



## Todos contra el Estado: Usos y abusos de la “gobernanza”\*

François Graña\*\*

---

### Resumen

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

**Palabras clave:** Gobernanza, sociedad civil, Estado mínimo.

\* El trabajo está enmarcado en el Proyecto “La competitividad transfronteriza en el seno del Mercosur” del Programa ECOS-SUD de Investigación Científica entre Uruguay y Francia, 2004-2006. Versión abreviada y corregida del texto “Diálogo social y gobernanza en la era del ‘Estado mínimo’” publicado por Cinterfor/OIT, Montevideo, en agosto de 2005.

\*\* Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. E-mail: francoisg@adinet.com.uy

## Everyone Against the State: Uses and Abuses of "governance"

---

### **Abstract**

The term "governance", which is in common use lately, alludes to a participative modality of management as opposed to the traditional model of a centralized state. This phenomenon takes place in a context of intensified globalization and international interconnection, "debt crisis", the worsening of extreme poverty in the southern hemisphere, the rise of mafias, environmental imbalances, world insecurity and unprecedented human disasters. Along with this, a liberal attack against the welfare state prospers due to accusations of inefficiency, waste, protectionism and corruption. The World Bank demands good governance from indebted nations and justifies direct intervention in their economic and social policies. However, the so called "minimal state" usually brings about pre-existent evils: disintegration, social exclusion, endemic unemployment, increasing insecurity and lack of protection for vast sectors of the population.

**Key words:** Governance, civil society, minimal state.

### **1. Introducción**

La "gobernanza" es un antiguo término de raíz latina caído en desuso desde larga data. Inicialmente, gobernanza y gobierno tienen el mismo origen y son empleados indistintamente. En los siglos XVII y XVIII la "gouvernance" designa en Francia un elemento del debate sobre el equilibrio entre los poderes real y parlamentario, lo que ya muestra una autonomización de aquel sentido originario (Gaudin, 2002). Desde hace algunos años, el término "gobernanza" sugiere una modalidad "horizontal" de tratamiento de asuntos políticos, por contraposición al gobierno jerárquico tradicional asentado en el principio de autoridad estatal. Este desdoblamiento conceptual trasluce cambios en la percepción del mundo que se abre paso en los '90. Con el fin de los bloques Este-Oeste, el nuevo mundo multipolar (o "unipolar" para algunos) se acompaña con la descentralización del poder estatal, aunada a la permeabilidad entre esferas pública y privada, y más en general, una intensificación de transformaciones ya iniciadas en los '80. Al menos desde la segunda posguerra, el Estado intervenía en la planificación econó-

mica, había desarrollado un sector de producción y servicios junto a un sistema de protección social, se había constituido en importante factor de redistribución del ingreso. Desde los '80, los poderes locales comienzan a relevar al Estado en muchas de sus antiguas atribuciones (Jessop, 1998). La noción de "gobernanza" emerge en esos años de globalización intensa, cuando caducan representaciones geopolíticas vigentes por décadas, estalla la crisis de la deuda y se impone el "ajuste estructural", la desintegración de la URSS disuelve lazos de solidaridad entre "tercermundistas", resurgen guerras civiles y tragedias humanitarias, cobran nuevo impulso las amenazas a la seguridad planetaria con el triple acrecentamiento de la degradación ambiental, la proliferación de armas nucleares y la criminalidad transfronteriza (de Senarclens, 1998).

Los procesos globalizadores, la crisis del Estado asistencialista y la emergencia de lo local en curso en el último cuarto de siglo, suponen tanto oportunidades como amenazas; el aprovechamiento de aquéllas y el conjuro de éstas constituye un tenso desafío para la región latinoamericana. El abandono a partir de los '80 del paradigma de desarrollo centralmente planificado, cede el lugar a una perspectiva que explora las potencialidades del desarrollo local autónomo para innovar, crear riqueza, generar empleo, preservar recursos naturales. La nueva apuesta a lo local, ancla en la revalorización de su papel en el concierto de las reformas del Estado; éstas trascienden la esfera pública para involucrar a actores no estatales y demandar iniciativa y protagonismo a las instituciones de gobierno local (Brito, 2002). Veremos que la cuestión de la "gobernanza" tal como emerge en estos últimos quince años, se inscribe en estos contextos de transformación y crisis. En este trabajo daremos cuenta de los principales trazos con que ha sido pintada esta noción. No pretendemos con ello adoptar alguna de sus acepciones ni introducir una nueva, y menos aun terciar en la discusión en curso; nos limitaremos a una exploración crítica de la problemática aludida por tiros y troyanos por vía del empleo que cada cual hace del término. Comenzaremos con las transformaciones socio-políticas que ambientan la "gobernanza" en tanto problemática emergente en las dos últimas décadas del siglo XX. Inicialmente concebida para denominar las reformas institucionales en el Norte desarrollado, será luego adoptada por el Banco Mundial (BM) aludiendo a un modelo de gestión estatal sugerido a los países "en desarrollo": medidas de reestructuración del Estado, de política económica y de participación de actores no estatales en la gestión. El supuesto del que se parte, es la crisis del viejo "Estado social" y la necesidad de su reestructuración radical; no hay unanimidad sobre esto, y recorreremos los principales posicionamientos.

Seguirá una breve visita al concepto de "sociedad civil", expresión que suele abarcar a la densa trama de asociaciones ciudadanas que ocupan terreno cedido por un Estado en retirada. Algunos ven homogeneidad

en estas redes “horizontales” en oposición a la “verticalidad” del gobierno tradicional, otros en cambio perciben hondas fisuras en esta “sociedad civil”; veremos los argumentos de quienes postulan que el concepto ha sido empleado para arremeter contra Estados ya débiles contribuyendo así a minar la democracia.

Luego discurriremos en torno de la *good governance* pregonada por el BM, que en los '90 desplazará a las expresiones “gobierno” y *leadership* en los documentos de la institución. Esta noción comporta sugerencias de comportamiento económico-financiero, político y social dirigidas a los países tomadores de créditos. Algunos verán aquí cambios positivos en la estrategia del BM, que abandona el economicismo de otrora para interesarse por los derechos humanos y garantías democráticas; otros cuestionan la intensificación de presiones liberalizadoras sobre economías ya frágiles agravando la desocupación, la pobreza y la desintegración social.

¿Es posible una “gobernanza mundial”?, nos preguntaremos en el siguiente apartado. La creciente interdependencia, el desdibujamiento de las fronteras, la multipolaridad, la enorme gravitación de actores transnacionales, la planetarización de los desequilibrios financieros, la generalización de riesgos ecológicos y el ascenso de redes criminales ubicuas, llevan a pensar que el género humano entero está en el mismo barco. Algunos reclaman una negociación equitativa para regular estos problemas, otros denuncian una mundialización que condena a amplias porciones de población planetaria a una existencia subhumana. El punto álgido de esta discusión lo constituye la ponderación de los desequilibrios Norte-Sur.

Luego haremos foco en la naturaleza del Estado heredado de mediados del siglo XX, el carácter de los cambios que lo armonicen con el mundo-sistema y con la arrolladora generalización de relaciones de mercado. El Estado es acusado de oneroso, ineficaz y corrupto, se reclama racionalidad empresarial y reducción radical de su tamaño, se anuncia la hora del ciudadano responsable, frugal y co-gestor de los asuntos colectivos, se clama por una “cultura de cooperación” que barra con la indolencia administrativa.

Será el turno de los críticos de una “gobernanza” en nombre de la cual –arguyen– se renuncia a la redistribución, se privatizan servicios y se rinde culto al libre juego del mercado. Estos analistas cuestionan la falacia de una globalización supuestamente reductora de los Estados, denuncian el carácter tramposo de una “gobernanza” a la vez analítica y normativa, y postulan que la gestión del interés general sólo puede ser realizada por una institución estatal centralizada y no por el mercado.

Por último, consideraremos algunos aspectos críticos de la descentralización estatal en los países del Hemisferio Sur, aunque un balance más global de dicho proceso quede fuera de los alcances de esta exposición. Implemen-

tada sobre fondo de retracción de las políticas sociales, esta acción agravará la desprotección ciudadana, la pobreza, la desocupación, la exclusión y la desintegración social. El proceso todo llevará a una espiral de anomía, inseguridad ciudadana, criminalidad e intolerancia, receso de la solidaridad social, florecimiento de fundamentalismos y xenofobias de variado tenor. En tensión con ello, lazos moleculares de sobrevivencia y ayuda mutua tejen solidaridades socio-culturales, producen sentido de identidad y pertenencia.

## **2. Del poder vertical a la negociación horizontal**

En un contexto de cambio acelerado y obsolescencia de las estructuras del Estado tradicional, la "gobernanza" traduce *una transformación real* de estructuras sociales y un desplazamiento del centro de gravedad de la acción pública. La verticalidad, pesadez administrativa y estilo intervencionista del gobierno tradicional no se adaptaban a contextos económicos, sociales y culturales en rápida y fluida transformación. Las reformas institucionales en los países desarrollados, vertebradas por la gobernanza y en armonía con las exigencias de la concepción neoliberal dominante, debían aportar legitimidad a los regímenes democráticos y mayor eficiencia económica resultante de la reducción de efectivos en las administraciones. Trasladado a los países "en desarrollo", el modelo supondrá contención del gasto público, reducción de la intervención del Estado, privatización de empresas y servicios, políticas orientadas por y hacia el mercado. Junto a ello, se prescriben conductas animadas por la voluntad de consolidación de la democracia: obligación de rendir cuentas (*accountability*), transparencia, equidad, promoción del Estado de derecho, descentralización político-administrativa (Kagancigil, 1998).

