización de la sociedad. Como lo expresa con toda claridad James Buchanan, premio Nóbel de economía, no basta que haya muerto el socialismo, hace falta matar el Leviatán (el Estado social e intervencionista): James M. Buchanan, *Post-Socialism Political Economy*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, p. 85.

BIBLIOGRAFIA

ARICÓ, José.- “El Marxismo en América Latina”, en Calderón, Fernando, comp.- *Socialismo, Autoritarismo y Democracia*.- Lima. IEP; CLACSO. 1989. pp. 107-132.

BRADFORD, Colin I, Jr, (dir).- *Redéfinir L'état en Amérique Latine*.- Paris, OCDE, 1994, 295 p.

BANCO MUNDIAL- *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un mundo en Transformación*.- Washington, D.C. BM, 1997, 292 p.

BUCHANAN, James M.- *Post-Socialism Political Economy*.- Cheteltenham, Edward Elgar, 1997

CARRILLO FLORES, Fernando, ed.- *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*.- Washington, DC, BID, 2001, 338 p.

COLLIER, David, y LEVISKY, Steven.- “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics*, Vol.49 (3): 1997.- pp. 430-451.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE.- *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*.- Santiago de Chile, CEPAL, 1990, 185 p.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE.- *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*.- Santiago de Chile, CEPAL, 1992, 254 p.

HABERMAS, J. "Law as a Medium and as an Institution", en TEUBNER, G.: *Dilemmas of Law in the Welfare State*. New Cork-Berlin: de Gruyter, 1988.- pp. 203-220.

HUNTINGTON, Samuel P.- *La Tercera Ola: La democratización a finales del siglo XX*.- Barcelona-Buenos Aires-México, Ediciones Paidós Iberica, 1991, 329 p.

LECA, Jean.- "La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République » en F. d'Arcy, L. Rouban (dir.), *De la Cinquième République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996

LECHNER, Norbert.- "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", en Revesz, Bruno, ed.- *Descentralización y Gobernabilidad en tiempos de globalización*.- Lima, CIPCA; IEP, 1998, pp. 17-48

MIGDAL, Joel S.- *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*.- New Jersey, Princeton University Press, 1988, 296 p.

O' DONNELL,Guillermo.- La Irrenunciabilidad del Estado de Derecho.- Ponencia presentada al Seminario Internacional: "*La Reinención de la Política y la Ciudadanía*", organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad.- Barcelona, Enero 22-24, 2001.

NORTH, Douglas C.- *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mexico, FCE, 1993, 190 p.

OLSON, Mancur.- "Dictatorship, Democracy, and Development", *American Political Science Review*, Vol.4 (2): Sept 1993.

PHILIP, George.- "The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective", *Government and Opposition*.- London, Vol. 34 (2): 1999 pp. 226-242

REVESZ, Bruno.- "Vingt ans après la réforme de la périphérie agraire, les impuissances de l'Etat péruvien", *Revue Française de Science politique*, Vol.41 (6): Décembre 1991.- pp. 808-829.

REVESZ, Bruno.- "La relève du Fujimorisme", *Études, revue de culture contemporaine*.- Paris, Tom. 396 (3) mar 2002.- pp 299-310

ZUMBADO, F.- "Un nuevo campo de cooperación internacional", en Presidencia de la República de Chile y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), editores. *Cooperación Política para la gobernabilidad democrática*. Santiago de Chile: Presidencia de la República y PNUD, 1996.