

ya se ha constituido la guerra contra las drogas concebida en estos términos. Abrir espacios a voces distintas, a propuestas innovadoras y a percepciones y perspectivas que sobrepasen los ya agotados modelos hasta hoy existentes, es el único camino que le queda al hemisferio si en realidad está interesado en hacer del narcotráfico un problema del pasado.

No tiene sentido que cuando la principal tendencia e inclinación del nuevo sistema internacional de la posguerra fría es a hacer cada vez más grises y menos visibles las fronteras y las divisiones entre lo interno y lo externo, en el manejo del tema del narcotráfico se vaya en contra vía y se continúe insistiendo en mantener, con muy pocos argumentos y cada vez menos legitimidad, al Estado como actor único y central en el diseño de una

estrategia antinarcóticos. Y peor y más nocivo aún es que este mismo sistema mantenga al margen a actores distintos cuya voz es diferente y no se funde ni se encuentra con la del Estado.

Un funcionario argentino dedicado a la prevención a la adicción a las drogas y al combate a los narcotráficos lo ha señalado con exactitud:

That is why, in front of the symptoms of debase as are the corruption episodes, it is right to reaffirm that the ideals of American democracies can only be solved with more and better democracy.

If we are able to walk this road with lucidity and firmness it will be possible to make our dream come true of building a drug free America that will be the antithesis of an America with freedom to use drugs³⁰.

VICENTE TORRIJOS R.
Profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
en la Universidad del Rosario

LA GOBERNABILIDAD RELUCTANTE

Resumen

El artículo analiza las dificultades de la gobernabilidad y su carácter esquivo. Se trata de un estudio sobre cómo mejorar la gobernabilidad, partiendo de la base de que en muchas ocasiones lo que existe en la práctica, son condiciones de ingobernabilidad. El razonamiento central parte de que la ingobernabilidad puede en ocasiones imperar, sin que ello implique necesariamente una fractura en la democracia en su conjunto. Se continúa con un examen de la cohesión y la perdurabilidad de las sociedades, como ejes de la gobernabilidad. Luego se prosigue con consideraciones acerca de las redes de gobernabilidad a nivel local y regional, y con el tratamiento de la crisis de información en las sociedades fragmentadas, así como con las condiciones de inestabilidad crónica y los co-gobiernos locales. Se finaliza con algunas consideraciones sobre el vínculo existente entre lo local y lo global, y el posible rol de ese proceso en el manejo de crisis y la educación para la paz.

Abstract

Reluctant Governance

The article analyzes the difficulties of governance and the elusive nature of governability. Its main purpose is to make suggestions as to how to increase governability. Central to the argument is the suggestion that, despite the occasional reign of ingovernability, this does not imply the fracture of democracy altogether. Cohesion and perdurability are the keys to governability. The article analyzes local and regional governability networks and the management of the information crisis in fragmented societies, as well as the conditions of chronic instability and local co-governments. The article ends with several considerations on the local-to-global links, and the potential role of this process in the management of crisis and education for peace.

³⁰ Comentarios de Julio César Araoz, Ministro Argentino para la Prevención de la Dependencia y la Lucha contra el Tráfico de Drogas, SIRG Meeting.

Introducción

El sistema mundial está marcado actualmente por un fenómeno denominado *dispersión internacional*. La dispersión es la resultante de la tensión que se genera entre dos bloques de fuerzas encontradas: la globalización y la interdependencia, por una parte, y la fragmentación y la creciente autonomía regional y local, por otra parte (Torrijos, 2000:19).

Esa dispersión, que se funda también en lo que Rosenau (1992:274) ha llamado "microbases del macro-orden global", ayuda explicar la existencia de ciertas "manchas de aceite", o focos de ingobernabilidad, que aparecen dentro del flujo democrático extenso en el que parece basarse el orden global, pero que no se suman integralmente a él; que perturbaban la consolidación de un caudal democrático global pero que no necesariamente lo desvirtúan; que siendo una distorsión de la tendencia universal hacia propósitos democráticos, son, sin embargo, readaptables y reajustables en torno a ellos.

En otras palabras, si bien esas áreas geoculturales críticas están definidas por un clima de ingobernabilidad (inestabilidad, incertidumbre, caos), tienden, a pesar de todo, a licuarse en la corriente democrática universal, gracias, en particular, a la presión ejercida por fuerzas exóge-

nas (otros gobiernos, ONG, multinacionales).

Esta es una situación a la que podría llamarse *gobernabilidad reluciente*, o sea, la tendencia de gran número de sociedades de hoy a buscar la gobernabilidad democrática a pesar de encontrarse en situación crítica ya sea en lo económico, político o militar.

Se trata, pues, de una gobernabilidad escurridiza, reacia y hasta inasible. Dicho en otros términos, ésta es una *gobernabilidad desde la ingobernabilidad*, es decir, que se construye a partir de la inestabilidad, la incertidumbre y el caos.