En la literatura que se ocupa de la gobernanza, el "problema" comenzará a desplazar al "conflicto", será más cuestión de "regulación" que de "reglamentación", se sugerirá la necesidad de consultar a numerosos individuos y grupos involucrados en un problema que los toca a todos, se hablará de una gestión fluida, transparente, flexible, participativa y creativa, se notará que ahora los silenciosos toman la palabra: minorías diversas, niños, pueblos autóctonos, etc. Así, la adopción del término "gobernanza" ha sido considerada por algunos como una manifestación en el campo de la semántica, del descrédito en que han caído algunos actores políticos tradicionales. Por otra parte, en un mundo dominado por intereses privados y una economía de mercado, decididamente la gobernanza "pasa mejor" que el tradicional término "gobierno" (Guénaire, 2002; Stocker, 1998). Rápidamente, el concepto abandona la literatura especializada y los círculos intelectuales para ocupar un espacio en la prensa y en el debate público. Se inicia así "... un trabajo aun más amplio de... naturalización de esta idea. Las palabras crean palabras. A veces éstas circulan más raudas que las realidades, y provocan ali-

neamientos inmediatos en función de los cuales toman forma y se recomponen los nuevos lenguajes de acción” (Gaudin, 2002:94).<sup>1</sup>

A despecho de la polisemia que se apodera del término<sup>2</sup>, la “gobernanza” sugiere casi siempre una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de actores afectados por las mismas, junto a una necesaria coordinación de éstos en pos de un mínimo de eficacia. Se habla de nuevas prácticas colectivas fundadas ya no en la dominación ni la violencia legítima, sino en la negociación y el consenso, se discute el desborde y la obsolescencia de la capacidad del Estado moderno “vertical” para organizar la toma de decisiones en las democracias representativas. En todos los empleos del término, las fronteras público-privado tienden a borrarse, se privilegian aquellos mecanismos de gobierno que no necesitan de la autoridad del Estado, ni siquiera su sanción para funcionar, y se tiende a la creación de estructuras resultantes de la interacción múltiple (Querol, 2004; Mayntz, 2001).

Junto a la “gobernanza”, irrumpe en las ciencias sociales el llamado “análisis de redes” para dar cuenta de los flujos e interacciones entre individuos en un mismo grupo social. Se examinan aquellos aspectos de la vida social en que las redes de interacción horizontal operan como factores de decisión. La negociación en redes es coordinación de acciones, objetivos y medios, sistemas de valores y lógicas de intereses, metabolizados en el flujo ininterrumpido de las interacciones. Este tipo de análisis aborda la acción pública como un emergente de la compleja urdimbre social formada por redes. Se realzan así los relieves de una práctica relacional y cooperativa, abierta, y cada vez más alejada de “...las armaduras jerárquicas del pasado y

1 trad. mía, F.G.

2 A propósito de las disímiles traducciones al español del término inglés “governance” en documentos internacionales, expresa el terminólogo de Naciones Unidas David Deferrari: “¿Sistema de gobierno?, ¿administración?, ¿gobernación? ¿capacidad de gobierno?, ¿función de gobierno?, ¿gobernabilidad? Tal vez lo más prudente sería tratar de saber qué quisieron decir los que dijeron lo que dijeron cuando lo dijeron?”. Disponible en <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/40/pyc403.htm#governance> (consultado en octubre 2005). Cfr. la discusión de Amadeu Solà sobre la traducción de *governance* en el n° 65 de *Puntoycoma*, <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>. Otros, como el traductor Alfonso Torrens del Prats, “gobernanza” es una “bellísima antigualla” con olor a naftalina, además de una palabra “totalmente ridícula”. Consultado en <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/70/pyc704.htm>, octubre de 2005.

de los procedimientos rutinizados" (Gaudin, 2002:43)<sup>3</sup>. Los flujos y las redes parecen describir más adecuadamente un mundo donde el poder es más móvil e inestable, el "hard power" de las armas cede el lugar al "soft power" de la gobernanza; el poder ya no viene "de arriba" sino que discurre en la negociación multiforme e incesante (Moreau Desfarges, 2003).

Se habla, asimismo, de una triple crisis de *representatividad, participación y legitimidad* de los modelos democráticos vigentes y sus actores políticos. Los mecanismos democráticos tradicionales de representación política y delegación del poder habrían ingresado en un desprestigio creciente, y en la base de este descrédito pueden identificarse procesos propios de las sociedades modernas en estos últimos años: i) emergencia de una "sociedad red" cuyas principales actividades económicas se han "deslocalizado"; ii) crisis de legitimidad de los Estados-naciones asociada al relativo desdibujamiento de sus atribuciones en un contexto mundial "globalizado"; iii) un sistema de partidos atrapado por la política-espectáculo de los *mass media*, empujado a financiarse fuera del Estado y debilitado por escándalos de corrupción; iv) erosión de la confianza ciudadana en el sistema, catalizada por el doble efecto del descrédito político-partidario y del ocaso del viejo Estado social; v) emergencia de una marejada de expresiones de identidad colectiva local, erigidas en "trincheras de resistencia" a la mundialización cavadas en nombre de Dios, la nación, la etnia, la familia o la localidad (Castells, 1997:27-35 y 75-90; Touraine, 1997).

En suma, el Estado ha perdido su antigua contundencia de principio único de autoridad y debe coparticipar en la gestión del poder junto a una constelación de actores y decisores: banqueros, empresarios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales (ONGs) de toda índole. En ese contexto, el término "gobernanza" aparece asociado a la emergencia de dispositivos de articulación y agregación de intereses que las estructuras políticas tradicionales ya no son capaces de constituir. Un nuevo modelo de gestión y negociación de intereses heterogéneos convoca a la participación de autoridades locales y regionales, se siente que ningún actor por sí solo –ni público ni privado– dispone de conocimientos y recursos suficientes para resolver los problemas; servicios y decisiones diversas se proveen en contextos de cooperación de públicos y privados, la interdependencia reclama estructuras de coordinación cuyas propias reglas de juego serán objeto de negociación (Stocker, 1998).

Entretanto, algunos ponen en duda que asistamos efectivamente a la declinación del Estado-Nación, al “fin de las soberanías” o a la “revancha de la sociedad civil”, y ven aquí un postulado ideológico antes que observaciones empíricas verificables. Se pretende, por ejemplo, que el ascenso de las ONGs es un fenómeno amenazante para los Estados; sin embargo, la existencia de multitud de ONGs que actúan en concertación con los Estados desmiente tal generalización. No sólo no hay tal antagonismo intrínseco, sino que a menudo el protagonismo de “nuevos actores” tiende a reforzar el Estado: así, los atentados del 11/9/2001 en Nueva York motivaron el “regreso del Estado” en un país ultraliberal como los EE.UU. En suma, lo que está cuestionado no sería la autoridad estatal sino más bien sus opciones políticas, en una época en que la necesidad del Estado se hace más evidente que nunca (Cohen, 2003). En algunas naciones latinoamericanas, una idea de gobernanza abiertamente contrapuesta al Estado, alienta una verdadera renuncia *de facto* al cometido esencial de cualquier entidad estatal, consistente en la búsqueda del bien común. En estas situaciones, los promotores internacionales tienden a impulsar sus programas de desarrollo a espaldas de un Estado inoperante y obstaculizador de tales iniciativas. Así, algunos proyectos de desarrollo solventados por el BM o las Naciones Unidas en países del Tercer Mundo son confiados a ONGs locales antes que a los Estados, calificados de poco confiables, ineficientes y corruptos. El efecto no buscado de esas acciones, es que contribuyen al mismo descrédito y fragilidad de las instituciones oficiales que sus protagonistas constatan con preocupación. Se incrementa así el debilitamiento de la democracia en nombre, precisamente, de propósitos democratizadores, en lugar de ejercer la mayor presión sobre el Estado para que cumpla con sus cometidos en salvaguarda del interés común (Hermet, 2003).

Hemos visto que la noción de “gobernanza” circula en un contexto de crítica al Estado proveedor, caro, ineficaz, vertical e intervencionista, en que se convoca a los mil actores de la “sociedad civil” a tomar en sus manos la gestión del poder, y sentar las bases de un nuevo tipo de Estado racional, democrático y eficiente. Veamos ahora los términos de la discusión en torno a esa sociedad civil, y qué enfoques encierran las distintas apreciaciones de su significado real.

