

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazu Offset

ECUADOR DEBATE

47

Quito-Ecuador, agosto de 1999

PRESENTACIÓN / 3-4

COYUNTURA

Nacional: Se profundizan la recesión y la incertidumbre / 7-17

Marco Romero C.

Política: Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte / 19-34

Fernando Bustamante

Conflictividad Social: Marzo-Junio 1999 / 35-46

internacional: Peor crisis de la posguerra, aún podría profundizarse / 47-63

Wilma Salgado

Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

La comunidad andina: entre la crisis y la falta de identidad / 65-90

Marco Romero

A 30 años del proceso: fortalecer la unidad andina / 91-98

Alan Fairlie Reinoso

Negociaciones comunidad Andina de naciones

y el mercado común del sur / 99-127

Rubén Flores

Grupo Andino-Mercosur: Una vía para la inserción creativa en el escenario internacional? / 129-141

Jorge Reinel Pulecio

La diferenciación nacional en el contexto de la Región Andina / 143-152

Heraclio Bonilla

La integración en América Latina: un sobrevuelo desde Europa / 155-164

Marc Rimez

ENTREVISTA

La vigencia del marxismo en la Antropología / 165-178

Entrevista a William Roseberry

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 179-185

DEBATE AGRARIO

La gestión local de los Recursos Naturales / 187-215

Leonard Field

Lo que piden los agricultores y lo que pueden los gobiernos / 217-222

Polan Lacki

ANALISIS

Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo / 223-246

César Montúfar

El imaginario democrático en el Ecuador / 247-269

Pablo Andrade

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Filosofía Andina: estudio intercultural de la sabiduría andina / 271-279

José Juncosa

ANALISIS

Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo*

César Montúfar**

El tema de la modernización política navega en un mar de malentendidos. Estos malentendidos oscurecen el lenguaje político y sirven de muletilla para la invención de una panacea ficticia, la gobernabilidad, que acorrala a la autonomía de la sociedad e imposibilita el desarrollo de proyectos políticos alternativos.

Este ensayo analiza las razones geopolíticas que determinaron la inclusión de este término en el debate sobre la modernización política. Sostengo que ello se expresa en dos equívocos que distorsionan la visión de la política y de la democracia en las sociedades latinoamericanas. El primero consiste en hacer aparecer al orden político y la gobernabilidad misma como requisitos del desarrollo, y el segundo, en superponer las nociones de gobernabilidad y democracia como si la lógica administrativa de la primera pudiera subsumir a la dimensión política de la segunda. A partir de ambos equívocos, el discurso de la

gobernabilidad despolitiza la constitución del orden político y lejos de avanzar hacia la profundización democrática, consolida un gobierno de las élites por sobre el gobierno de las mayorías; instituye de esa forma una suerte de nuevo pretorianismo en donde la primacía del orden político, como condición del desarrollo, sitúa a las élites por encima de los ciudadanos/as al interior del sistema democrático. Esto tiene enormes costos para la democracia, el principio de igualdad política y la autonomía de la sociedad con respecto al Estado. Por ello, un primer paso para construir una visión y una práctica alternativa, que no venga desde el Estado sino desde la socie-

* Ponencia presentada en el Taller de Proyectos de Desarrollo Alternativos, Fundación José Peralta/ILDIS, 18 de enero de 1999. Agradezco los comentarios de Napoleón Salto, Virgilio Hernández, Alberto Acosta, Francisco Sánchez, Nancy Ochoa y Paro Rhon a versiones anteriores de este texto.

** Ph. D. Ciencias Políticas. Docente Universidad Andina Simón Bolívar.

dad política, debe ser desechar este concepto del lenguaje político y académico; echarlo al tacho de basura; hacerlo carne de aves de rapiña y no consumo de mentes incautas o desinformadas.

Siendo la gobernabilidad un tema nuevo en el debate sobre la modernización política, es necesario retomar las posiciones clásicas de esta teoría para aclarar el estatuto de la discusión actual. Ello implica desentrañar la pregunta de cómo las teorías de la modernización, en boga durante las décadas cincuenta y sesenta, resolvieron el problema de la constitución del orden político en sociedades en proceso de modernización. En este debate se destaca, como la posición más completa e influyente, el libro que Samuel Huntington publicó a fines de los años sesenta: *Orden político en sociedades cambiantes*¹.

A partir de este libro se colocarán los hitos de la discusión en este artículo. Luego se analizarán textos más actuales sobre esta problemática para comprender los giros que la gobernabilidad ha incorporado al debate contemporáneo. Adopto la posición de Huntington no porque concuerde con ella, sino como una herramienta metodológica para ensayar una crítica desde adentro, una

crítica inmanente, al concepto de gobernabilidad y a sus usos actuales. El abordar la gobernabilidad en la perspectiva de las teorías que le dieron origen nos puede ayudar a dimensionar sus implicaciones políticas y descubrir los equívocos a los que nos conduce.

El problema del orden político en sociedades cambiantes

Samuel Huntington, quien no utiliza en ninguna parte de su libro el término gobernabilidad, buscaba ofrecer con su texto alguna explicación, útil para los tomadores de decisiones de la política exterior norteamericana, sobre la crisis y el caos político que acompañaba los procesos de modernización de sociedades "subdesarrolladas". Recordemos que los sesenta fue una década de gran agitación política al interior de los países "en desarrollo". No solo estaban las fallidas empresas estadounidenses en Bahía de Cochinos y Vietnam, sino también un sinnúmero de movimientos revolucionarios y movilizaciones sociales que tenían como base los sectores rurales deprimidos. Frente a esta realidad, Huntington sostiene que los procesos de modernización social y económica, debido a que generan la di-

1 Ver *Orden Político en sociedades cambiantes* (Buenos Aires: GEDISA, 1972). Para este ensayo he utilizado una versión en inglés *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

solución de normas, jerarquías y valores tradicionales, son la causa principal del caos político de las sociedades cambiantes. La modernización desencadena movilización social, abre expectativas, impensables en las sociedades tradicionales. Cuando la movilización social supera a la capacidad institucional para satisfacer las nuevas expectativas, aparece el caos político, manifestado en violencia, corrupción, autoritarismo, fragmentación del poder y pretorianismo².