Por supuesto, esta concepción del problema exige un esfuerzo analítico que va más allá de consideraciones tajantes como la de Curzio Gutiérrez (1996: 151), cuando sostiene que "la pareja gobernabilidad-ingobernabilidad es recíprocamente excluyente, es decir, hay capacidad de conducción armónica o no la hay, aunque no se sepa con precisión cuál es el umbral que separa a ambas situaciones".

En definitiva, la gobernabilidad no puede definirse en términos de armonía plena, como que la ingobernabilidad no se traduce, necesariamente, en la quiebra absoluta de una democracia (Linz, 1978:143; Przeworski, 1991: 86-91).

De tal forma, es posible pensar el desarrollo democrático a partir de la ingobernabilidad valorando aquellos potenciales democráticos que ella misma supone. La ingobernabilidad, pues, funciona como una moneda de dos caras: una de ellas muestra el camino trágico hacia la quiebra democrática, la debacle; la otra, aunque también signada por la imperfección, altos grados de vulnerabilidad, inconsistencia y traumatismo, muestra, no obstante, la posibilidad de construir democracia a partir de parámetros, principios, problemas o bloques conceptuales formados de manera autóctona, emergidos del fondo cultural e histórico de cada sociedad en particular.

Por supuesto, el tránsito de las sociedades a través de la gobernabilidad reluciente puede ser altamente penoso y prolongado. Cuando la gobernabilidad reluciente se hace constante, o más bien, se prolonga de manera casi indefinida a lo largo de períodos históricos significativos, podría hablarse de *sociedades ancladas*, colectividades que no logran desprenderse de la sensación de inestabilidad, incertidumbre y caos, aunque resulte más o menos evidente que sus sistemas políticos no están condenados al totalitarismo.

Desde este punto de vista, una sociedad anclada puede, por una parte, liberarse de semejante condición para avanzar hacia un clima de gobernabilidad demo-

crática; o, por otra parte, si persistiese en ese estancamiento crónico podría ir generando procesos autodestructivos que, a la postre, significasen la erosión de sus potenciales democráticos. Valga decir que este último asunto, el de los procesos autodestructivos de las sociedades ancladas, es decir, de las sociedades caracterizadas por una gobernabilidad reluciente, surge como uno de los puntos más interesantes en el estudio evolutivo del orden político regional y global.

De hecho, es de esperarse que un estudio de tales materias, sin el cual es casi imposible abordar el problema de la gobernabilidad desde la ingobernabilidad, contemple también el papel de la competitividad y la escasez de recursos, del auto-interés y el interés colectivo, la identidad particular y la identidad general, y los mayores o menores grados de confianza dentro de los grupos involucrados (Lanzara, 1998: 11 y ss).

La idea de gobernabilidad

De acuerdo con Hague, Harrop y Breslin (1998: 5), la gobernabilidad se refiere a "la tarea de manejar sociedades complejas, contemplando la coordinación de algunos organismos propios del sector público y privado". Si

se observa con atención, esta definición, aunque amplia y vaga, introduce un elemento de particular importancia: el tratamiento del problema de la complejidad (cultural, económica, política) de las sociedades.

A la anterior puede sumársele la definición aportada por Giancarlo de Quiroga (1999: 169), que habla de "un conjunto de condiciones para gobernar de manera consensuada, concertada y armónica".

Apreciación que coincide casi perfectamente con la del ya citado Curzio Gutiérrez (1996: 148), para quien "governabilidad significa la capacidad de una comunidad política para desarrollar equilibrios virtuosos (o por lo menos, razonablemente estables) entre los sistemas económico, político y cultural que permitan, a su vez, conducir con relativa armonía los asuntos públicos".

Estas definiciones, que apelan de manera relativamente candorosa a lo "virtuoso" y a la "armonía", no riñen, sino que más bien se complementan con aquellas que definen en términos de la izquierda clásica a la gobernabilidad como "progresiva" (progresista).

En efecto, cuando Reis (1995: 41) asevera que "el desafío crucial reside en la obtención de aquella forma específica de articulación del Estado con la sociedad

en la cual se reconozca que el problema de la administración eficiente no puede dissociarse del problema político, o sea, del problema de garantizar también la operatividad democrática del Estado", valora el ingrediente democrático para definir la gobernabilidad como punto clave al momento de entender las ecuaciones que surgen del binomio Estado/sociedad. Algo que también contemplan Curzio Gutiérrez y Quiroga, al valorar los conceptos de "concertación" y "equilibrio", que sólo pueden presentarse en el marco de una consideración pluralista y democrática de la política.