### **3. Estado, “sociedad civil” y gobernanza**

La noción de “sociedad civil” acompaña recurrentemente la discusión sobre la gobernanza. Se abarca con esta expresión al espacio socio-político conformado por asociaciones no lucrativas voluntarias de ciudadanos que procuran gravitar en regulaciones sociales que los involucran de un modo u otro. Se ha dicho también que es “la parte no estatal de lo social” que confi-



gura un espacio de redes de autorregulación social y política ante el retiro del Estado (Mires, 1999). Estas organizaciones no estatales -básicamente las ONGs- se decuplicaron en los últimos cuarenta años, sobre todo en los temas de desarrollo, ecología, derechos humanos, paz mundial e identidades socio-culturales, étnicas y religiosas. Estas expresiones múltiples de la sociedad civil dan la palabra a grupos a menudo excluidos del debate mundial: mujeres, poblaciones autóctonas, pequeños agricultores, pobres, etc. Es innegable que de este modo contribuyen a la democratización de la vida social, aunque no de modo absoluto ni lineal: en las ONGs están sobrerrepresentados los residentes de los países más ricos y poderosos, mayoritariamente blancos de cultura occidental con amplia disponibilidad de medios informáticos y dominio del idioma inglés. En este sentido, el perfil de la sociedad civil también refleja las jerarquías del poder y de los privilegios en la escena mundial (Scholte, 2002).

Por otra parte, esta sociedad civil está lejos de constituir un todo homogéneo cuyo común denominador estaría dado por la condición de "no estatal" de sus entidades componentes, así como por una vocación de servicio social más o menos desinteresado. Así las grandes corporaciones transnacionales, cuya finalidad principal es el lucro, ofrecen relativamente pocos puestos de trabajo, y cultivan lazos estrechos con los Estados. Asimismo, las ONGs persiguen metas sectoriales precisas, su campo de acción política es limitado, no escapan a la influencia del Estado ni son ajenas a conflictos de hegemonía y poder (de Senarclens, 1998). En este sentido, sería erróneo concebir una "sociedad civil" como polarmente opuesta al Estado. Más aun, la solidez y continuidad de estas asociaciones no lucrativas dependen de un Estado eficaz y legítimo. El antagonismo entre Estado y sociedad civil se manifiesta notoriamente erróneo cuando se lo emplea en el análisis de situaciones de aguda desintegración social. En Bosnia, Liberia o Rwanda, los vecinos se han matado entre ellos, millares de familias se han desgarrado, la capacidad político-administrativa del Estado se encuentra arrasada, las estructuras de una autoridad legítima deben ser virtualmente reinventadas. En estas comunidades, la imposibilidad de recrear una "sociedad civil" sin reconstrucción simultánea del Estado exhibe todo su dramatismo (de Alcántara, 1998:113-4).

Consignemos finalmente la existencia de un punto de vista subidamente crítico de la apelación a la "sociedad civil" en el entendido de que el término recubre actores con intereses y concepciones de la democracia tan divergentes, que ha perdido especificidad como categoría analítica. Jean-Philippe Peemans expresa muy bien esta posición. El autor sostiene que en los '80 se produjo en numerosos países "en desarrollo" un consenso entre organizaciones multilaterales, tecnócratas bajo contrato, nuevos empresarios orientados al mercado global y algunas ONGs, en torno a una drástica reducción de los poderes y burocracias estatales. Pero el contenido efectivo de

la “descentralización” por todos proclamada está lejos de ser objeto de consenso, discurre Peemans; numerosas ONGs, por ejemplo, atraviesan agudos problemas de legitimación, acicateadas por demandas locales de transferencia real de poder a los colectivos de inserción territorial. En otros casos, las élites locales son cooptadas por corporaciones transnacionales que las articulan a exigencias globales, y la hegemonía local sobre las capas populares las conecta a aquellos intereses globales que las han satelizado. Estas “redes verticales” de cooperación jerárquica son por tanto bien diferentes de las redes de cooperación informal y local. Estas contradicciones deberían desmoralizar cualquier abordaje idílico de lo “local” que lo presente como vía regia a la reconstitución del lazo social, espacio de participación *per se* o ámbito privilegiado de la sociedad civil. En suma, este autor sostiene que la gobernanza no es otra que “...una máquina de guerra de la injerencia extranjera en África y en otras partes, un obstáculo más entre los que impiden la construcción de los Estados del Sur” (Peemans, 2004:37).

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

#### **4. El Banco Mundial y la *good governance***

En los ‘70, los préstamos internacionales para el desarrollo eran condicionados a una efectiva liberalización de los mercados internos de los países deudores y al cese de las formas anteriores de gestión fundadas en políticas proteccionistas. Este enfoque, marcadamente “economicista”, subestimaba las condiciones mínimas de legitimidad política y social necesarias para la puesta en marcha de cualquier programa económico. A fines de los ‘80, luego de los procesos de reforma en África y América Latina, tendrá lugar una rectificación; el BM comienza a emplear la palabra “gobernanza” para aludir a las formas de poder realmente existentes sin comprometer un juicio sobre la legitimidad de la autoridad, contrariamente a lo que sucede con los términos “gobierno” o “leadership”. La entidad mundial enumera criterios de buena administración pública que deberán acompañar una “buena gobernanza”, plasmándose así en una modalidad de gobierno y en expectativas de comporta-

miento esperado por parte de los gobiernos pasibles de asistencia financiera (Smouts, 1998). Algunos ven aquí una evolución positiva respecto de prácticas anteriores del BM; la institución se interesa ahora por la participación de los ciudadanos en los cambios, por la vigencia del estado de derecho y por los derechos humanos, e incorpora en su discurso un pronunciamiento favorable a la intervención de las ONGs, el sindicalismo y los movimientos sociales en las prácticas de gobernanza. En contrapartida, los países beneficiarios seguirán siendo instados a desregular y liberalizar sus economías, a abrir fronteras a la inversión extranjera y a los intercambios comerciales, a mantener salarios bajos y adoptar políticas macroeconómicas de estabilización de precios, y las decisiones de política económica continuarán siendo tomadas a espaldas de la opinión pública. Estos procedimientos autoritarios jamás habrían sido aceptados por los ciudadanos de los países acreedores –EE.UU. y las naciones noreuropeas– en caso de que se hubieran aplicado allí estas políticas. En suma, la naturaleza alusiva-elusiva del término "gobernanza" habilitará al BM la exigencia de respeto de los DH o una administración eficiente e íntegra, evitando la acusación de injerencia en asuntos de gobierno que se le había reprochado a la institución, e introducirá el tratamiento local de problemáticas "globales" que trascienden los Estados-Naciones (de Senarclens, 1998; de Alcántara, 1998). En el nuevo contexto discursivo, asuntos tales como la lucha contra la corrupción o la instauración de nuevas relaciones entre empleados y empleadores, formalmente ajenos a las atribuciones estatutarias de la entidad financiera, ingresarán fluidamente en las agendas de negociación con los gobiernos (Pagden, 1998).

Entretanto, *no hay ningún documento de referencia central que brinde un contenido preciso y sistemático a esta noción*. Por vía elíptica o aproximativa, diversos coloquios y algunas páginas en los informes anuales del BM trazan un cuadro impresionista de la noción. Se habla entonces de transparencia de la acción pública de cara a los ciudadanos, evaluaciones técnicas y financieras periódicas, competencia gestonaria en la ejecución de los programas de ayuda. La puesta en obra de la "good governance" asume la forma de una operación pedagógica, con misioneros bancomundialistas que recorren el mundo realizando un trabajo proselitista de formación de nuevas élites en cada país. Estudios de caso, seminarios y conferencias sirven a la difusión y a la "naturalización" progresiva de la nueva noción, en torno a la cual se construye un lenguaje común y un haz de referencias compartidas. Entretanto, los procesos de privatización y liberalización han despojado a la "clase política" de viejo cuño de una parte de sus tradicionales recursos clientelísticos. Esto lleva a que, de modo muy pragmático, los misioneros del BM traten directamente con los líderes de asociaciones, se reúnan con universitarios e investigadores, convoquen a las nuevas generaciones de técnicos y a representantes locales. Estos interlocutores locales constituyen en definitiva la trama de fla-

mantes decisores y artífices que deberán asegurar la *good governance*. Algunos analistas llegan a postular que mediante este procedimiento, la buena gobernanza al uso de la entidad mundial opera al modo de “una máquina de labelización de las ‘buenas prácticas’ de aquellos a los que el Banco Mundial se muestra dispuesto a ayudar” (Gaudin, 2002:79). En esta perspectiva, es evidente que la *good governance* prestaría un servicio enorme a la legitimación de la política económica bancomundialista.

La buena gobernanza asume por tanto todas las características de un nuevo método de gobierno; de allí en más, las entidades mundiales aplicarán este verdadero código de buena conducta para designar a los que son admitidos dentro del orden internacional (Guénaire, 2002). Estos conceptos bancomundialistas pronto se constituirán en matriz interpretativa de las realidades locales de numerosos países “subdesarrollados”. Así, un autor de Tanzania presenta la gobernanza como la acción de “pilotear”, “dirigir”, o sencillamente “gobernar”. El artículo subraya que la ‘gobernanza’ supone pluralismo, responsabilidad pública, respeto de la ley y de los derechos humanos, y economía de mercado. Luego de enumerar los obstáculos que enfrenta el ejercicio de la democracia local -fuerte peso del poder central, nula representación y autonomía de las colectividades territoriales, ambigüedad de las relaciones institucionales- se señalan “otros problemas”: analfabetismo masivo, nulo acceso de la población rural al ciclo secundario (90% de los tanzaneses vive en medio rural), teléfono y electricidad como “privilegio” de un exiguo 10% de habitantes urbanos. Aquí, la matriz conceptual de la gobernanza -economía de mercado, responsabilidad, respeto de los compromisos- se antepone a cualquier otra consideración. Sin alusión directa alguna, parecería presumirse que la solución a males socio-económicos tan agudos, al igual que el Reino de los Cielos del Nuevo Testamento, sobrevendrá por añadidura luego de una vida ejemplar: en este caso, luego de una “buena gobernanza” (Milanzi, 1998).