El pretorianismo es el desenlace de este proceso de decadencia política al que conduce la modernización.³ Su característica principal es la fragmentación del poder y la baja institucionalización de la participación política, acompañada por altos grados de movilización. En estas condiciones, el sistema político, lejos de consolidar la visión de un bien público compartido, es devorado por intereses y ambiciones particulares que se imponen a la autoridad pública. A diferencia de los sistemas políticos cívicos, en los que existe una alta institucionaliza-

ción de la participación política y sentido de autoridad, en los sistemas pretorianos, las masas ingresan a la política sin ser socializadas en la misma.⁴ El sistema político, por tanto, afronta una excesiva politización de la sociedad que se expresa en que militares, empresarios, obreros, estudiantes, campesinos, etc. participan sin mediaciones en política. En ausencia de mediaciones, formas de acción directa copan la escena política y fragmentan la autoridad y el poder.⁵

Para Huntington, la decadencia política a la que conducen los procesos de modernización puede ser revertida mediante procesos que institucionalicen el cambio, eviten la fragmentación del poder y establezcan canales de participación política. Los estragos causados por la modernización solo se superarán si se reduce el déficit de representación y se construyen gobiernos legítimos, eficaces y con autoridad. Las instituciones tradicionales no son capaces de cumplir ese papel. Frente a la modernización éstas decaen y sobreviene el caos, la inestabili-

2 Ver *Political Order in changing societies...*, pp. 32-72.

3 Huntington identifica tres tipos de pretorianismo que comparten en general las mismas características: el oligárquico, el radical y el de masas. Las tres variantes son tipo ideales cuyos elementos pueden ocurrir simultáneamente en cada realidad concreta, pero que se distinguen por el grupo de poder dominante: la oligarquía, grupos radicales o movimientos de masas. En cada uno de ellos, los militares tienen en muchos casos un papel protagónico. Ver *Political order in changing societies...* pp 198-237

4 Ver *Political order in changing societies...*, pp.78-86.

5 Ver *Political order in changing societies...*, pp.195-196.

dad y diversas manifestaciones de pretorianismo. Por eso, la institucionalización del cambio es la clave de la modernización política. De la institucionalización debe surgir un orden político que garantice no solo estabilidad sino el desarrollo de una comunidad política, articulada alrededor de intereses generales.

Por todo ello, la modernización política desde la perspectiva huntingtoniana conlleva un proceso de transformación doble del poder. Primero, la modernización requiere la concentración del poder por parte del Estado. El punto es que la autoridad consolide su capacidad de gobernar sobre las presiones de grupos e intereses particulares, que eleve la calidad de su intervención y supere la tendencia a la fragmentación característica del pretorianismo. Segundo, la modernización necesita un proceso de expansión del poder. Este proceso consiste en abrir los canales y espacios de participación institucionalizada por la vía de la consolidación de un régimen de partidos políticos.⁶ No obstante, Huntington considera a los sistemas unipartidistas como igualmente válidos para cumplir con esta función, lo ideal es que la participación política se canalice por medio de siste-

mas bi o multipartidistas. De todas formas, el partido constituye para Huntington la institución distintiva de la política moderna.⁷

Para Huntington, la concentración del poder, el fortalecimiento de la capacidad del gobierno y la creación de un régimen de partidos son procesos que van de la mano en el proceso de modernización política. Se trata no solo de concentrar el poder para garantizar el orden político, sino de expandirlo por medio de la actuación y la función de representación de un sistema de partidos. Ambos procesos, sustentados en procesos de racionalización de la autoridad política, fortalecen las capacidades y el poder tanto del Estado como de la sociedad misma y constituyen la base de la constitución de comunidades políticas cívicas.⁸

Orden político en sociedades cambiantes es el tratado fundamental para entender cómo, dentro de las teorías de la modernización en boga durante los años cincuenta y sesenta, se comprendían los procesos de modernización política. Su mayor aporte fue ofrecer un análisis del caos político como resultado de la modernización y resaltar la importancia de los procesos de institu-

6 Huntington menciona una tercera característica del proceso de transformación del poder que es la adaptabilidad. Ver *Political order in changing societies...*, pp. 145-146.

7 Ver *political order in changing societies...* pp.89-90.

8 Ver *Political order in changing societies...* pp.32-39.

cionalización, como eje de la modernización política. En adelante las problemáticas abiertas por este libro siguieron en el tapete de discusión. Ello sucedió aun cuando quienes siguieron pensando la modernización desde las premisas y problemáticas huntingtonianas no siempre la abordaron con la misma rigurosidad que ofrece este libro. Mas aún, en los años siguientes la comprensión del problema de la modernización política sufrió varios desplazamientos importantes no contemplados en la teoría de Huntington.

El principal de ellos es la inclusión del tema de la gobernabilidad. Este tema no es original a la discusión modernizadora sostenida hasta los años setenta, sino que fue transplantado del uso que se empezó a dar a este concepto, a principios de los setenta, por críticos a los Estados de bienestar europeos. Allí Samuel Huntington también jugó un papel importante con la publicación de *La crisis de la democracia*, conjuntamente a Michael Crozier y Joji Watanuki.⁹ En este texto los autores sostienen que el desarrollo de regímenes de bienestar europeo, estadounidense y japonés había conducido al resquebrajamiento de la le-

gitimidad del sistema democrático en sociedades donde la democracia había logrado institucionalizarse exitosamente luego de la Segunda Guerra Mundial. Entre otras, las democracias de estos países afrontaban problemas como la deslegitimación de la autoridad, la sobrecarga del gobierno por el aumento desmesurado de la intervención estatal, la desagregación de intereses como resultado de la fragmentación de la clase política.¹⁰ Ello determinaba una situación en la que no era la falta de consenso en las reglas de juego lo que había entrado en crisis sino el propósito de dicho consenso. Para los autores de este texto, las democracias de estos países habían degenerado en democracias anómicas, en democracias sin propósito.¹¹

Este fue el contexto en que nació la problemática de la gobernabilidad, en su versión contemporánea. Se trataba pues de sociedades industrializadas que habían logrado la estabilidad y democracia pero cuya legitimidad había entrado en crisis; un contexto muy diferente al de los países llamados "en desarrollo". De todas maneras, el concepto de gobernabilidad fue importado y

9 Ver Samuel Huntington, Michael Crozier y Joji Watanuki *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission* (Nueva York: New York University Press, 1975).

10 Ver *The crisis of democracy...*, pp.161-169.

11 Ver *The crisis of democracy...*, pp.158-160.

se puso de moda a fines de los años ochenta luego de varios años en que los organismos multilaterales de asistencia habían venido insistiendo en la conexión entre subdesarrollo y fallas del Estado. Diversas versiones sobre la gobernabilidad pasaron, entonces, a dominar el discurso político de la reforma. Por un lado, aparecieron versiones instrumentales que miran la gobernabilidad como el logro del "buen gobierno", o como lo plantea un documento del Banco Mundial, como el proceso mediante el cual la autoridad del Estado es ejercida con el fin de administrar los recursos económicos y sociales para el desarrollo. Según esta versión, la gobernabilidad debe sustentarse en sistemas legales sólidos, la descentralización y la generalización de metodologías participativas. Junto a ello, el Estado debe reducir su intervención directa en la economía y avanzar procesos de construcción y fortalecimiento institucional que transparenten sus procedimientos y fortalezcan mecanismos de rendición de cuentas.¹²

Paralelamente, se consolidó una versión más académica de autores como Luciano Tomassini o Michael

Copeddige, para quienes la gobernabilidad "no solo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, responsabilidad y respaldo social" (Tomassini).¹³ En esta perspectiva, la gobernabilidad debe relacionarse también, como lo plantea Copeddige, con "el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas".¹⁴ De esta forma, se conjugan tanto las nociones que enfatizan el logro del "buen gobierno" con aquellas que hacen referencia a las condiciones de eficacia y legitimidad social que éste requiere. Para Copeddige, la gobernabilidad incluye al menos tres tipos: la gobernabilidad ejecutiva, la legislativa y la social. En cada una de ellas, el aspecto principal es que el Estado produzca las condiciones necesarias para que los actores relevantes obedezcan y acepten fórmulas estables. La capacidad de gobernar o de alcanzar el objetivo del "buen gobierno" depende del logro de este objetivo.