Los ejes de la gobernabilidad: cohesión y perdurabilidad

La idea de gobernabilidad ya esbozada se edifica, como se ha dicho, sobre tres criterios: concertación, equilibrio y operatividad democrática. Pero estos tres criterios requieren de unos ejes conceptuales (la cohesión y la perdurabilidad) que permitan entender el fenómeno mismo de la gobernabilidad en el plano de lo útil que es, lo necesaria que resulta y lo deseable que ha sido desde que la bipolaridad desapareció y ya en la posguerra fría temprana

empezaron a aparecer las "manchas de aceite" a que se hizo referencia inicialmente.

Dicho de otro modo, es necesario indagar qué es lo que lleva a unas sociedades a consolidar climas de gobernabilidad "funcional", "progresiva", "responsable" o "armónica" y qué es lo que lleva a otras sociedades, ancladas y marcadas por el sello de la gobernabilidad reluciente, a debatirse crónicamente entre mayor o menor inestabilidad, incertidumbre y caos.

En principio podría decirse, adaptando a McRae (1997: 285), que los aparatos o sistemas políticos basados en la concertación, el equilibrio y la operatividad democrática han evolucionado a partir de tres tipos de situaciones que, en su momento, han constituido el punto de ruptura que les permite a las sociedades ancladas desprenderse de las ataduras que peligrosamente les hacen bordear el totalitarismo.

Tales tipos de situaciones son: a) un crecimiento a largo plazo de prácticas consensuales y actitudes que se van incorporando gradualmente como instituciones formales y que vienen empotradas en la cultura política, generalmente antes de pasar a ser parte de la política de masas; b) un cierto compromiso o pacto global de tipo constitucional, legal o institucional, logrado a través de una nego-

ciación entre las élites con el fin de establecer un régimen viable, o resolver un paquete de problemas específicos, o superar un punto muerto; y c) un ambiente externo, ya sea de corta o larga duración, que resulte lo suficientemente amenazante como para exigirles a las distintas facciones y grupos un cierto compromiso destinado a superar las divisiones internas y a garantizar la independencia o supervivencia del propio sistema.

Al consolidar estas tendencias y, por tanto, apreciar los costos de la concertación, el equilibrio y la operatividad democrática, las sociedades abordan la difícil tarea de no retroceder hacia la gobernabilidad reluciente. Esto es lo que hace de la gobernabilidad democrática un polo útil, necesario y deseable.

Polo que, como ya se había mencionado, requiere de unos ejes conceptuales bien definidos: cohesión y perdurabilidad, las cuales no son logros inmutables ni estructuras monolíticas que una vez alcanzadas aseguren de manera definitiva el clima de armonía que se ha venido persiguiendo. Por el contrario, la gobernabilidad democrática es, ante todo, *el acto mismo de construirla*. Es cambiante, alterable, susceptible de crisis que la someten permanentemente a prueba. De acuerdo con Pachano (1990: 7), "se recurre a la noción de gobernabilidad para

definir ese enfrentamiento entre las condiciones vigentes y las necesidades de estabilización y control del sistema democrático”.

El eje de cohesión

Claude Aker (1967: 8-11) presentaba tempranamente un listado de siete indicadores concretos que permiten evaluar el grado de cohesión de una sociedad. Se supone que al alejarse de una gobernabilidad reluciente, las sociedades se hacen simultáneamente más cohesivas y plurales. Al iniciar el tránsito por entre los tipos de situaciones mencionados anteriormente por McRae, los grupos humanos tienen la posibilidad de consolidar, metódicamente, la gobernabilidad democrática. Pero sólo el monitoreo permanente y exhaustivo sobre tales indicadores puede dar cuenta de que el tránsito sea realmente exitoso y no decaiga, en detrimento de la convivencia democrática.

Paralelamente, hace pocos meses la Fundación Bertelsmann presentó un informe al Club de Roma titulado *Los límites de la cohesión social. Conflictos y mediación en las sociedades pluralistas*, bajo la dirección de Peter L. Berger. Intercalar los grandes interrogantes (señalados con //) que plantea esta comisión (Weidenfeld, 1999: 8, 10), y los indicadores de Aker de 1967

(señalados con >>>), se convierte en un ejercicio pedagógico sumamente provechoso para entender los desafíos que tiene toda sociedad anclada cuando trata de liberarse de las ataduras ya estudiadas. Veamos entonces tales *indicadores y desafíos de la cohesión social*:

1.///¿Qué es lo que mantiene unida a una sociedad?

>>> Nivel de legitimidad, o la medida en la cual los ciudadanos son leales al Estado y lo ven como materialización de sus intereses.

2.///¿Cómo consideramos nuestra identidad, tanto individual como colectiva?

>>> Nivel de comportamiento extraconstitucional, o la frecuencia de distribución de la preferencia de los agentes políticos entre comportamiento constitucional y extraconstitucional.

3.///¿Cómo crean las sociedades pluralistas orientaciones culturales y normativas?