La experiencia en América Latina muestra que en algunos países las reformas institucionales destruyeron viejas estructuras sin contribuir a soluciones más democráticas, eficaces y estables. El modelo redistributivo anterior, acusado de clientelismo y corrupción, debía ser sustituido por una intervención social directamente orientada a los grupos más vulnerables; pero cuando estos grupos más vulnerables -como en Brasil- constituyen la mayoría de la población, las restricciones presupuestales del modelo determinan una renuncia de hecho a la función de protección social (Petiteville, 1998). En los ‘90, las crisis, los programas de austeridad y el endeudamiento endémico agravaron la pobreza. Ello se ha traducido en desocupación creciente, pulverización de las clases medias, fragmentación social profunda, más trabajo infantil, retroceso de la escolarización entre los más desprotegidos, caída en picada de los salarios públicos, más criminalidad y corrupción, ascen-

so de la *mafia* de la droga. Una buena gobernanza supondría no sólo más participación política sino relanzamiento económico local y protección de los grupos más desfavorecidos; pero estos objetivos contradicen las metas inmediatas de estabilidad económica que inversores privados y acreedores anteponen a cualquier otra consideración. Es así que las reformas del Estado han terminado por sumir a numerosas poblaciones de la región en la incertidumbre, la inseguridad y la desmoralización. No es lugar aquí para una evaluación ponderada de esta afirmación; pero es evidente que tales efectos negativos son claramente constatables en Argentina y no en Chile, por ejemplo: en éste como en otros aspectos, la región latinoamericana está lejos de ser homogénea.

En tales circunstancias, los poderes públicos experimentan dificultades crecientes para cumplir con sus funciones administrativas más elementales, todo lo cual acrecienta el déficit de legitimidad. Para paliar esta situación, de Alcántara (1998) ha sugerido una gobernanza orientada por los siguientes criterios: i) abandonar el esquema único de gobernanza aplicable a cualquier caso, apelando a la creatividad de la población; ii) sustituir una propuesta tecnocrática de reforma institucional, por el diálogo abierto sobre los cambios posibles y necesarios; iii) evitar el trazado de una falsa frontera entre Estado y sociedad civil procurando fortalecer el ámbito público y recompensar a la vez los aportes al bien común provenientes de instituciones no estatales; iv) evitar el análisis por separado de la reforma institucional y la política macro-económica reconociendo la relación necesaria entre ambas. Es de notar que la autora llama "esquema único de gobernanza" a las propuestas del BM con eje en la desregulación de las economías, la apertura de fronteras a la inversión extranjera y a los intercambios comerciales, el mantenimiento de salarios bajos y políticas macroeconómicas que aseguren la estabilidad de los precios.

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

## **5. La gobernanza mundial**

El mundo se ha vuelto más interdependiente, inseguro y "multipolar" en las últimas décadas; las fronteras entre tecnología y política, público y privado, nacional e internacional, se han vuelto de más en más difusas, el planeta entero se ha vuelto espacio público. Numerosos problemas adquieren

estatuto de “globales”: cambios en los patrones de intercambio que afectan la economía y la movilidad de capitales, el “efecto invernadero” y el recalentamiento global, las consecuencias polémicas del progreso técnico (notoriamente, la cuestión de los Organismos Genéticamente Modificados), la radicalización de los movimientos que cuestionan la “mundialización liberal”.

Uno de los mayores desafíos de la mundialización consiste en “encontrar la manera de estructurar la acción colectiva internacional habilitando una mayor representación de los países en desarrollo” (Jacques, 2003:29)<sup>4</sup>. Siguiendo a este analista, el problema de los países más pobres no es la mundialización sino su *exclusión* de la misma. Los llamados “Países Menos Desarrollados” reciben el 0,3% del flujo mundial de inversiones directas. De otro lado -sigue Jacques- el propio BM estima que el proteccionismo de los países industrializados cuesta unos 100.000 millones de dólares a los países pobres, equivalente al doble de lo que perciben por concepto de asistencia al desarrollo.

El Estado soberano tradicional ejercía funciones de policía e impartía justicia en un espacio socio-geográfico delimitado por fronteras netas. Se pasaría ahora al “Estado difuso” con creciente presencia de actores locales y proliferación de actores transnacionales que reclama una regulación igualmente transnacional. A un mismo tiempo, los Estados continúan siendo la plataforma jurídica legítima para los acuerdos internacionales, y siguen controlando una importante porción del producto nacional. En este sentido, nos parece que Lessourne (2004) plantea muy bien los desafíos centrales que la “gobernanza mundial” tiene ante sí: i) regulación macro-económica: intervenciones de bancos centrales en el tipo de cambio, asistencia financiera a países en bancarota, créditos a naciones en crisis; ii) regulación micro-económica: control de fusiones de grandes empresas, control de las barreras a las importaciones, control del comercio ilegal; iii) redistribución: ayuda a víctimas de catástrofes naturales, lucha contra el hambre, asistencia a la reconstrucción luego de guerras civiles; iv) seguridad: impedir el exterminio de los más débiles en las guerras, prevenir conflictos entre las grandes potencias, impedir el empleo de armas de destrucción masiva por parte de “Estados crápula”; v) medio ambiente: protección del clima y mantenimiento de la biodiversidad.

Numerosos autores subrayan las disparidades de la globalización. Si bien ésta genera -se razona- homogenización de los modos de producir, trabajar, junto a ello ahonda las diferencias. Es el caso del trabajo de Jacques *et al.* (2002), donde sostienen que en las últimas tres décadas de intensifica-

4 Trad. mía, F.G.

ción de los intercambios, en Europa ha aumentado el gasto público en tanto que en EE.UU. ha permanecido estable; el PBI asignado a redistribución del ingreso era el mismo en estos países a fines del siglo XIX, y hoy es de 14% en EEUU y 22% en Europa. Afirman por otra parte que una verdadera gobernanza mundial es una mera falacia, dado que debería abarcar a una infinidad de estados con los más heterogéneos modos de organizarse, de negociar y de decidir, y debería elaborarse un programa de acción con *todos* los componentes del género humano. A despecho de ello, el progreso de la mundialización se acompaña de una incesante y proteica reinención de modos de acción colectiva investidos de particularismos. Los citados autores reconocen, en contrapartida, que la perspectiva global brinda visibilidad a actores antes ignorados, llama la atención sobre la necesidad de construir un espacio común de participación y diálogo, obliga a pensar sobre sistemas plurales de entendimiento. Así nos lo muestran, por ejemplo, las grandes conferencias especiales de ONU: Eco Rio 92 sobre el medio ambiente, El Cairo sobre demografía, Pekín sobre los derechos de las mujeres, Estambul sobre el hábitat. Estas instancias multitudinarias logran dar forma a las preocupaciones mundiales en torno al desarrollo sustentable, el *empowerment* de las mujeres, la salud sexual, el derecho de las generaciones futuras, el control de compromisos públicos tales como los "ecolabels" asumidos por numerosas empresas multinacionales. En todo caso, nos parece claro que cualquier "gobernanza mundial" debería hacer suyos problemas tales como las condiciones infrahumanas en que discurre la existencia para miles de millones de personas, o la virtual ingobernabilidad en que están sumidos vastos sectores de la comunidad internacional (Smouts, 1998). ¿Qué decir, finalmente, de los procedimientos de los órganos de crédito internacional en un contexto de gobernanza mundial? En algunos puntos clave, el FMI no es una institución democrática ni transparente, sólo los EE.UU. disponen de poder de veto efectivo, y es manifiesta la tendencia a tomar decisiones unilaterales sin considerar su impacto sobre los demás países ni pedirles siquiera su opinión. El grupo de decisores del Fondo está integrado por banqueros y ministros de finanzas, es decir, por representantes de intereses definidamente sectoriales que deciden de manera inconsulta sobre asuntos que involucran a una multitud de grupos e intereses heterogéneos (Stiglitz, 2003).