La interrogante central, sin embargo, es por qué se introdujo la dis-

12 Ver World Bank Governance. The World Bank Experience (Washington, D.C.: The World Bank, 1994), pp. xiv-xvii.

13 Ver Luciano Tomassini Estado, gobernabilidad y desarrollo (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993), p.6.

14 Ver David Copeddige, "El concepto de gobernabilidad: modelos positivos y negativos", ponencia presentada en el Seminario Internacional "Ecuador: un problema de gobernabilidad", CORDES, Quito, julio de 1996. La cita textual corresponde a la página 1.

cusión sobre la gobernabilidad, traída a colación de las crisis de legitimidad de las democracias modernas, para el estudio de los procesos políticos de sociedades consideradas en pleno proceso de modernización política. ¿Cuáles fueron los motivos teóricos o políticos para este movimiento? El punto principal de este ensayo es no solo plantear que la gobernabilidad es un tema extraño al debate inicial de la modernización política sino que su inclusión obedeció a razones geopolíticas que se podrán sintetizar en la exigencia, por parte de los países "desarrollados" respecto a los del llamado Tercer Mundo, de un cambio en el patrón clásico de sus procesos de modernización e institucionalización políticas. Este cambio se inició a principios de los años setenta y se expresó en dos giros fundamentales en la forma cómo se comprendía la modernización política hasta aquel entonces. El primero tiene que ver con la relación modernización, caos, orden político; y el segundo con la relación entre gobernabilidad y democracia. Comprender la trayectoria de estos dos giros nos permitirá desentrañar el carácter geopolítico del tema de la gobernabilidad y lo que representa la tensa relación gobernabilidad-orden político y gobernabilidad-de-

mocracia para los discursos político y académico contemporáneos. Las siguientes secciones están dedicadas a analizar ambos giros y describir sus implicaciones.

Giro 1: El orden político, de producto a condición de la modernización

La introducción de la noción de gobernabilidad al lenguaje político de la modernización no es ajena a los años turbulentos en la política internacional de principios de la década de los setenta. En esos años ocurrió un fuerte remezón en la política internacional que estuvo íntimamente ligado a dos situaciones, a su vez, interrelacionadas. La primera tiene que ver con la crisis económica mundial, el reordenamiento del sistema monetario internacional vigente desde Bretton Woods y el apareamiento de visiones críticas respecto al modelo de Estado de Bienestar en los países desarrollados. Estos fueron los años en que Nixon declaró la inconvertibilidad del dólar en oro, del embargo petrolero de los países OPEP, de una aguda recesión e inflación en la economía mundial.¹⁵ La segunda tiene que ver con un cambio con la relación entre los países pobres y ricos. En estos años se atravesó por la guerra de Vietnam y el surgimiento y

15 Estos tiempos estuvieron marcados por el clima de movilización y sensibilidad política abierta por el movimiento estudiantil de fines de los años sesenta.

consolidación del tercermundismo alrededor tanto del Movimiento de los Países No Alineados como de las propuestas de la UNCTAD y el Grupo de los 77.

El movimiento tercermundista propuso a los países desarrollados la demanda de que no sería posible lograr un desarrollo sostenido sin una reestructuración del orden económico internacional. Se planteó que el tema de la independencia política debía tener su contraparte en la noción de la independencia económica y que esto no iba a ocurrir sin que los países "en desarrollo" se industrialicen, mejoren los términos de intercambio en los mercados internacionales y logren un orden internacional más equitativo y democrático. Toda esta movilización desembocó, paralelo a las acciones de la OPEP que elevaron los precios internacionales del petróleo, en el planteamiento al interior de las NN.UU. del Nuevo Orden Económico Internacional, la Carta de los Derechos de los Estados y en un sin fin de intentos por *cartelizar*, tal como se lo hizo con el petróleo, los productos de exportación de los países "en desarrollo".

Esta situación produjo una reacción por parte de los países "desarrollados" tendiente a redefinir sus relaciones con el "Tercer Mundo". Esta reacción se canalizó a través de una profunda reconsideración de las ideas de desarrollo y de los patrones de asistencia internacional que las promovían. Las propuestas desarrollistas centradas en la formación de capital físico, en sus dos versiones, la dirigida a invertir en infraestructura básica y la industrialista de sustitución, cedieron paso a visiones enfocadas en políticas dirigidas a eliminar la pobreza, a promover el desarrollo rural y regional y la satisfacción de las necesidades básicas. En este contexto, también se empiezan a tocar temas referidos a la eficiencia, capacidades y limitaciones del gobierno (todavía no con el nombre de gobernabilidad). Como vemos, esta discusión apareció como un debate al mismo tiempo académico y político, desde el que se buscaba redefinir no solo el papel del Estado como productor de desarrollo o modernización sino un nuevo marco de relaciones entre países "desarrollados" y "no desarrollados".¹⁶ Participantes en el mismo fueron políticos e intelectua-

16 Para profundizar sobre el debate político entre países desarrollados y movimiento tercermundista alrededor de un nuevo modelo de desarrollo ver el capítulo 2 de César Montúfar "From dollar shortage to interdependence. The geopolitical rupture of the development paradigm" en *International development assistance and state building in aid receiving countries* Disertación doctoral, New School for Social Research, Departamento de Ciencias Políticas, Nueva York, 1999.

les conservadores con influencia en la opinión pública estadounidense de la época, el mismo secretario de Estado Henry Kissinger y economistas contrarios a las ideas desarrollistas dominantes de las décadas cincuenta y sesenta. A todos ellos les preocupaba la inestabilidad de los procesos de modernización de los países "no desarrollados", que para entonces, representaban una fuente inconmensurable de agitación mundial, ante la cual EE.UU. no podía mantenerse ajeno sino responder con una política exterior efectiva.