>>> Nivel de violencia política, o la medida en la cual los agentes recurren a la violencia para lograr sus objetivos.

4.///¿Cómo se pueden resolver los conflictos normativos de manera aceptable y constructiva?

>>> Nivel de demanda de secesión.

5.///¿Cuáles son los conflictos de valor básicos en los respecti-

vos países, y cuáles las orientaciones y pautas culturales que chocan entre sí en esa situación?

>>> Nivel de modelo de alineamiento, o la medida en la cual los grupos principales que luchan por el poder toman su apoyo de más de una zona geográfica y grupo étnico, religioso, social y económico.

6.///¿Qué “instituciones intermedias” contribuyen a la mediación en los conflictos mencionados?

>>> Nivel de ethos burocrático, o la medida en la cual los miembros de un sistema político están preparados a darles su lealtad a su unidad política y a quienes están a cargo de ella a pesar de sus sentimientos personales acerca de ellos.

7.///¿En qué condiciones pueden llevar a cabo sus tareas con mayor eficacia esas estructuras de mediación, y cuáles son los posibles obstáculos que se interponen en su camino?

>>> Nivel de autoridad, o la medida en la cual la gente acepta su unidad política como legítima y está preparada para aceptar su gobierno sin necesidad de apelar a la coerción.

8.///¿Qué conclusiones se habrá de sacar de esos resultados analíticos para establecer en el futuro métodos de resolución de conflictos en el seno de las sociedades y entre sociedades o culturas diversas?

El eje de perdurabilidad

Waldo Ansaldi (1990: 12) ha sido muy explícito al sostener: “gobernabilidad democrática es la capacidad de que dispone un gobierno de ser obedecido sin violentar las reglas de juego de la democracia y sin que la amenaza de ruptura de éstas por otro actor social o político resulte convincente para el conjunto de la sociedad”.

De tal suerte, aquí queda definida la perdurabilidad de la democracia en dos grandes campos: a) en el ámbito interno de los gobiernos, ya que una decisión proveniente de quienes ostentan el poder político podría quebrantar la secuencialidad democrática, y b) en la arena de los opositores desleales, disidentes o insurgentes que, al percibir ciertas flaquezas a lo largo del proceso de abandono de la gobernabilidad reluctante, podrían asestar fuertes golpes a la institucionalidad en particular y a la operatividad democrática en general, precipitando así la transformación o cambio del sistema hacia esquemas autoritarios, los cuales sólo pueden ser tales si se parte de la base de que, originalmente, el tránsito a través de los tipos de situaciones de McRae estaba haciéndose fehacientemente.

Eso devuelve el análisis al punto de partida clásico de la ciencia política, cuando David Easton (1973: 180) se preguntaba:

¿qué es lo que impide que los sistemas políticos mantengan en acción algún tipo de proceso de conversión?" Y respondía: "la derrota a manos de un conquistador, una serie de crisis económicas, o nuevas posibilidades procedentes de la exposición a la economía, ideales y usos [de otras culturas]."

Gobernabilidad desde la ingobernabilidad, en la práctica. ¿Qué pueden enseñar las sociedades ancladas?

Regresando a la gobernabilidad reluctante, bien vale precisar ahora cuáles son los campos de estudio de los que puede nutrirse la ciencia política a partir de la enorme riqueza problemática que conlleva la noción de gobernabilidad desde la ingobernabilidad.

Estos aportes, que se convierten en auténticos módulos de estudio, susceptibles de ser incorporados también como material educativo a través de procesos electrónicos, no son sólo una colección de temas con interés político destinados a facilitar el desprendimiento de las sociedades ancladas en busca de fórmulas de gobernabilidad democrática.

Como objeto de estudio, ellos ayudan a comprender la relación entre organizaciones de iniciativa ciudadana, gobiernos locales y regionales, instituciones tipo red en las que hay gobernabilidad pero no exactamente un gobierno (como sucede con la web), hasta llegar a las máximas instancias posibles en virtud de las cuales surge la noción de gobernabilidad global (a cargo de la ONU y los regímenes de amplio espectro en el orden transnacional).

1. *El problema de la educación para la paz desde el conflicto.* Aunque es cada vez más amplio el círculo de intervención o injerencia de las potencias grandes o medianas en la resolución de conflictos periféricos, muchas sociedades ancladas han revitalizado o mantenido fórmulas de tratamiento primitivo de las controversias entre individuos y grupos.

Estos procedimientos, relativamente olvidados por la irrupción de recetarios académicos y empresariales para la mediación y la negociación, tienen mucho que ver con el derecho consuetudinario indígena y la justicia comunitaria, una justicia que surge de las relaciones específicas entre grupos humanos en medios hostiles y en difíciles condiciones de vida, generalmente en el marco de la exclusión geocultural.