La confluencia del derrumbamiento del bloque soviético, el fin del sueño tercermundista de desarrollo auto-suficiente y el crecimiento exponencial de la riqueza y la desigualdad, han introducido nuevos temores. Parecen esfumarse las posibilidades realistas de un entendimiento normativizado -léase gobernanza- en el Hemisferio Sur, desgarrado por conflictos regionales que no cesan de ahondarse. Si la gobernanza presupone un mundo pacificado, civilizado, con necesidades básicas satisfechas y reglas sociales internalizadas, pues entonces no está al alcance de todos, razonan autores eu-

ropeos tales como Moreau Desfarges (2003). En la parte del mundo en que esto es posible -básicamente la vieja Europa- los territorios están claramente distribuidos y por tanto ya no se justifican las guerras de pillaje y conquista, los intercambios regulados garantizan un enriquecimiento pacífico de quienes intervienen en ellos. Amparado en un eurocentrismo muy pragmático, este autor estima que un verdadero foso separa ahora a quienes participan del juego económico-social pacífico y normativizado por una parte, y a los excluidos y delincuentes por otra. Este enfoque presenta la gobernanza como hija de la abundancia y la democracia, donde las personas se encuentran liberadas “de las obsesiones inmediatas de la sobrevivencia” gracias a la ciencia y a la tecnología. La gobernanza es, en definitiva, una idea del “mundo rico” donde las necesidades elementales están satisfechas, el individuo ya no se encuentra atenazado por el hambre o el frío, y el mercado puede por fin operar libre de trabas. Y quien dice mercado libre, dice negociación libre. Las sociedades democráticas, ricas, urbanas y educadas no pueden ser gobernadas del mismo modo que las sociedades tradicionales; aquéllas, más igualitarias y sofisticadas, necesitan modos de gobierno más flexibles, fundados en el diálogo, la negociación y el compromiso. En suma, el argumento muestra una gobernanza sólo alcanzable en la cúspide del desarrollo socio-económico y político, véase las democracias industrializadas del hemisferio norte (Moreau Desfarges, 2003). Desde una perspectiva similar, Jacques Chevallier señala la emergencia de un modelo pluralista de gestión del poder, opuesto al Estado tradicional, vertical y compulsivo; tal nuevo “Estado regulador” -asevera este autor- tiene ya su modelo: la Unión Europea (Chevallier, 2003).

Por otra parte, este mundo de confort material y libre negociación de la convivencia genera sus propios problemas específicos, y éstos reclaman también los buenos oficios de la gobernanza: ¿cómo mantener la dinámica de la creación de riquezas, qué hacer con los desechos de todo tipo, cómo regular la polución, el aire, el agua y el espacio? Y aquí de nuevo, la “mano invisible” que racionaliza recursos antes considerados ilimitados y que se han vuelto escasos, deberán ahora evaluarse en términos de mercado; sólo la ley de la oferta y la demanda podrá determinar el valor del agua, los espacios verdes, la propia atmósfera. Esta racionalidad llevada al extremo puede alentar perversiones difíciles de concebir en otros contextos discursivos. Un caso muy famoso ilustrará el aserto. En 1991, la revista británica *The Economist* hacía pública una nota interna de Lawrence Summers, directivo del FMI, dirigida a sus colegas. Allí fundamentaba la transferencia de industrias contaminantes hacia los países menos desarrollados en base a un cálculo de “costos de polución”. La medida de estos costos -razonaba Summers- debe hacerse en términos del lucro cesante debido al deterioro de la salud y la mayor mortalidad. Así, una porción de polución perjudicial para la salud debe-



ría trasladarse a los países de menor costo, es decir aquéllos con salarios más bajos. "La lógica económica según la cual habría que deshacerse de los desechos tóxicos en los países de salarios más bajos me parece irreprochable, y deberíamos respaldarla", escribía a sus pares el alto jerarca. Además, es más atendible la alarma por los factores contaminantes allí donde la gente vive lo suficiente como para contraer cáncer, que en un país donde la mortalidad es del 20% a los cinco años, razonaba Summers. Puede apreciarse aquí la confianza ciega que un razonamiento sesgo tecnocrático deposita en decisiones que la plebe jamás entendería (Toussaint, 2004).

Volvamos a la "gobernanza mundial" pensada *por y para* los "territorios pacificados" de las naciones democráticas y desarrolladas. No se puede abandonar a los excluidos del Tercer Mundo, escribe Moreau Desforges. Pero, "¿... cómo lograr que se constituyan en jugadores con capacidad y voluntad de participar de una gobernanza que para ellos no es más que una nueva mistificación que sirve a los poderosos?" (Desforges, 2003:100).<sup>5</sup> El autor ilustra su pensamiento con el relato siguiente. En oportunidad del colapso financiero de comienzos del siglo, Argentina reclama ayuda al FMI; la entidad financiera se muestra reticente, la nación rioplatense se manifiesta abandonada y traicionada, y finalmente los acreedores extranjeros se declaran burlados porque el Estado argentino asumió compromisos que no podía cumplir. ¿Debería dejarse a esta nación librada a sí misma esperando que la dura experiencia llame a reflexión a sus autoridades induciéndolas a aceptar las condiciones del FMI? Este camino podía ser peligroso, porque la onda expansiva de la catástrofe no se detendría en las fronteras argentinas y los demás países del Cono Sur se verían arrastrados a la debacle (se infiere que si no fuera por esto, nada debería impedir la penitencia edificante). Por otra parte, si finalmente lo más razonable resulta ser el salvataje de la Argentina -sigue el autor- este país debería aceptar una tutela estricta, al mismo título en que la merecen las personas irresponsables (sic).

En cambio, para el Premio Nobel de economía Joseph Stiglitz, esta crisis argentina dejó al desnudo la enorme inestabilidad del sistema financiero, y -a pesar de todos sus esfuerzos- le resultó cada vez más difícil al FMI responsabilizar a los países en vías de desarrollo. Es que se trataba de problemas sistémicos -sigue Stiglitz- y la estrategia del FMI no era la adecuada: las políticas de rigor sólo agravan los efectos coyunturales de las crisis, y eso lo enseñan casi todos los economistas desde hace 60 años. No se entendía porqué, al tiempo que reclamaban austeridad fiscal para los países subdesarrolla-

5 trad. mía, F.G.

dos, los propios EE.UU. respondían a la recesión con una política fiscal expansionista. ¿Por qué no se han privatizado los sistemas de seguridad social en Europa, tal como lo reclama el FMI para América Latina? “Si Argentina no hubiera privatizado el sistema de jubilaciones, no hubiera habido déficit federal. El déficit que el FMI le criticó muy duramente, parecería ser más bien el efecto directo de la política sostenida por el FMI” (Stiglitz, 2003:22).

La “gobernanza mundial”, en toda su complejidad y atravesada por perspectivas muy diversas, tiene toda la dimensión de un grave desafío para la convivencia humana en el planeta. Por otra parte, todos los enfoques de la gobernanza planetaria comparten una convicción: el Estado debe intervenir menos y compartir su poder, debe costar menos y volverse más modesto. A continuación trataremos los principales argumentos con que se defiende esta reducción estatal, y luego haremos un espacio a quienes los critican.

## **6. Los cruzados del “Estado mínimo”**

Hemos podido ver que la “buena gobernanza” es entendida como un *aggiornamento* de la gestión del poder en una época de grandes transformaciones del rol del Estado y de sus modos de legitimación. Se admite que el Estado sigue siendo el depositario de la nacionalidad, el ámbito de la participación política, el protector de la ciudadanía, el único titular de la violencia legítima. Pero cada quien entiende que las cosas ya no son lo que eran, y que ahora las instituciones de gobierno son pasibles de atenta vigilancia por parte de organizaciones multiformes de la “sociedad civil”, una miríada de ONGs, y por supuesto, entidades interestatales como el BM y el FMI. Todos los analistas que hemos consultado comparten que el Estado ha perdido su antiguo monopolio del espacio público. De aquí en más los asuntos públicos se gestionan, y la gobernanza no es otra cosa que un sistema de tratamiento de la complejidad creciente de los problemas, la noción de conflicto irreducible da lugar al diferendo regulado según principios compartidos.

Entretanto, algunas declaraciones parecen más ruidosas que realmente sustantivas. Es como si, por momentos, toda la profusión discursiva en torno a la gobernanza se redujera a un clamor por el retorno al Estado del “laissez-faire” de la primera hora. Así Moreau Desfarges (2003), para quien en la “era de la gobernanza” lo político ya no tiene sentido, a no ser “cuidar que el juego social discurra sin mayores inconvenientes” (Desfarges, 2003:30), la esfera pública ya no planea por encima de la sociedad, el interés general ya no está dado sino que se renegocia incesantemente. Otro texto de similar envergadura debe su celebridad a la circunstancia de que su autor es el actual primer ministro francés. El cuerpo principal del trabajo es un largo encadenamiento de lugares comunes: la mundialización de las nuevas tecnologías, de las xenofobias y de las desigualdades del desarrollo debe ser

humanizada; al fin de la oposición marxismo-liberalismo siguió el desencanto ideológico; la globalización de la economía con movilidad de productos y capitales no impide la existencia concreta de la identidad local; "el 11/9/01 éramos todos americanos"; la "aldea global" comunicacional no asegura por sí misma la comprensión entre los hombres; la economía escapa al campo de la política; los partidos han dejado de ser de masas para convertirse en organizaciones de cuadros; los Estados son demasiado pequeños para los grandes problemas y demasiado grandes para los pequeños problemas, y un largo etcétera (Raffarin, 2002:17). Se sigue que el Estado ya no tiene el monopolio del interés general, la sociedad debe ser "desestatizada" y abrir el juego a estructuras "a escala humana": la familia, la pequeña empresa, las asociaciones, las ciudades, el trabajo en red. El contenido último de la propuesta de gobernanza del autor es "...una profunda reforma de un Estado más modesto, un Estado en el que las agencias públicas y privadas cooperen sobre bases contractuales, aportando soluciones a los problemas de orden público" (Raffarin, 2002:159).<sup>6</sup> Cualquiera tiene derecho a reiterar proposiciones largamente tematizadas en toda la literatura que discute la gobernanza. Pero la pobreza de la argumentación y la ausencia de análisis empírico reducen la exposición a una declaración ideológica.