Henry Kissinger en el discurso pronunciado en la Sexta Sesión Especial de las NN.UU., la misma que planteó oficialmente la posición de los países del Tercer Mundo respecto al Nuevo Económico Orden Internacional, propuso cambiar el ambiente internacional de confrontación por uno de cooperación entre países ricos y pobres. Para Kissinger, los problemas que aquejaban al Tercer Mundo no podían ser resueltos aisladamente pues el mundo era cada vez más interdependiente. En ese sentido, para Kissinger el debate sobre el NOEI resultaba inútil pues contraponía a países ricos y pobres cuando lo apropiado era buscar acuerdos globales que permitan cooperación internacional en los problemas que afectaban a todos. El tema del comercio mun-

dial era solo uno de ellos. La nueva agenda de cooperación internacional, según Kissinger, debía también incluir acciones concertadas alrededor de otros problemas frente a los cuales los países pobres eran especialmente vulnerables. Entre otros, Kissinger incluía temas tales como el acceso a nuevos mercados de capital, nueva tecnología, mejoramiento de la producción, seguridad alimentaria, etc. Sin un consenso global que invite a una amplia cooperación internacional, y por el contrario, agudizando posiciones divergentes en torno a puntos como la independencia económica, preferencias comerciales, limitación a capitales extranjeros, los países pobres más bien provocaban su propio aislamiento del mundo "desarrollado", lo cual, en vez de ayudarlos, impediría que fluyan hacia ellos capital, tecnología y acceso a mercados, fundamentales para su desarrollo. En suma, según la propuesta de Henry Kissinger el problema de los países pobres no se explicaba solamente por su vinculación comercial desventajosa al mercado internacional. Su desarrollo no dependía de su independencia económica y política, como sostenían las propuestas tercermundistas, sino del logro de un consenso global que les asegure una relación más ventajosa con el sistema internacional.¹⁷

17 Ver "From dollar shortage to interdependence...", pp.83-85.

Esta posición oficial del gobierno estadounidense fue profundizada por políticos e intelectuales conservadores, duros críticos del movimiento tercermundista. Patrick Moynihan, embajador de EE.UU. ante las NN.UU. en un artículo en la revista conservadora *Commentary*, aseguraba que la causa de la pobreza y el atraso de los países subdesarrollados, no tenía que ver tanto con sus problemas en el comercio internacional cuanto con la ineficacia, corrupción e inoperancia administrativa de sus gobiernos. Robert Tucker, en otro artículo de la misma revista, aseguraba que las demandas por un NOEI no favorecerían a la gente de los países pobres sino solo a sus gobiernos. Según este autor, para descifrar esta disputa internacional, era necesario distinguir la igualdad entre Estados de la igualdad entre personas. Las élites de los países subdesarrollados demandan igualdad entre Estados, pero lo que realmente debía preocuparlos es la igualdad entre las personas; igualdad que los gobiernos de los países pobres no estaban interesados en promover.¹⁸

En Kissinger, Moynihan y Tucker se observa claramente que el problema de desarrollo tendría como punto de referencia principal a las decisiones de los Estados de los

países pobres. Los gérmenes del atraso económico, la inestabilidad y el caos político y el ambiente de confrontación internacional se explicarían por las actuaciones de élites al mando de los Estados tercermundistas. Estas élites se habían mostrado incapaces de producir a nivel interno desarrollo económico, progreso social e igualdad entre personas, y más bien se habían dedicado a desestabilizar el orden internacional con una confrontación estéril entre países ricos y pobres. Contrariamente a cómo este problema era entendido por el Huntington del *Orden político* (para quien el caos político, la fragmentación del poder, el Estado débil, corrupto, ineficiente, el pretorianismo eran consecuencias de la modernización), para los autores mencionados la modernización económica y social pasa a depender de la resolución del problema del orden y estabilidad políticas. Así, el orden político de objetivo a ser logrado se constituye en requisito de la modernización misma. Este giro en el planteamiento huntingtoniano, más que sustentado en constataciones históricas o en derivaciones lógicas de su planteamiento, respondió a los intereses políticos e ideológicos del momento, referidos a la confrontación geopolítica entre países

18. Ver "From dollar shortage to interdependence", p. 85

desarrollados y el movimiento tercermundistas. Se trataba de levantar la tesis de que el problema del subdesarrollo tenía su causa en determinantes políticas internas de los países "en desarrollo"; en la orientación e ineficacia de sus políticas estatales y en el comportamiento de sus élites políticas. A partir de esta constatación, el gobierno de EE.UU. cambió el enfoque de las políticas de desarrollo y asistencia internacional de la industrialización sustitutiva y el NOEI hacia problemáticas conectadas con el tema de la interdependencia, a saber, el deterioro del medio ambiente, la pobreza, las crisis alimentarias, la sobrepoblación, las migraciones, etc.

Esta posición fue recogida por las principales agencias internacionales de asistencia para el desarrollo: USAID, el Banco Mundial, el BID, el PNUD. Estas organizaciones, a partir de los años sesenta y setenta, comenzaron a cuestionar el modelo de desarrollo vigente, basado en la acumulación del capital físico y políticas estatales proteccionistas. Se popularizó al interior de la comunidad internacional de asistencia crecientes reparos al modelo de desarrollo hacia adentro y, sobre todo, se comenzó a mencionar los llamados obstáculos al desarrollo provocados por las políticas supuestamente erróneas de los gobiernos. Para ello fue vital la influencia que sobre las propuestas desarrollistas

generaron economistas de la llamada escuela de la economía del bienestar como Harry Johnson y Jagdish Bhagwati, para quienes las políticas proteccionistas de los gobiernos tercermundistas frenaban el crecimiento económico de sus economías. Esta idea fue complementada por autores como Theodore Shultz y Gary Becker quienes cuestionaron la importancia otorgada por los gobiernos de los países "en desarrollo" a la acumulación de capital físico, en vez del capital humano, lo cual no solo detenía el crecimiento sino que impedía elevar los ingresos de la población y provocaba mayores niveles de desigualdad social.

En fin, los Estados de los países "en desarrollo", inspirados en ideologías proteccionistas y nacionalistas, lejos de promover un mayor crecimiento económico, impulsar una mayor acumulación de capital humano y el logro de una mayor equidad en sus sociedades se convirtieron en los causantes de la pobreza y el escaso crecimiento económico. Para Harry Johnson, uno de los precursores de esta corriente, el fracaso de las políticas desarrollistas tenía directa relación con prejuicios proteccionistas. Las élites en control de los gobiernos de los países "en desarrollo", en su afán de consolidar procesos nacionalistas, privilegiaban el desperdicio de recursos a establecer formas de organización más eficientes y abiertas a

la competencia extranjera. Para Johnson, el nacionalismo debía ser entendido como una actitud psicológica, un *gusto por la discriminación* por el que se prefiere la satisfacción psicológica de la garantía de un connacional, al mayor rédito económico que puede ofrecer un intercambio sin restricciones con los inversores o socios extranjeros. Para Johnson el nacionalismo económico estaba asociado con gobiernos autoritarios unipartidistas, con políticas de industrialización en las que los Estados intervienen pesadamente no solo regulando las actividades privadas sino como propietarios de las principales industrias. Del mismo modo, el nacionalismo económico promovería una omnipresente planificación estatal y una fuerte oposición a las inversiones y a la tecnología extranjeras. Sus políticas patrocinaban actividades para las clases educadas y medias, empleos burocráticos con ingresos fijos, ineficiencia, desperdicio y corrupción, a los cuales los pobres no tenían acceso y muy rara vez los beneficiaban.¹⁹

Las ideas anteriores completaron la crítica al movimiento tercermundista y ofrecieron un nuevo enfoque para la redefinición del papel del Estado desarrollista. Se reforzó la idea de que los Estados, o más

precisamente, los gobiernos nacionalistas, eran los principales causantes del subdesarrollo, pobreza, etc. Aparece, entonces, como aparentemente incontestable la idea de que el Estado en el caso de los países "en desarrollo", era el principal obstáculo de la modernización. La modernización deja así de tener un estatuto diferenciado, que sí tenía en el texto de Huntington, para convertirse en una función dependiente del "buen gobierno". El orden político pasa, de esta manera, a ser requisito de la modernización y, curiosamente, también resultado de la misma. Invertidos los papeles, la modernización política se transforma en la condición de la modernización en general. La política se despolitiza para obedecer al imperativo del desarrollo económico. Esta inversión en el discurso, sepultó no solo cualquier intento de un modelo de desarrollo hacia adentro, sino la política del movimiento tercermundista, que justamente, basaba su propuesta en una politización, en la esfera internacional, de la cuestión del desarrollo.