Las sociedades ancladas, identificadas por una gobernabilidad reluctante, se ven, entonces, en la imperiosa necesidad de desarrollar esquemas de convivencia que tienen su origen en el seno de su más profunda intimidad histórica y política. Con el fin de impedir que su identidad sea borrada en manos de las corrientes culturales universalizantes, estas sociedades erigen amortiguadores, esquemas de autorregulación y protocolos muy particulares y localizados que explican no solo su propia historia sino la forma en que quisieran ser valorados por el resto de la comunidad internacional en el momento de enfrentar el problema de la globalización. Al decir de Vinyamata (2000: 15), "lo importante no reside tanto en la habilidad para establecer una didáctica sofisticada, sino en el objetivo de resolver problemas y conflictos en la base misma donde se producen, en esta actividad desenfrenada del pensamiento, en la que el miedo juega un papel destacado". Auscultar esa "base" es una de las tareas más enriquecedoras que sugiere toda sociedad anclada.

2. *El problema del tratamiento de la información en estas sociedades fragmentadas.* ¿Cómo es posible mantener ciertos grados de cohesión social en un clima de progresiva exclusión o patrimonialismo? A través de

prácticas de educación popular y comunicación alternativa, muchos medios de comunicación experimental apelan a la autenticidad cultural para crear marcos de respeto a la integridad comunal, a las tradiciones e innovaciones que, a veces de manera imperceptible, generan sanas expectativas de desarrollo comunitario.

Estas micropácticas puntuales, habitualmente opacadas por la alta tecnología de la que se valen los medios electrónicos, incorporan modos de vida y metodologías de expresión que no necesariamente requieren de mecanismos sofisticados de montaje y difusión con el fin de lograr aproximaciones, consensos de corto recorrido y concertaciones específicas en la base popular, aun dentro de zonas densamente pobladas y también de los estratos más altos de la población.

Sobre todo, resultaría provechoso estudiar los mecanismos mediante los cuales los medios de comunicación experimental y comunal se relacionan con los conflictos, principalmente cuando estos conflictos son armados y la guerra es prolongada.

En principio, sería deseable estudiar el poder de intermediación de que gozan los periodistas para reducir los niveles de hostilidad entre actores enfrentados. A través de espacios públicos que reflejen las tenden-

cias conflictivas, se puede liberar energía destructiva en aras del diálogo y el acuerdo. También podría estudiarse el nivel de crítica social que introducen los reporteros en comunidades muy pequeñas. El manejo de valores y el juicio moral a través de radios comunitarias o altoparlantes, tabloneros de anuncios o televisiones domésticas, locales y regionales.

Otro punto interesante sería indagar por los mecanismos de conversión de procesos sociales que llevan, por ejemplo, a las víctimas resultantes de la confrontación a ser auténticas promotoras de reconciliación y prevención.

3. *El problema del manejo de crisis y riesgos permanentes en condiciones de inestabilidad crónica.* Ha dicho Tortosa (2000: 15) que

hay que ser capaces de *aprender también de los aciertos* y no solo quedarse en la 'explicación brillante de lo mal que estamos' [una práctica muy generalizada entre los estudiosos de la gobernabilidad]. Existen procesos de resolución pacífica y de reconciliación, incluso, que han funcionado de forma razonablemente buena. Pueden llamarse, si se quiere, situaciones de "paz imperfecta" que tendrían que ser estudiadas con la misma atención que los conflictos no resueltos y las guerras.

Obviamente [agrega Tortosa] no se trata de aplicar las recetas de

un sitio a otro pero sí de aprender de los actores, los impulsos iniciales y los de mantenimiento y resultados de procesos para ver hasta qué punto arrojan nueva luz sobre otras situaciones. O aprender de las instituciones de sociedades, aunque sean 'primitivas', las cuales permiten [o más bien, podrían permitir] una gestión menos violenta de los conflictos.

En otras palabras, la "paz imperfecta" a que se refiere el citado autor es una de las principales características de la convivencia en espacios geográficos propios de la sociedad anclada y es una de las marcas distintivas de la gobernabilidad reluctante.

Estas paces imperfectas pululan en aquellas sociedades sometidas al miedo, en donde la noción negociadora de que "todos ganan" es desconocida y, si se conoce, no deja de ser quimérica. En cambio, los acuerdos fragmentarios, el cumplimiento parcial de trozos de los acuerdos, el "sí, pero no", la entrega personal incondicional y amistosa aun en ausencia de un texto único, etc., son prácticas que, en medio de la improvisación y la espontaneidad, reemplazan a las fórmulas tradicionales de tipo jurídico, occidental (Torrijos, 1999).

Las paces imperfectas son, además, el reflejo de legitimidades y lealtades múltiples, de estructuras paralelas al Estado, de secesión sin separatismo, de

dignidad atomizada, pero gratificante. Entre todos estos rasgos del problema, muchos de ellos obviamente paradójicos, aflora uno de particular interés: el de las áreas grises, los despejes preventivos y las soberanías compartidas.