Los textos de Moreau Desfarges y Raffarin están animados por una retórica inflamada que se sobrepone al análisis ponderado, y que abunda en la literatura consultada. Ello comporta una virtud innegable: nos recuerda que gravita sobre estos asuntos una confrontación apasionada que no deja a nadie indiferente. Pero no resulta fácil sustraer de estos discursos aquellos elementos de interés para una discusión sociológica. Esta retórica, más próxima de la agitación ideológico-política que del debate racional, sigue una línea argumental que puede sintetizarse de este modo: i) se responsabiliza unilateralmente al Estado de políticas de seguridad social onerosas, ineficaces y clientelísticas; ii) se propone subsanar el endeudamiento estatal aplicando métodos empresariales de gestión con el objetivo de "hacer más con menos"; iii) se proclama la bondad *urbi et orbi* de programas liberales de ajuste estructural; iv) se promueven iniciativas ciudadanas que ganen porciones crecientes de actores colectivos para los programas de ajuste, transparencia y racionalidad, y que aseguren la integración social con o sin Estado; v) se predica una fe ciega en el crecimiento económico directamente funcional a un mercado libre de trabas (de Senarclens, 1998). No se trata, por cierto, de proposiciones completamente falsas; es la pretensión dogmática de *cerrar* la discusión en lugar de abrirla, que resulta cuestionable.

Abundan también los abordajes más propiamente argumentales, sin duda los más valiosos para el abordaje científico-social de estos temas. Así Gilles Paquet (2004), que cumple largamente el desafío de tratar las “patologías de la gobernanza” desde una perspectiva sistémica y un análisis empírico cuidadoso. La sociedad contemporánea plantea problemas crecientes de coordinación, y ello obliga a construir un nuevo cuadro analítico y un lenguaje de definición y resolución de dichos problemas. Su estudio de caso es el de la sociedad canadiense, y su argumento central es la existencia de una crisis de los fundamentos de la “gobernanza” bajo forma de una erosión de la confianza en la sociedad. Se viven tiempos de erosión del “capital de confianza” interpersonal que lubrica toda relación social, incluidas aquéllas asentadas en contratos escritos precisos; y en sociedades de más en más interdependientes, la desconfianza es un ácido corrosivo que pone en peligro el sistema. El autor convoca a un examen clínico de las “disfunciones” atribuibles a la confianza perdida, y una “tecnología social” para intervenir en ellas, con vistas a la producción de una “confianza vigilante” en los sistemas expertos. Así el caso del sector no lucrativo, basado por antonomasia en la solidaridad. La reciprocidad y los lazos comunitarios organizan buena parte de nuestra vida cotidiana, y una infinidad de organizaciones tales como los hospitales colapsarían *ipso facto* si debieran dejar de contar con el trabajo benévolo. *La causa última de esta erosión* -discurre Paquet- reside en las bases mismas del “Estado-Providencia” que ha educado a sus ciudadanos en la convicción de que no necesitan del prójimo, que el Estado centralizado se basta a sí mismo para velar por los individuos. En consecuencia, se ha distendido la cooperación entre ciudadanos y se ha debilitado la sociedad civil. Y, puesto que mercado, Estado y sociedad civil sólo funcionan en interacción continua, el debilitamiento de esta última enlentece el progreso económico; las intervenciones más enérgicas de los dos primeros no bastan para compensar satisfactoriamente aquella falencia. Los caminos de recuperación de la confianza perdida suponen una distribución negociada de funciones, un duro combate a las decisiones unilaterales, una multiplicación de iniciativas que desarrollen la capacidad de escucharse y dialogar constructivamente en torno a problemas compartidos.

Esta doctrina de la autosuficiencia del Estado central que provee, alienta el mito del sistema que “funciona” por sí mismo: que cada cual atienda lo suyo, los asuntos de incumbencia colectiva son regulados por el sistema. Así por ejemplo, numerosas investigaciones de “accidentes” -como el caso de Chernobyl- señalan fallas de gobernanza: aflojamiento de la tarea de gestión y control, tolerancia hacia pequeñas infracciones a los procedimientos que terminaron por consolidar malos hábitos. Sin embargo, el modelo dominante bloquea una genuina rectificación limitándose a encontrar un “culpable”, luego de lo cual el sistema recobra una confianza acrítica en su bondad. Ello puede resultar muy peligroso cuando el origen de la falla, precisamente, es “sistémico” y no in-

dividual. El autor convoca en suma a la construcción de ámbitos de discusión ciudadana de las decisiones de gobierno, a una amplia distribución de recursos de poder y conocimientos, al fin de los monopolios estatales, a la elaboración de una "cultura de cooperación" que sustituya la "cultura de confrontación" entre funcionarios evaluadores y ciudadanos evaluados.

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

## **7. Algunas voces críticas**

Francois-Xavier Merrien (1998) coloca la "gobernanza" en un marco muy preciso de transformaciones político-institucionales de estos últimos años. El Estado ha perdido capacidad de iniciativa, decrecen sus recursos de legitimidad para aplicar normas y hacerlas respetar. Progresivamente desconectado de la sociedad civil, no logra arbitrar demandas abigarradas, crecientes y contradictorias. La opinión pública se muestra desilusionada y protesta por el costo e ineficiencia estatales, el servicio público se atrinchera en los círculos viciosos de la burocracia, y la crisis generalizada reclama a gritos nuevas formas de regulación. El Estado-providencia que hoy colapsa, correspondía a una sociedad en crecimiento continuo, con una distribución amplia de los riesgos y expectativas de empleo estable para amplias capas de la población. Al presente, la desocupación es endémica, crece continuamente el grupo de personas que no cotizan ni pagan sus impuestos y que se encuentran a cargo de instituciones públicas y organizaciones caritativas: desocupados estructurales, jóvenes sin empleo, madres solteras, personas que han roto sus lazos sociales.

Hasta aquí un diagnóstico muy difundido, cuya reiteración produce un efecto de evidencia que termina por volverlo persuasivo con su sola evocación. Sin embargo debe ser examinado críticamente. Por de pronto, *en los países desarrollados no se verifica la anunciada crisis de legitimidad*. A comienzos de los '90, una amplísima mayoría de ciudadanos europeos seguía viendo como una responsabilidad del Estado los servicios de salud, la ayuda a jubilados y desocupados, la reducción de las desigualdades y la provisión de empleos; sólo un escaso 5% aspiraba a una reducción del gasto social<sup>7</sup>. Se sigue percibiendo al Estado como un poder central legítimo y sede

7 Merrien (1998) da cuenta de un estudio publicado por Borre O. & Scarborough E.: *The Scope of Government*, Oxford Univ.Press, Oxford, en base a una encuesta realizada en Gran Bretaña, Italia, Austria y Noruega.

de una soberanía que sigue expresando el mito del lazo estrecho entre pueblo y territorio (de Senarclens, 1998). ¿Por qué esta persistente adhesión? Nos parece que en Europa las prestaciones sociales son percibidas como un derecho adquirido, como una contrapartida adeudada de cotizaciones pre-terítas en la vida del ciudadano-trabajador-contribuyente; esta percepción cuenta en los Estados-providencia de larga data con el sólido respaldo de una habituación generacional. Por otra parte, no se ha verificado una disminución reciente de la esfera de intervención estatal ni una mayor asociación entre públicos y privados, y nada indica la emergencia de un modelo de Estado con mayor apoyo en el libre juego del mercado. Más aun: *los Estados han acrecentado su rol en la adaptación de las economías, intervienen masivamente para facilitar las jubilaciones anticipadas, financian las reconversiones industriales e invierten en formación profesional*. Al calor de la crisis se multiplican las intervenciones puntuales y los planes de emergencia, aumentan los gastos en seguro de paro, la evolución demográfica induce un incremento del gasto social.

Es así que, a contrapelo de una retórica persistente, no hay señales de transformaciones profundas que autoricen a hablar de una declinación o un retroceso del Estado (Merrien, 1998:65); la evolución de los Estados-providencia europeos sigue líneas de desarrollo heredadas del pasado, sin mayores rupturas o discontinuidades. Esta dimensión de la realidad parece escapar a los teóricos de la gobernanza. A pesar de grandes similitudes de contexto externo y de globalización de la esfera económica, similares grupos de actores despliegan estrategias distintas, tienen capacidades de acción diferentes, sufren las presiones de grupos de intereses organizados, establecen acuerdos con grandes organizaciones sindicales. En suma, las instituciones configuran el cuadro dentro del cual se despliegan -o no- ciertas acciones políticas.