La comprensión del orden político como requisito de la modernización derivó en el discurso de la gobernabilidad que se vuelve dominante en los años noventa y es incorporado a la agenda de desarrollo

19. Ver "From dollar shortage to interdependence...", pp. 100-105.

humano que enarbolan las agencias de desarrollo internacional. El PNUD, por ejemplo, en su informe sobre *La dimensión política del desarrollo humano* (en el ex Ministro César Verduga fue uno de sus cuatro redactores) sostiene que el problema de América Latina es político y, por consiguiente, el desarrollo no ocurrirá si no se superan las deficiencias producto de la inestabilidad, el caos, la fragmentación y la corrupción políticas. En ese sentido, la consolidación del orden necesario para el desarrollo humano-sustentable requiere de un tipo de gobernabilidad democrática que viabilice el cambio. Sin este nuevo orden político será imposible, según este informe del PNUD, que converjan modernización productiva, ajuste económico y democracia política. En suma, el logro de la gobernabilidad resulta la condición ineludible para desencadenar la convergencia de procesos inacabados de modernización política, económica y social.²⁰

El Banco Mundial en su *Informe de Desarrollo Mundial* de 1997 re-

produce de manera mucho más explícita la misma idea. Sostiene que a nivel mundial se asiste a un proceso de redefinición de las funciones del Estado que implican una concentración en cinco tareas fundamentales: garantizar un ordenamiento jurídico básico, mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionadas, inversión en servicios sociales básicos, protección de grupos vulnerables y defensa del medio ambiente. Todo ello debe ir acompañado de un proceso de fortalecimiento institucional basado en varias líneas de reforma como el establecimiento de normas y controles eficaces, más competencia con el sector privado y una ampliación de los canales de consulta y participación popular.²¹ En suma, el "buen gobierno" es un artículo de primera necesidad para el desarrollo. Los países con Estados débiles e ineficaces, sufren de un lento crecimiento económico y escaso desarrollo social. Más aún, los países que no emprendan la reforma probablemente pagarán un precio todavía mayor: disturbios políti-

20 Ver PNUD *La dimensión política del desarrollo humano* (Santiago de Chile: PNUD, 1994), pp. 13 - 19.

21 Ver Banco Mundial *Informe de desarrollo mundial 1997* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997), pp. 1-8.

cos y sociales y hasta una posible desintegración.²²

Esta visión merece varios comentarios. Primero, la noción de que el orden político (cualquier orden político y no solo éste) es condición del desarrollo o de la modernización (como quiera ésta sea entendida) es sencillamente un planteamiento político. Desde una posición modernizadora clásica se puede aceptar la idea de que es necesario consolidar los procesos de modernización política, la consecución de un orden político moderno, para apuntalar la modernización económica alcanzada y evitar tendencias regresivas. El caos, la inestabilidad, la corrupción, la violencia podrían revertir procesos de modernización económica previa pero en ningún lugar del planteamiento de Huntington aparece la idea de que la solución de estos problemas son condición ineludible para la modernización económica y social. En otras palabras, para atraer la in-

versión extranjera o provocar procesos de innovación tecnológica que generen un despegue económico lo que se requiere son oportunidades económicas valoradas por los inversores o la creatividad y capacidad de innovación de los empresarios (si se quiere argumentar desde la posición de un economista conservador como Joseph Schumpeter). Estas oportunidades requieren la existencia de cierto orden político pero no dependen únicamente de éste. Inversionistas pueden invertir y prosperar en sociedades en donde este orden sea precario pero las oportunidades económicas existen. Lo importante es destacar, y esa es la clave de la propuesta de Huntington, que cualquier proceso de modernización o crecimiento económico acelerado provoca a su vez desorden, inestabilidad y caos político, es decir, que si bien cierto orden es necesario para sostener procesos de desarrollo económico previo, dicho orden, a causa del propio

22 Ver Informe de desarrollo mundial 1997..., p.17. Existe otra confusión en el planteamiento del Banco Mundial cuando identifica fortalecimiento institucional del Estado con la aplicación por parte del mismo de ciertas políticas calificadas como "buenas". Algo así como que el "buen gobierno" está constituido por "buenas políticas". Por eso, en otro lugar del mismo Informe sostiene que en países donde el gasto en consumo público es alto se puede observar un lento crecimiento económico mientras que en países en donde el gasto público tiende a destinarse a determinados tipos de inversión pública el crecimiento económico es dinámico. Ello explicaría la diferencia de ingreso y comportamiento de la economía entre Asia oriental y África desde 1960 hasta el presente. En suma, los países con alta capacidad institucional (aquellos que aplican políticas "buenas") presentan una mejor situación económica y bienestar que aquellos cuyo Estado es débil y con políticas erróneas. Ver Informe de desarrollo mundial 1997..., pp. 35-38.

crecimiento económico se tornaría inmediatamente obsoleto si no existen los canales institucionales necesarios para canalizar las expectativas y la movilización social. El presupuesto de que el progreso económico requiere como condición necesaria el orden político es, pues, una idea ajena a la propuesta clásica de modernización, según la cual, el desarrollo económico y orden político siempre se encuentran en tensión. Ninguna sociedad se desarrollará ni se modernizará solo porque logró constituir un orden político, nos diría Huntington. El problema del subdesarrollo social y económico no son los llamados obstáculos políticos. La razón del subdesarrollo de nuestras sociedades no es la ingobernabilidad; la llamada ingobernabilidad es producto de la modernización. Las relaciones entre modernización económica y social y modernización política son en extremo complejas, siendo que la segunda siempre marcha a la retaguardia de las dos primeras, por la sencilla razón de que los cambios económico y social son esencialmente desestabilizadores de la política:

¿Pero, entonces, qué está detrás de esta posición? Detrás está el intento de despolitizar la constitución del orden y la política misma pues al concebirse el orden político como requisito del desarrollo, éste pasa a ser evaluado por sus resultados

económicos y sociales. El objetivo primordial del orden deja de ser político y pasa a ser económico y social. Si el orden político es la condición del progreso la capacidad para generar dicho orden resulta la cualidad principal de la política. Si la dinámica política en vez de generar dichas condiciones las obstaculiza, estamos frente a un problema de gobernabilidad. La gobernabilidad, en consecuencia, implica el disciplinamiento de los actores políticos en el sentido de que deben comportarse en los parámetros requeridos por el orden, condición del desarrollo económico y humano. Este disciplinamiento lleva a la despolitización. La institucionalización del orden político ya no es un hecho en el que está en juego el poder sino el desarrollo económico y la modernización social. Deja de ser un hecho político para convertirse en una condición administrativa de la modernización.