En un clima de gobernabilidad reluctante no puede esperarse que la legitimidad repose en un cierto sector de manera armónica y autorregulada. La presencia del Estado es efímera o inexistente. El control territorial es impreciso y diversas fuerzas son, al mismo tiempo, fuente de autoridad reconocida. ¿Bajo qué parámetros se pueden estudiar, entender y sistematizar estas paces imperfectas, estas autoridades múltiples?

Dicho de otro modo, ¿cómo se puede evaluar y manejar el riesgo que, según Giddens (1999: 36) "es la dinámica movilizadora de una sociedad volcada en el cambio que quiere determinar su propio futuro en lugar de dejarlo a la religión, la tradición y los caprichos de la naturaleza", si las sociedades ancladas y la gobernabilidad reluctante son, al mismo tiempo, sociedades volcadas al cambio pero que no excluyen la posibilidad de que la religión, la tradición y los caprichos naturales influyan decididamente en la determinación de su propio futuro?

Lo mismo sucede con los despejes de tropas tanto de carác-

ter preventivo como de concesión, en donde, por ejemplo, las huestes del Estado se retiran para concederle plena autonomía política al adversario bajo límites más o menos precisos pero con mecanismos frágiles de verificación.

Estas áreas grises, que resultan intrigantes para el estudioso de la ciencia política, son susceptibles de un seguimiento por menorizado a través de consultas sobre el terreno con los responsables, diálogos cívicos intersectoriales y levantamiento de inventarios de ejercicio del poder y desarrollo de la gestión pública (Gutiérrez Trujillo, 1999).

4. *El problema de los cogobiernos locales y el liderazgo difuso.* Cuando los gobiernos locales no son viables debido a la incapacidad material (escasez de recursos), aislamiento, intimidación o indiferencia social, segregación o marginamiento de cualquier tipo, la dirigencia y el liderazgo pueden ser reinterpretados a la luz de metodologías de participación microlocal intensiva (voluntariado, redes de solidaridad, hermanamientos, etc). Tales metodologías, que son absolutamente informales y singulares, son sometidas a diversas evaluaciones y refinamientos igualmente informales hasta que se halla el punto de equilibrio entre funcionamiento y sociedad, desarrollándose así un cogobierno que bien puede llegar a abarcar también a adversarios armados del Esta-

do que controlan ciertas áreas geográficas pero que no están interesados en ejercer directamente funciones de índole administrativa.

Se trataría, pues, de entender la forma en que se tejen los nudos que atan la compleja red de "emprendedores de política" (*impreditori di policy*, Giuliani, 1998: 361, 363, 367, 375) en el marco de la gobernabilidad reluctante.

Los emprendedores de política son

individuos que enderezan y controlan los flujos de la política [...] que innovan no en las técnicas o en el equilibrio de recursos sino en la interpretación de las situaciones [...] son sujetos decisionales capaces de moverse en varios terrenos, colocarse en el sitio preciso de la red, manejar la información y los estímulos provenientes de diversas realidades políticas, valorar la experiencia y adaptarla creativamente a nuevos contextos [...] Individuos capaces de interactuar y de innovar.

La pregunta sería: ¿cuáles son, entonces, los tipos de emprendedores de política en la gobernabilidad reluctante? ¿Valdría igual para las dos modalidades de gobernabilidad (la reluctante y la funcional), una tipología como la presentada por Giuliani, que se basa en dos criterios: legitimidad y actividad, contemplando en la primera lo formal (lo público), y lo informal (lo

privado); y en la segunda, la actividad estratégica (construcción de redes) y la cognitiva (promoción de ideas)?

5. *El problema del vínculo entre lo local y lo global.* ¿Cuentan todas las sociedades con un mismo "motor de búsqueda" sociopolítico que permita establecer rápida y armónicamente el vínculo entre la realidad local y la realidad global? ¿Es la realidad global una sola y homogénea constelación de ideas y programas a las que sencillamente se conectan unos usuarios ubicados en cualquier lugar, por recóndito que sea?

"Ya tenemos un sistema de gobernabilidad global con muchas capas", ha dicho Fred Hallyday (1997: 23), "Y, por supuesto [agrega], uno de los problemas principales es el de resolver, a través de reformas, los defectos de un sistema que ha estado vigente durante varias décadas. ¿Cómo hacer que este sistema de gobernabilidad sea más efectivo, más justo, y más responsable frente a la cambiante situación internacional?"

Lo que habría que preguntarse, en todo caso, es si basta con aceptar esta última pregunta de Hallyday para agotar en ella el tema del vínculo entre la gobernabilidad reluctante, que tiene base local, y la gobernabilidad mundial, de base transnacional.