En el argumento de Merrien (1998), todo ello llevaría a poner en entredicho la idea de que la privatización y la asociación público-privado goce de bondades universales, aplicables en todo contexto. La OIT ha mostrado que algunas recomendaciones del BM reposan sobre hipótesis que no han sido verificadas; es el caso del programa de privatización de las "assurance pension", que conlleva un riesgo inaceptable para asalariados y jubilados, aumenta la carga social representada por las personas de la tercera edad, e impone un pesado fardo sobre la actual generación en actividad. Muy sintomáticamente, los países que mejor se las arreglan en los aspectos considerados críticos para la "gobernanza", no son los que -como España- tienen salarios relativamente bajos, ni los que -como Francia- exhiben un mercado de trabajo desestructurado, sino los que logran combinar inteligentemente la negociación colectiva, la revisión del sistema de prestaciones sociales, y una orientación de solidaridad global que rechaza toda dualización social. El caso holandés muestra que

el Estado-providencia puede a la vez ser económicamente competitivo y socialmente integrador. Así, el éxito o fracaso de las políticas sociales no es una función lineal de la reducción del Estado, sino más bien la resultante de compromisos "neo-corporativos" con fuerzas sociales representativas y legítimas. Todo ello depende en buena medida del legado histórico actuante en cada sociedad concreta. Igualmente, la existencia de redes sociales no es por sí misma garantía de eficacia; no todos los grupos tienen los mismos intereses ni la misma capacidad de influencia, los grupos dominantes pueden eventualmente colonizar el Estado en su beneficio, y los grupos minoritarios pueden encontrar mayores dificultades para hacerse oír. El enfoque de la gobernanza, en tanto "teoría", no permite una ponderación adecuada de las diferentes modalidades de crisis de la acción estatal, ni del alcance de las distintas soluciones planteadas a los problemas en presencia. Más aun, la noción se erige en obstáculo al análisis sociológico de estas realidades, en la medida en que induce la percepción funcionalista de un desarrollo "necesario" e "ineluctable", exagera las convergencias de las distintas realidades en desmedro de sus divergencias, y en definitiva promueve soluciones supuestamente universales y adaptables a toda situación local.

Una importante ambigüedad del enfoque de la gobernanza puesto en boga por el BM que hemos comentado más arriba, es su doble condición de perspectiva analítica *y simultáneamente* paquete de sugerencias normativas; el efecto es un continuo *quid pro quo* entre observación y prescripción. Esta duplicidad hace que los postulados de flexibilización y conformación de redes público/privadas resulten persuasivos ya no por su pertinencia científica, sino porque brindan un justificativo racional a los partidarios de políticas de liberalización y desregulación. Se deriva así sin fricciones hacia una apología de las recetas del *management* empresarial con base "científica". Ambas dimensiones -observación y prescripción- deben ser cuidadosamente distinguidas, so pena de contribuir a la subestimación del análisis contingente de la divergencia y la especificidad.

Kagancigil (1998) abunda en la cuestión de la especificidad de la gobernanza; para este autor, *la gobernanza debe ser considerada antes bien un proceso que una estructura*, de lo contrario se habilitan confusiones graves. Así por ejemplo, funciones de interés general como la preservación de bienes colectivos o la gestión de externalidades negativas, necesitan una ejecutividad y responsabilidad política propias de una institución central y no de un sistema de gobernanza. La perspectiva más corriente ignora esta diferencia de status entre gobierno y gobernanza, promoviendo de modo unilateral el reemplazo de aquél por ésta. Esta falsa equiparación entre "gobierno" y "gobernanza" introduce otra simplificación: la sustitución de la política por mecanismos de mercado. Pero sucede que el mercado sólo recono-

ce clientes-consumidores y no problemas ciudadanos; la política es representación y mediación de intereses colectivos, en tanto el mercado es intercambio y negociación entre intereses particulares. Para este autor, es evidente que la noción de gobernanza cobra toda su fuerza persuasiva de las prácticas democratizantes que sugiere: menos jerarquía, más participación horizontal, cooperación de múltiples decisores, obligación de rendir cuentas. Pero paradójicamente, esta perspectiva se contradice con la democracia representativa en el acto de subestimar la especificidad del poder político centralizado; las funciones y recursos políticos son irrenunciables, sus competencias sobre asuntos de interés general "estratégico" no pueden quedar libradas al juego de intereses corporativos o sectoriales. Por otra parte, los partícipes del juego de coordinación horizontal, negociación y regulación plural, *nunca son iguales*: los grupos más poderosos, los más homogéneos y los que gozan de una visión estratégica de sus propios intereses, siempre acumulan mayores posibilidades de éxito. Concluye Kagancigil que la gobernanza no puede sustituir la deliberación democrática en el seno de órganos representativos, ni la elaboración de decisiones tomadas en nombre de la ciudadanía en su conjunto. Estas decisiones, claro está, suponen opciones y riesgos, que luego deben ser sometidos a la sanción colectiva por vía de los mecanismos político-electorales de la democracia representativa.

Otra recurrencia fuerte del discurso bancomundialista de la gobernanza, a nuestro juicio, es el imperativo de la descentralización del Estado. Veamos qué hay del tema en los países del Hemisferio Sur. En esta parte del mundo, la descentralización anterior a los '80 fue realizada por Estados-naciones relativamente débiles obligados a negociar con antiguos actores locales poseedores de arraigo, prestigio y poder: oligarquías regionales, jerarquías ancestrales resistentes a la modernización y a la centralización estatal. A partir de los '80 se verifican algunos casos de "regiones ganadoras" al modo de sus pares del Norte: el polo Sao Paulo – R.G. do Sul en Brasil, el norte mexicano, Bombay en la India. Pero por lo general, la acción descentralizadora significó fragmentación y reducción de la función redistributiva del Estado. Este proceso exacerbó regionalismos preexistentes con base en la etnicidad y/u otros principios identitarios de raigambre territorial. La drástica reducción del gasto en salud, educación y proyectos productivos impactó directamente sobre la composición del ingreso y las condiciones de vida locales. Ante ello, los gobiernos aceleraron la descentralización ya iniciada para así descargar sobre las autoridades locales responsabilidades sociales que de todos modos ya el Estado central había minimizado considerablemente. Estas decisiones políticas, inspiradas precisamente en una filosofía de "minimización" del Estado, no contaban con financiación adecuada. Esta retracción estatal motivará en los '90 iniciativas locales de ONGs diversas hasta allí marginales, que contribuirán ahora a realzar la importancia del desarro-



llo local, la lucha contra la pobreza, la expansión de los llamados microcréditos, etc. Esta descentralización, encuadrada discursivamente en la "gobernanza", se presentará como la nueva vía para la democratización, y abrirá el juego a la participación política de representantes locales de la "sociedad civil". Se pretende a menudo enmascarar púdicamente bajo la denominación "sociedad civil" a modos de auto-organización local tales como sopas populares, dispensarios de salud y centros de atención infantil atendidos por personal benévolo, que constituyen mecanismos reactivos de sobrevivencia colectiva frente a situaciones de grave deprivación. Estas iniciativas merecen sin duda todo el respaldo de la comunidad internacional; pero no deberían ser confundidas con estructuras de la "sociedad civil" portadoras de democratización y prosperidad socio-económica. Resulta evidente, por otra parte, que esta forma de "gobernanza local" ha perdido toda semejanza con la descentralización que en Europa remite a una ciudadanía ampliada por la pertenencia territorial y una nueva legitimidad regional del Estado-nación.

La "retirada" del Estado se ha traducido para porciones crecientes de la población en un severo aumento de la pobreza, la exclusión y las desigualdades sociales. La caída del ingreso, la desocupación y la exclusión social resultantes del reajuste estructural, han ahondado la deslegitimación del Estado y han degradado las relaciones sociales. Estas tendencias realimentan la inestabilidad socio-política y corroen los vínculos socio-culturales que brindan sentido a la vida de las personas; la generalización de la anomia y la violencia cerrará un círculo vicioso que condena a amplias capas sociales a la deriva, la desazón y la desesperanza profundas: "El antiguo estado de cosas ya no es lo que era y el nuevo es inaccesible para muchos, con lo cual grupos enteros de poblaciones se encuentran en una situación de anomia" (Peemans, 2004:27).<sup>8</sup>

Esta modernización estatal con base en la marginación de vastos sectores sociales, engendra una violencia creciente que se manifiesta en las calles con la criminalidad, o que encuentra cauce en grupos de apelación religiosa, étnica, tribal, xenófoba. Capas sociales enteras abandonadas a sí mismas son atraídas por las migajas de seguridad que ofrecen populismos, fundamentalismos y mesianismos de todo pelo. Con su convite a una solidaridad exclusiva -y excluyente- estas empresas colectivas sectarias reavivan la esperanza de comunidad y convivencia humana, que ha sido arrasada por la "modernización". La desintegración social en curso se alimenta de sí misma, facilita la emergencia de nuevas formas de violencia y de mafias de toda es-

pecie, acelera el colapso de instituciones estatales ya descaecidas, y se configura un virtual retorno al "estado de naturaleza" hobbesiano.