Giro 2: el orden político como gobierno de las élites

Recordemos que Huntington en *Orden Político* menciona los temas del grado de gobierno, la capacidad para gobernar, los procesos de institucionalización pero que en ningún momento menciona la palabra gobernabilidad para identificar el proceso en el cual el Estado en una sociedad cambiante se consolida ins-

titucionalmente y constituye un orden político estable. Para Huntington, la capacidad y eficiencia estatales para satisfacer las demandas sociales no era problema, sino la posibilidad o no de que la creciente movilización generada por la modernización encuentre canales de institucionalización. El orden político no se mide por su capacidad para producir desarrollo económico o modernización social sino por sus posibilidades de institucionalizar la movilización y establecer canales de participación política a través de instancias representativas que, precisamente, posibiliten la satisfacción de las expectativas y demandas generadas por la modernización. Ese era el carácter del orden político detrás de la propuesta de Huntington. Por eso, resulta inequívoco que en la vía que este autor identifica como reformista de modernización política, vía que se diferencia de la revolucionaria regida por un partido único, la consecución del orden político camina paralelo a la consolidación de un sistema de partidos y al establecimiento de un régimen democrático.²³

Esta secuencia cambiará con la introducción del concepto de gobernabilidad en el discurso de la modernización política. De acuerdo a la concepción de gobernabilidad

predominante, concepción que, según Copeddge, no se limita a la inócua noción de "buen gobierno" sino que incluye a las condiciones para el mismo, se trataría de que los actores relevantes acuerden y oherlezcan un conjunto de reglas estables y predecibles. Aquí los actores relevantes por su capacidad para provocar disturbios y afectar el orden político. A nivel del sistema político nacional el objetivo del orden político pasa, entonces, porque el Estado, tanto nacional como local, asegure que estos actores relevantes conformen sus prácticas, valores y relaciones a las reglas que se quieren generalizar. Este objetivo debe ser logrado en el ámbito de las relaciones entre las diversas instancias del Estado, entre el Estado y la sociedad política (Congreso y partidos políticos), entre el Estado y la sociedad civil y la economía. Se entiende que se trata de una gobernabilidad que funciona dentro de un régimen democrático, de una gobernabilidad democrática.

Según David Copeddge y Manuel Alcántara para que la gobernabilidad democrática pueda institucionalizarse es necesario, entre otros elementos, que las élites tradicionales se comprometan a compromisos institucionales que otorguen un importante peso a élites

23 Ver los dos capítulos finales de *Political order in changing societies...*, pp.

provenientes de grupos de masas relevantes, que se alcance una efectiva representación de los ciudadanos por parte de la clase política elegida y que se establezcan mayorías políticas representadas por partidos políticos. Se puede inferir de este planteamiento que no puede haber gobernabilidad sin compromisos previos entre las élites; acuerdos que las hagan obedientes.

Esta situación exagera la tensión existente entre gobernabilidad y democracia. Si la gobernabilidad es el grado en que las relaciones entre los actores relevantes acuerdan y obedecen formulas estables, el resto de actores, o sea, los que no tienen el poder de desestabilización, no contarían o contarían menos que los otros para el logro de la gobernabilidad. Según Copedge, es imprescindible asegurar la representación de los actores proporcional a su poder. Ello sitúa a la gobernabilidad en posición amenazante frente al principio de igualdad política y de representación de las mayorías, principios que rigen la democracia.²⁴ Para Copedge, esta tensión entre gobernabilidad y democracia ideal es inevitable. Sin embargo, su intención y la de otros autores como Manuel Alcántara es proponer un modelo de gobernabilidad demo-

crática en la que ambos principios se complementen y en que, sin eliminar esta tensión, la representatividad de los poderosos y de las mayorías encuentren puntos de coincidencia.²⁵

En teoría, estos puntos de coincidencia deberían concretizarse por medio de dos mecanismos: El fortalecimiento de los partidos políticos como canales de representación tanto de las mayorías como de los grupos políticamente relevantes, por un lado, y la institucionalización de espacios de consenso y participación gremial y ciudadana que acerquen las decisiones del Estado a las demandas y expectativas de la sociedad, por otro. En la práctica, y ese es el punto que sostiene este ensayo, ocurre que lejos de la consolidación de proyectos nacionales partidarios, el logro de la gobernabilidad y la búsqueda del orden político tiende a sostenerse en el segundo mecanismo.

Para ilustrar esta situación tomemos por ejemplo el caso ecuatoriano. La reforma electoral última buscó consolidar mayorías electorales (reducir lo que se calificó como una excesiva fragmentación partidaria) justamente sobre la base de reducir la representatividad del sistema de partidos y las fuerzas políticas parti-

24 Ver "El concepto de gobernabilidad: modelos positivos y negativos...", pp. 1-4.

25 Ver Manuel Alcántara *Gobernabilidad, crisis y cambio* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993), p.31

cipantes en el escenario electoral. Esto fue posible gracias a una reforma del sistema electoral en que se privilegió, para la conformación del Congreso y otros cuerpos colegiados, una fórmula de elección pluripersonal. Como consecuencia, en la conformación del Congreso electo en Mayo de 1998 se produjo una tendencia sistemática de subrepresentación de minorías. Este fenómeno tiende a ser mayor mientras más grande es el distrito electoral en el que se aplica este método de asignación de puestos de representación. De acuerdo a simulaciones hechas por el propio Tribunal Supremo Electoral tenemos que en provincias como Azuay, la lista de diputados provinciales de la DP obtuvo el 30 por ciento de los votos, pero se le adjudicó el 80 por ciento de los representantes, es decir, 4 de 5 escaños en disputa. Con el sistema anterior (fórmula de D'Hont), la DP hubiera alcanzado el 40 por ciento, es decir 2 puestos. En Guayas, la lista del PSC alcanzó el 29 por ciento de los votos pero obtuvo el 66 por ciento de los escaños, 12 de 18 puestos de diputados provinciales de esa provincia. Con el sistema anterior, el PSC hubiera obtenido el 27 por ciento de los representantes y sus puestos tan solo suma-

rían 5, es decir, 7 menos. Cosa igual ocurrió en Pichincha. La DP y la ID, no obstante sumaron juntas el 53 por ciento de los votos, obtuvieron el 93 por ciento de la representación, o sea, 13 de los 14 escaños.²⁶ En suma, el sistema vigente automáticamente convierte a minorías electorales en mayorías en el Congreso, consejos o consejerías al reducir el espacio de las "minorías minoritarias" y sobredimensionar la representación de las "minorías menos minoritarias". Con ello se achica el espacio de representatividad de la sociedad política y se estrechan los canales de comunicación democráticos e institucionales entre la sociedad y el sistema político en su conjunto.