Es probable que la actitud de muchas sociedades ancladas sea

la de negarse a aceptar, a ciegas, la superposición de capas de la ya formada gobernabilidad global, pero la gobernabilidad reluctante implica el reconocimiento de estándares universales de democracia (poliárquica o consociativa) sobre los que se funda y se explica.

De tal manera, estudiar los razonamientos interculturales que se hacen, generalmente de manera abiertamente crítica, sobre el sistema de regímenes internacionales es un ejercicio pendiente para la ciencia política.

Conclusión

Hay unas sociedades que están ancladas en medio de profundas tensiones sociales. Son sociedades que, de momento, no involucionan hacia la quiebra y/o el totalitarismo, pero que tampoco evolucionan directa y velozmente hacia escenarios de gobernabilidad democrática. La suya es una gobernabilidad reluctante, reacia, inasible, que, sin embargo, encuentra terreno abonado para el desarrollo democrático por la presión de fuerzas externas que estimulan a sus grupos y organizaciones a salir del estancamiento, del punto muerto en que se hallan.

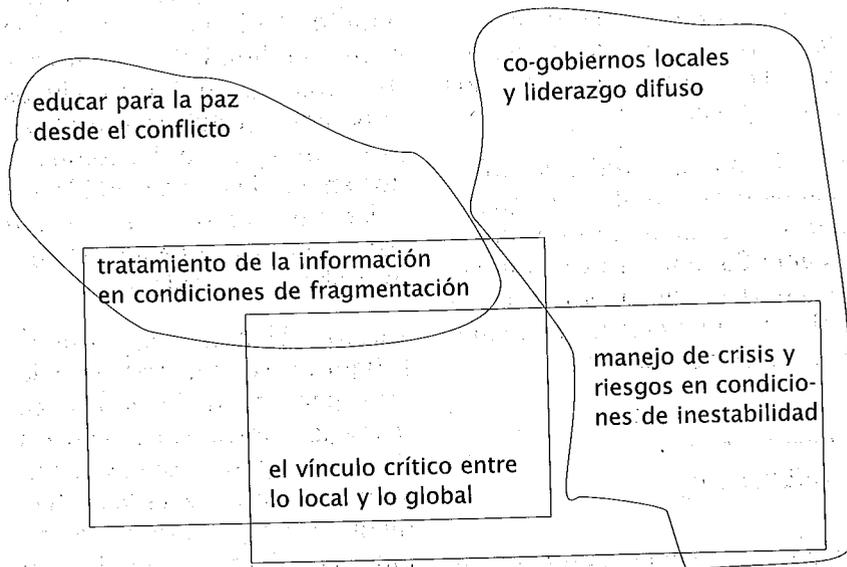
Estas sociedades, de las que son buen ejemplo aquellas del área andina (Venezuela, Colombia,

Ecuador, Perú y Bolivia), contienen gran cantidad de información inexplorada e ignorada (en forma de problemas) que sirve tanto para mejorar la gobernabilidad global, entender la gobernabilidad democrática y desarrollar programas políticos de desarrollo, como para desplegar programas de estudio comparados en donde la virtualidad y los enlaces en tiempo real aparecen como una herramienta pedagógica altamente valiosa.

Tales problemas, resumidos en la figura 1, son un verdadero desafío para las instituciones académicas tradicionales y no tradicionales, pero sobre todo para aquellas interconectadas activamente a través de redes instantáneas de datos que privilegian, más allá de la transmisión del conocimiento y la investigación clásica, la innovación temática, las metodologías interactivas y la construcción intercultural y sin fronteras del conocimiento múltiple.

FIGURA 1

APROXIMACIONES CONCEPTUALES ENTRE LOS DIFERENTES PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD PROPIOS DE LAS SOCIEDADES ANCLADAS



En la figura 1, las líneas imprecisas trazan una relación "informal" entre temas relacionados, por un lado, con la educación y la información, y por otro lado, con el manejo de cogobiernos, liderazgos, crisis y riesgos. Los cuadros, trazados en líneas precisas, establecen el nexo "formal" entre un bloque de temas y el otro a través del vínculo crítico que liga lo local y lo global. Una interpretación es que este vínculo crítico está más relacionado con los problemas de la información y de las crisis que al de la educación y el cogobierno. Pero lejos de mostrar distanciamientos conceptuales o privilegios temáticos, lo que esta figura está sugiriendo es el alto grado de compenetración entre unos problemas y otros. Todos ellos, en cualquier caso, problemas propios de la gobernabilidad reluctante y las sociedades ancladas de los que pueden nutrirse la ciencia política y la sociología.

Bibliografía

Aker, Claude (1967), *A theory of political integration*, Homewood, Dorsey Press.

Ansaldi, Waldo (1990), *Gobernabilidad y seguridad democrática*, Santiago de Chile, Comisión Sudamericana de Paz.