Sin embargo, este cuadro no está completo. A despecho de estas fuerzas desintegradoras emerge también otro tipo de lazos sociales "horizontales" con arraigo en el territorio, la localidad, la ciudad. Estos verdaderos milagros de la vida colectiva reconstituyen éticas compartidas, desempolvan antiguos modos de transmisión de conocimientos, ponen en pie estructuras de defensa y ayuda mutua, reavivan valores religiosos y artísticos integradores, articulan sistemas de regulación consensuados; digamos al pasar, que éstas constituyen prácticas colectivas que aportan a la "gobernanza" ese componente de autogobierno al que también se apela desde los diversos abordajes de la noción. Pero nos interesa enfatizar que este "patrimonio organizacional" (Peemans, 2004:35) crece -o puede hacerlo- en un suelo de solidaridades socioculturales y/o étnicas preexistentes que suponen o acompañan una conciencia colectiva de la propia exclusión. Estas iniciativas populares de corte local y "horizontal" se constituyen también *porque* el Estado ha cesado su rol tutelar y ha librado a los más desprotegidos a la buena del mercado. Ello explica que estas iniciativas constituyan reflejos primarios de sobrevivencia, respuestas colectivas a una pulsión primaria de preservación de la vida: potenciar esfuerzos cooperativos para la procura de alimento, resolver colectivamente el acceso a agua potable, atender situaciones de emergencia sanitaria.

Las implicaciones de la descentralización y la "gobernanza local" son, por lo tanto, muy disímiles en contextos tan distintos como los descritos. En el discurso de los actores de la globalización, esta "descentralización" tercermundista -acompañada de términos como participación y democracia- es sinónimo de adaptación local a las nuevas condiciones de la economía. Y aun las élites locales, que deberían traducir las expectativas de la población, preconizan una participación local que es mero soporte de empresas regidas por normas del mercado mundial.

Hemos visitado en este último desarrollo, las principales argumentaciones esgrimidas en la crítica a la noción de "gobernanza", crítica que -dada la polisemia del término- supone las más de las veces una interpretación de la propia noción con la que se discute. Los cuestionamientos a los usos más corrientes de la noción de "gobernanza" en los documentos del BM, el FMI y la ONU, expresados por parte de numerosos autores (Peemans, 2003; Stiglitz, 2003, Kagancigil, 1998; Smouts, 1998, entre otros) podrían resumirse como sigue: i) se tiende a confundir diagnóstico con pronóstico, lo que puede llevar a asociar la sola enunciación del estado de situación con directivas precisas para su transformación; ii) se insiste en una "crisis de legitimidad" del Estado-providencia que no parece generalizable sin más a las viejas de-

mocracias europeas, donde las responsabilidades sociales de numerosos Estados no sólo no han disminuido sino que se han incrementado; iii) la equiparación de gobierno y gobernanza en que ésta es propuesta en sustitución de aquél, conduce a una subestimación de aquellas funciones de gobierno que necesitan órganos ejecutivos centrales; iv) en aquellos países del tercer mundo -como en la región subsahariana- donde el discurso de la gobernanza acompañó directivas de retracción estatal, éstas contribuyeron paradójicamente a una mayor deslegitimación del Estado y a una mayor degradación social y política, acentuaron la desprotección económica, la desintegración social y la generalización de comportamientos colectivos anómicos y violentos.

Hemos relevado una aproximación crítica a algunos usos -y abusos- del término "gobernanza" en los contextos discursivos del debate sobre la reestructuración estatal en curso, y acotada por la bibliografía a la que hemos accedido. El análisis sustantivo de estos temas debería comenzar precisamente aquí donde termina esta exposición; en este sentido, el presente artículo asume su condición de insumo parcial para la discusión. Asimismo, el lector podría preguntarse con toda razón: "A todo esto, ¿en qué queda el Estado asistencialista?". Lejos de nosotros una defensa sin más de ese viejo Estado cuya obsolescencia es precisamente *leit motiv* de la problemática de la "gobernanza" en todas sus versiones. La respuesta a tal pregunta -inseparable por otra parte de la discusión de fondo sobre la gobernanza- deberá ser objeto de otros trabajos.

## Referencias bibliográficas

- BRITO, M. (2002) " 'Buen gobierno' local y calidad de la democracia", en **Instituciones y Desarrollo** n°12-13. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Disponible en [http://www.iigov.org/revista/?p=12\\_10](http://www.iigov.org/revista/?p=12_10),. Consultado en octubre/05.
- CABANES, A. (2004) **Essai sur la Gouvernance publique**. Paris: Guarino.
- CASTELLS, M. (1997) **El poder de la identidad**. Madrid: Alianza Editorial. 27-35 y 75-90.
- CHEVALLIER, J. (2003) **L'Etat post-Moderne**. Paris: LGDJ.
- COHEN, S. (2003) **La résistance des Etats**. Paris: Senil.
- DE ALCÁNTARA, C.H. (1998) "Du bon usage du concept de gouvernance". en **Revue Internationale de Sciences Politiques** n° 155. Paris: UNESCO. 109-118.
- DE SENARCLENS, P. (1998) "Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale", en **Revue Internationale de Sciences Politiques** n° 155. Paris: UNESCO. 95-108.
- GAUDIN, J.P. (2002) **Pourquoi la gouvernance?** Paris: Presses de Sciences Po.

- GAUDIN, J.P. (1998) "La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui: quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises", en **Revue Internationale de Sciences Politiques** n° 155. Paris: UNESCO.51-60.
- GUÉNAIRE, M. (2002) **Déclin et renaissance du pouvoir**. Paris: Gallimard.
- HERMET, G. (2003) "Gouvernance, sans doute, mais pas contre l'État démocratique", en MILANI C., ARTURI, C. et SOLINÍS, G. (dir.) **Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?** Paris: UNESCO. 35-47.
- JACQUET, P. (2003) "L'Etat de la gouvernance mondiale", en AA.VV. : **L'Europe et la gouvernance mondiale. Rencontres économiques d'Aix en Provence 2002**. Paris: Descartes & Cie. 26-42.
- JACQUET P., PISANI-FERRY J., TUBIANE L. (2002) **Gouvernance mondiale**. Paris: Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française.
- KAGANCIGIL, A. (2003) "Apprivoiser la mondialisation: vers une régulation sociale et una gouvernance démocratique", en MILANI C., ARTURI C. et SOLINÍS, G. (dir.): **Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?** Paris: UNESCO. 49-65.
- (1998) "Gouvernance et science: modes de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché", en **Revue Internationale de Sciences Politiques** n° 155. Paris: UNESCO.73-84.
- LESOURNE, J. (2004) **Démocratie, marché, gouvernance. Quels avenir?** Paris: Odile Jacob.
- MAYNTZ, R. (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en Revista del CLAD **Reforma y Democracia** n° 21. Caracas. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf>. Consultado en octubre/05.
- MERRIEN, F. (1998) "De la gouvernance des Etats-Providence contemporains". In **Revue Internationale de Sciences Politiques** n° 155. Paris: UNESCO.61-71.
- MILANZI, M. (1998) "La gouvernance en milieu rural: le cas de Tanzanie". In **Revue Francaise d'Administration Publique** n°88, octobre-décembre.Paris. 503-610.
- MIRES, F. (1999) "La sociedad de redes (o las redes de la sociedad)". In **Chasqui** n° 67, Setiembre. Disponible en <http://www.comunica.org/chasqui/>. Consultado en octubre/05.
- MOREAU DESFARGES, Ph. (2003) **La gouvernance**. Paris: Que sais-je? PUF.
- PAGDEN, A. (1998) "La genèse de la 'gouvernance' et l'ordre mondial 'cosmopolite' selon les Lumières". In **Revue Internationale de Sciences Politiques** n° 155. Paris: UNESCO. 9-17.
- PAQUET, G. (2004) **Pathologies de gouvernances. Essais de technologie sociale**. Montréal: Liber.
- PEEMANS, J-P. (2004) "Quelques remarques introductives" in AA.VV.: **Une solidarité en actes. Gouvernance locale, pratiques populaires face à la globalisation**. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain.17-52.
- PÉREZ, R. (2003) **La gouvernance de l'entreprise**. Paris: La Découverte.

- PETITEVILLE, F. (1998) "Trois figures mythiques de l'Etat dans la théorie du développement". In **Revue Internationale de Sciences Politiques** n° 155. Paris: UNESCO. 118-129.
- QUEROL, C. (2004) "Gobernanza y desarrollo sostenible (Cataluña), Diálogos na Universidade de Vigo. Disponible en: <http://webs.uvigo.es/dialogos/biblioteca/cataluna.pdf>. Consultado en octubre/05.
- RAFFARIN, J.-P. (2002) **Pour une nouvelle gouvernance**. Paris: L'Archipel.
- SCHOLTE, J.A. (2002) "Société civile et gouvernance mondiale", in **Gouvernance mondiale**. Paris: Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française. 211-232.
- SMOUTS, M.-C. (1998) "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales". In **Revue Internationale de Sciences Politiques** n° 155. Paris: UNESCO. 85-94.
- STIGLITZ, J.E. (2003) "Comment gérer la globalisation? Quel doit être le rôle de l'Europe?", in AA.VV.: **L'Europe et la gouvernance mondiale. Rencontres économiques d'Aix en Provence 2002**. Paris: Descartes & Cie. 19-25.
- STOCKER, G. (1998) "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance". In **Revue Internationale de Sciences Politiques** n° 155. Paris: UNESCO, pp.19-30.
- TOURAINÉ, A. (1997) **Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différents**. Paris : Arthème Fayard.
- TOUSSAINT, E. (2004) "Banque Mondiale et FMI: l'obsession productiviste". Disponible en [http://www.cadm.org/article.php3?id\\_article=820](http://www.cadm.org/article.php3?id_article=820). Consultado en octubre/05.