Para compensar este déficit de representatividad, la consecución del orden político tiende a ampliar la influencia de las élites de los grupos subalternos en ciertas decisiones públicas. Esta influencia directa, informal o formalizada, que rebasa la actuación de los partidos políticos contiene la movilización de una gran proporción de la sociedad ecuatoriana que no se siente representada en ninguna instancia institucional. Ilustra a este respecto la posición del movimiento indígena en la presente coyuntura. Tal como

26. Ver Tribunal Supremo Electoral, Dirección de Partidos Políticos, "Sistema de representación proporcional en listas abiertas a través de la fórmula D'Hont. Simulación de resultados electorales de los comicios de mayo de 1998". Quito, 1998, mimeo.

lo expresó el presidente de la CO-NAIE en entrevista a Diario El Comercio: "Los indígenas hemos cambiado de estrategias para alcanzar nuestras reivindicaciones, dejando de lado las movilizaciones, levantamiento y otros medios de protesta para dar paso a la concertación sobre la base del diálogo directo".²⁷ Este cambio de estrategia nos describe como, debido al déficit de representación, sobre todo de los grupos subalternos, la exigencia de la gobernabilidad incrementa el grado y la frecuencia de relaciones directas entre el Estado y los grupos subalternos. Para ello, se fortalecen o legitiman grupos de élite existentes o se crean nuevos para que representen políticamente a los subalternos. Dicha "representación" ocurre por fuera del sistema de representación política nacional y se desenvuelve más bien vinculado a instancias gremiales o de la llamada sociedad civil, que para estos efectos, deja de ser tal.

Desde el esquema de gobernabilidad imperante, el orden político se edifica sobre la legitimación de los poderes existentes, de las élites tradicionales y de nuevas élites que vienen de grupos subalternos. El acuerdo, el consenso, entre estas élites es la base del orden y del proyecto de gobernabilidad. No todas

las élites relevantes tienen igual estatuto sino que son jerarquizadas según su capacidad para alterar el orden. Una quiebra bancaria es sopesada frente a la amenaza de un paro indígena al momento de decidir sobre acuerdos redistributivos y transferencias de recursos estatales. Por ello, la tensión entre gobernabilidad y democracia, lejos de amainarse como lo piensa Coppedge, es cada vez mayor. En un país con tanta desigualdad como el Ecuador, en donde las diferencias entre clases, regiones, géneros y etnias son tan marcadas, los mínimos recursos políticos, culturales y económicos de las mayorías no los habilitan como "actores políticos relevantes", salvo en las coyunturas electorales. Fuera de estas coyunturas, cuando se vive la normalidad política, éstos grandes sectores sencillamente no cuentan y se puede lograr una gobernabilidad y orden precarios, excluyéndolos o negociando sus reivindicaciones directamente, vía arreglos corporativos y clientelares.

Profundizaré este punto haciendo referencia a las propuestas que convocan a ampliar los espacios de participación social en el diseño y toma de decisiones de políticas estatales. La participación constituye uno de los mecanismos principales a través del cual se compensa el dé-

27 Ver Diario El Comercio, "La CONAIE guó el timón de su estrategia política", viernes 8 de enero de 1999, p.A3.

ficit de representación de la sociedad política frente a los grupos subalternos. Desde finales de los setenta, los proyectos de desarrollo impulsados por las agencias internacionales empezaron a incluir metodologías participativas a la gestión de sus programas como un mecanismo para acercar burocracias estatales y poblaciones intervenidas. Desde premisas articuladas a aquellas que situaban en los fallos del Estado la causa del subdesarrollo, se sostenía que las políticas centralizadas y verticales emanadas desde los centros de decisión eran incapaces de resolver los problemas más acuciantes de la gente y satisfacer sus demandas. A partir de allí, las nociones de participación transitaron de propuestas que únicamente buscaban utilizar a las poblaciones beneficiarias como fuerza de trabajo barata hasta propuestas en las que los beneficiarios se apropian del diseño, planificación y ejecución de los proyectos y en las que el objetivo básico es *empoderar* a las poblaciones beneficiarias para la solución de sus propios problemas.

De esta forma, la participación distribuye el poder entre las élites locales o sectoriales, las incorpora a la toma de decisiones. No se trata

de una forma de institucionalización política que permita a los ciudadanos comunes llegar a influir sobre las decisiones políticas nacionales sino más bien un mecanismo que incorpora a determinados grupos a interacciones directas con el Estado. La participación, concebida como un mecanismo para aproximar las burocracias estatales a las demandas y reales necesidades de los usuarios, se dirige a organizar más eficientes y mejor estructurados sistemas de gobernabilidad local y sectorial, sobre la base de la incorporación de las élites correspondientes.²⁸ De esta manera, no solo el Estado sino organismos y ONGs internacionales ganan influencia sobre los procesos de reproducción y conductas de los actores locales y solidifican dinámicas de aprendizaje colectivo sobre prácticas económicas, políticas y culturales de las poblaciones intervenidas. La participación, de esa manera, es un canal por medio del cual se difunden y se aprenden normas y principios que se dirigen a modificar valores, creencias y pautas de comportamiento. La posibilidad de que la participación cumpla esta misión está directamente relacionada con el llamado *empoderamiento* y po-

28 Ver César Montúfar y Pabel Muñoz, "Desarrollo participativo y gobernabilidad local. Análisis del discurso de las agencias de asistencia internacional sobre la participación social: 1970-1995" ponencia presentada en el XXI Congreso Latinoamericano de Sociología, Sao Paulo, septiembre, 1997, p.1.

tenciación de las capacidades de los beneficiarios. No se trata únicamente de que los beneficiarios se incorporen a la toma de decisiones estatales sino que se apropien de los cambios que buscan generar. Así los individuos y las organizaciones se convierten en un brazo del Estado, en un organismo para estatal que trabaja paralelo y para la burocracia y que, por tanto, se acondiciona a las demandas y dinámicas estatales y patrones de conducta requeridos internacionalmente.²⁹

La gobernabilidad que busca la participación se dirige a incidir en los valores y comportamientos de los grupos subalternos en tanto que sus condiciones de pobreza, falta de educación o prácticas culturales pueden generar problemas que desencadenen procesos transnacionales como migraciones, sobrepoblación, agotamiento de recursos naturales, deterioro del medio ambiente, violencia, caos, colapsos políticos; aquellos problemas propios de la interdependencia que mencionaba Kissinger. Resulta importante constatar que al tiempo que se transfieren por parte del Estado la capacidad de decisión de ciertas políticas a la sociedad, se fortalecen los mecanismos de control y regulación de las conductas de las poblaciones intervenidas. De ese modo y de forma

paradójica, el aumento en la capacidad de elección (nueva definición del desarrollo) trae entonces consigo un fortalecimiento del gobierno, de la gobernabilidad, sobre estos actores. Los actores *empoderados* por la participación, al tomar parte de la decisión de muchas de las políticas públicas que los atañen, se incorporan a la maquinaria burocrática que delimita sus conductas y establece los límites de su accionar.³⁰