Curzio Gutiérrez, Leonardo (1996), "Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana", en: *Sociológica*, Año 11, N° 30, enero-abril, México.

De Quiroga, Giancarla (1999), "Gobernabilidad y participación ciudadana", en: *Afers Internacionals*, N° 47, Barcelona, Fundación Cidob.

Easton, David (1973), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.

Giddens, Anthony (1999), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 2000.

Giuliani, Marco (1998), "Sul concetto di 'imprenditori di policy'", en: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año xxviii N° 2, agosto, Bologna, Il Mulino.

Gutiérrez Trujillo, Gildardo (1999), *La gestión pública municipal en situaciones de conflicto. Análisis de casos en el Departamento del Meta*, Escuela Superior de Administración Pública, Facultad de Postgrados, Bogotá.

Hague, Rod; Harrop, Martin y Breslin, Shaun (1998), *Comparative government and politics*, Londres, MacMillan.

Hallyday, Fred (1997), "Gobernabilidad global: perspectivas y problemas", en: *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 9, Madrid.

Lanzara, G. Francesco (1998), "Self-destructive processes in institution building and some modest countervailing mechanisms", en: *European Journal of Political Research*, N° 33, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers.

Linz, Juan (1978), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987.

McRae, Kenneth D. (1997), "Contrasting styles of democratic decision-making: adversarial versus consensual politics", en: *International Political Science Review*, Vol. 18, N° 3, Londres, Sage.

Pachano, Simón (1990), *Gobernabilidad en la crisis*, Santiago de Chile, Comisión Sudamericana de Paz.

Przeworski (1991), *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, 1995.

Reis, Fábio W. (1995), "Gobernabilidad, instituições e partidos", en: *Novos Estudos*, N° 41, marzo, Sao Paulo, Cebrap.

Rosenau, James N. (1992), "Citizenship in a global order", en: J.N. Rosenau y E.O. Czempiel (eds.), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press.

Torrijos, Vicente (1999), "Mujer y política", en: Marbel Gutiérrez (ed.), *Caquetá, un nuevo milenio*, Florencia.

Torrijos, Vicente (2000), "La diplomacia centrifuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones", en: *Desafíos* N° 2, primer semestre de 2000, Bogotá, Universidad del Rosario.

Tortosa, José María (2000), "Investigación sobre la paz, investigación para la paz: problemas y respuestas", en: *Papeles* N° 69, Barcelona.

Vinyamata, Eduard (2000), "La resolución de conflictos, un nuevo horizonte", en: *Educación Social* N° 8, Barcelona.

Weindenfeld, Werner (1999), *Los límites de la cohesión social*, Madrid, Galaxia Gutenberg.

CARLOS CARBONEL
Profesor, Universidad Externado de Colombia

ETNICIDAD Y POLÍTICA ESTATAL. LAS COMUNIDADES ÉTNICAS MINORITARIAS FRENTE AL PODER OFICIAL EN CHINA

Resumen

Se parte de la exposición sobre la política oficial de la República Popular China respecto de los componentes étnicos y nacionales del país, y de la definición oficial del conjunto como una unidad de nacionalidades. Se avanza luego en la discusión sobre la existencia de un centro cultural hegemónico (los Han), frente a los múltiples grupos étnicos que habitan en el país. Se examina el concepto de "nacionalidad minoritaria" y sus limitaciones frente al modelo civilizador de larga duración promovido por los Han. Luego se introducen estudios de caso que tienden a mostrar la relación entre etnicidad, historia e ideologías dominantes: Se tratan los casos de la minoría de los Yi, situados en el Sur de China, y el de los Premi, en Yunan. También se hace mención al proceso de identidad en Mongolia Interior. Se mencionan varias implicaciones políticas de importancia, a partir del trabajo etno-histórico. La reproducción de la cultura central en los modelos educativos, se aborda comenzando por algunas consecuencias políticas de la utilización del mandarín y de las lenguas locales y la relación entre el nacionalismo chino del Estado central y las versiones particulares de las minorías. También se analizan algunas relaciones entre la ortodoxia central y los sistemas de creencias de algunas comunidades rurales. Finaliza el artículo con algunas consideraciones sobre la idea de Estado nacional y el Estado multi-cultural.

Abstract

Ethnicity and Policy: Ethnic Minorities and Official Power in China

Official policy defines China as a unity of many nationalities. This definition marks the country's policy towards ethnic and national minorities. While the country is inhabited by a number of ethnic groups, the article indicates the existence of a cultural hegemonic center (the Han). The article examines the concept of 'minority nationality' and its limitations faced with the long term Han-promoted model of civilization. The article presents several case studies (such as the Yi minority in Southern China, the Premi in Yunan, and the Inner Mongolia) which illustrate a relationship