La gobernabilidad que se pretende con metodologías participativas se relaciona de manera íntima con el problema del control y regulación de los llamados comunes globales. Tiene, por tanto, una muy cercana relación con el objetivo de la gobernabilidad global. Lo global y lo local se conectan de esta manera casi directamente. No solo que las conductas y prácticas de los actores locales pueden tener gran repercusión en la vida de personas de otros países sino que organismos internacionales, multilaterales y bilaterales, grupos voluntarios y ONGs transnacionales pueden alcanzar una muy alta incidencia en los procesos de reproducción, valores y prácticas de las poblaciones intervenidas. Es un juego de interacciones mutuas, de interconexiones y flujos de información, recursos, per-

29 Ver "Desarrollo participativo y gobernabilidad local...", pp. 18-19.

30 Ver "Desarrollo participativo y gobernabilidad local...", p. 19.

sonas y problemas que rebasan los espacios nacionales, que vinculan lo local y lo global.

En resumen, para conseguir gobernabilidad es necesario garantizar que los poderosos a nivel nacional, local y sectorial tengan una adecuada representación en los distintos espacios de decisión pública. Ello no está automáticamente garantizado por procedimientos democráticos sino que tiene que lograrse por medio de fórmulas de consenso y acuerdo que sean aceptados por las élites. En fin, el aspecto crucial para lograr la gobernabilidad, el orden y la estabilidad política es alcanzar que los actores relevantes, las élites, en cada una de estas esferas acepten y obedezcan un conjunto de principios, procedimientos y normas de actuación. Estas normas y reglas no necesariamente surgen de la imposición del Estado sino que, de acuerdo a cada caso, pueden generarse a partir de una lógica interactiva o participativa. Aun más, este nuevo estatuto del orden político se edifica sobre la base de un acercamiento general de la sociedad y sus actores a los procesos de toma de decisiones públicas. La descentralización del Estado, tanto como la apertura de canales de participación social y de concertación, forman parte de esquemas de desarrollo institucional que posibilitan una relación directa del Estado, sin la mediatización de la sociedad políti-

ca, con los actores sociales y económicos de mayor relevancia social, política y económica.

En este nuevo contexto de relaciones Estado-sociedad inaugurado por la gobernabilidad, la competencia política, premisa fundamental de la democracia, queda reducida al marco establecido y a las condiciones del acuerdo entre las élites. El poder deja de estar en juego sino solo su repartición. Repartición señalada de antemano por el acuerdo entre los grupos relevantes. Se trata, entonces, de un cierto orden establecido que determina los límites de la democracia y no la democracia la que da contenido a dicho orden. Con ello no niego la necesidad de un acuerdo o pacto fundacional entre las élites como condición inicial para el establecimiento de cualquier democracia, sino que luego de haberse producido dicho acuerdo inicial, el gobierno debe seguir una lógica en que prime el principio mayoritario. Esta posibilidad está sencillamente bloqueada por la preeminencia de la lógica política que impone la gobernabilidad.

Epílogo

El discurso de la gobernabilidad y sus prácticas nos conducen a una nueva inversión de la ecuación huntingtoniana. Si para Huntington la constitución del orden político moderno iba de la mano de la de-

mocratización, que a su vez requería la concentración y la expansión del poder, para los proponentes de la gobernabilidad es posible alcanzar la democracia y modernidad política sobre la base de una limitada concentración y expansión del poder, que depende de lo que los grupos poderosos estén dispuestos a aceptar y a obedecer como fórmulas estables. Al invertirse la posición huntingtoniana, la política democrática pierde razón de existir como actividad de permanente negociación y lucha sobre las fuentes de poder realmente existentes y pasa a ser solo un proceso de concertada repartición de influencia sobre decisiones segmentadas. El poder se solidifica, se sedimenta como algo estático. Regresamos, o mejor nunca salimos, de una sociedad pretoriana. Una sociedad pretoriana, distinta a la anterior, pero pretoriana al fin en el sentido de que los espacios de representación política nacional coexisten, muchas veces en inferioridad de condiciones, con la acción política directa de élites movilizadas, locales o nacionales.

Esta nueva situación pretoriana es resultado pero al mismo tiempo profundiza los problemas que la generaron: el déficit de representación de la sociedad política, la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y la creciente politización de las élites. La dinámica de la gobernabilidad consolida un gobierno

de élites y de esa manera bloquea las posibilidades de una democratización profunda de la sociedad. Si el mirar al orden político como condición de la modernización, despolitizaba su proceso de constitución, el pensar el orden y la gobernabilidad como gobierno de las élites politiza a la sociedad y obstaculiza la consolidación de espacios democráticos de representación. Esta es la gran paradoja que está detrás de la introducción del discurso de la gobernabilidad al debate sobre la modernización política.

Lo contradictorio es que sin democracia real no puede existir modernidad política. La modernidad es una situación en la que el poder no puede solidificarse sino que está incesantemente en cuestión. Por eso, el discurso de la gobernabilidad es solo un eufemismo para vendernos una nueva forma de premodernidad política —un nuevo pretorianismo—, articulado alrededor de un modelo de Estado con características interactivas; un Estado participativo y descentralizado en relación cercana con actores sociales y económicos “relevantes”; un socio antes que un leviatán autoritario. Se trata de la institucionalización de un orden político, paradójicamente, más social que político pero en el que se logra una regulación y normatización de los comportamientos y expectativas de las personas mucho más extendida y localizada.

Al final de cuentas retornamos al planteamiento de Henry Kissinger. Para éste era un consenso global, que iba desde la eliminación de la pobreza y la protección del medio ambiente a nivel local hasta un nuevo tipo de Estado tercermundista no en confrontación con el primer mundo sino en cooperación con éste, el que debía articular una nueva relación entre los países ricos y pobres del planeta. La gobernabilidad como propuesta a ser aplicada a nivel local, nacional y global se introdujo al debate de la modernización política precisamente con el propósito de alterar las relaciones geopolíticas entre países ricos y pobres sobre la base de modificar el comportamiento de sus Estados, sus élites y sus poblaciones y armoni-

zarlos con las exigencias de un mundo interdependiente en que las demandas de independencia política y económica del movimiento tercermundista no tenían cabida. Veinte años después del discurso de Kissinger en la Sexta Asamblea Especial de las Naciones Unidas, podemos decir que este propósito se ha cumplido, que el discurso de la independencia ha cedido totalmente frente al de la interdependencia y que gracias a los corifeos de la gobernabilidad, quienes hoy repiten de manera más o menos uniforme lo que Kissinger, Moynihan y Tucker plantearon a principios de los setenta, en América Latina hoy se nos ha impuesto la idea de buscar sociedades gobernables antes que sociedades democráticas.