

# 19 Grandes retos de la democracia

## Resumen

*Hay análisis que muestran la urgencia entre nosotros de una triple reforma: económica, política y de la sociedad civil. Existe el reclamo de conciliar la eficiencia con la democracia. Se está requiriendo una modernización del Estado que atienda, a la vez, a la consolidación democrática y a la reestructuración económica en un mundo globalizado.*

*Hay que atender a la gobernabilidad en cuanto a conducción del Estado, con capacidad y calidad en el desempeño gubernamental, habida cuenta de los requerimientos y voluntad de los gobernados. Gobernabilidad que está ligada, por lo mismo, a la eficiencia de la respuesta gubernamental y a la legitimidad que obtenga por el respaldo de los gobernados. La descentralización es otro de los elementos claves en el actual proceso de reforma del Estado democrático.*

*Palabras clave: Democracia, Reforma del Estado, Modernización, Gobernabilidad, Legitimidad.*

## Abstract

*There are certain theorists that are showing the urgency of the need for a triple reform: economic, political and from civil society. There is a claim to concillate efficiency and democracy. State modernization that includes democratic consolidation and an economic restructuring in a globalized world is presently being required.*

*Attention must be paid to governance regarding State-management in terms of the capacity and quality in governmental performance, and towards the understanding of the requirements and willingness of the governed people. Governance must be connected to the efficiency of executive response and to the legitimacy that is obtained by the backing of the governed. Decentralization is another important element in the current process of State reform.*

**Key words:** *Democracy, Reform, Modernization, Governance, Legitimacy.*

-----

## Un doble reto enfrenta el continente

Los países de América Latina y del Caribe, asumidos globalmente, y cada uno en particular, enfrentan dos grandes retos. Por un lado, consolidar el orden político democrático, con instituciones cada vez más representativas y participativas. Y por el otro, avanzar en modernización, con una acción gubernamental eficaz y eficiente. Diríase que por todas partes existe el reclamo de conciliar la **eficiencia** con la **democracia**, de modo tal que haya una mayor capacidad y calidad de los gobiernos de la región. Se plantea la necesidad de lograr una combinación óptima de elementos democráticos y de eficiencia administrativa en la acción gubernamental, lo que debe redundar en una mayor estabilidad, en legitimidad y gobernabilidad del régimen político adoptado por cada país.

Lo anterior equivale a pedir para nuestros países **modernización y legitimidad**. Se requiere una acción gubernamental eficaz y eficiente, capaz de llevar a cabo una readecuación y un desarrollo sostenido de la economía nacional. Y se requiere un orden político democrático, que garantice la representación y la participación. Para poder gobernar hoy en nuestros países se requiere que el Estado: 1) recupere el monopolio de la fuerza y 2) que dicho monopolio sea

consentido, es decir, legítimo. "No basta la simple estabilidad política del sistema. Se requiere que los procesos de cambio social y de control de la economía estén enmarcados por un propósito democratizador, que permita a la mayoría de la población participar de los beneficios resultantes de esos procesos" (Elizabeth Ungar 1993: 16).

En esta forma, **reestructuración económica y consolidación democrática** plantean el desafío madre de transformar la estructura estatal, haciéndola **gobernable**. Hay quienes de entrada observan que "la democracia y la gobernabilidad son metas inherentemente antagónicas"<sup>1</sup>. Pero la tesis sigue en pie, bien recogida por Orjuela en un excelente estudio<sup>2</sup>:

"La combinación de estos dos factores, reestructuración económica y consolidación democrática, ha planteado el desafío de transformar la estructura estatal".

En sus 20 tesis sociopolíticas *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*, Calderón y Dos Santos (1991) se mueven siguiendo los mismos registros atrás enunciados. El nuevo ciclo histórico en A.L. -según ellos- se caracteriza por la conjugación de un proceso de democratización del régimen político que tiende a ser políticamente incluyente y un proceso de modernización económica del Estado que tiende a ser socialmente excluyente (Tesis 4, p. 20-21). Si se da democratización sin modernización, se generará ingobernabilidad. Si se privilegia la modernización económica, se desnaturaliza el

régimen democrático (Tesis 5, p. 22).

"Si se propicia una democratización sin modernización del Estado, el resultado es la ingobernabilidad. Si se privilegia una modernización del Estado sin inclusión política, el resultado es la desnaturalización del régimen democrático"<sup>3</sup>.

Muy bien observan los autores dichos que "los procesos de democratización y modernización en los países periféricos están fuertemente condicionados por las formas de hacer política en los países centrales (concretamente EUA), en todo conforme a los intereses de éstos" (Tesis 8, p. 28-31). Algo pertinente cuando se intenta el análisis de un país como Colombia.

Es también pertinente la observación que hacen acerca del eventual papel regulador del Mercado en A.L. "Aunque en los procesos de ajuste de las economías periféricas se transfiera a las fuerzas del Mercado un papel protagónico, en nuestros países el mercado, por su insuficiente dinamismo, no puede ser un eficaz integrador social" (Tesis 10, p. 32-34). Bien anota, en su comentario final a este texto, Fernando Henrique Cardoso (ex presidente de Brasil) que "el Estado no va a borrarse del mapa, para ser sustituido por las fuerzas del mercado" (p. 135).

Al hablar de 4 posibles escenarios en América Latina, Calderón y Dos Santos sugieren que el escenario ideal sería aquel en

donde se conjugara la modernización y la integración social. Es decir, un Estado regulador, clave del desarrollo, pero descansando sobre una plena democracia (Tesis 20, p. 51-55). Como quien dice, la gobernabilidad provendría de más Estado y más Mercado.

En una especie de Corolario (p. 55-58), los autores observan, con realismo, que "no es fácil combinar crecimiento económico con equidad social". Y Cardoso añade muy atinadamente que "la cuestión no es la oposición Estado versus Mercado, sino más bien cómo conciliar lo público y lo privado en las nuevas relaciones". Y como hay distintos países y diversos caminos, "cada país de la región debe seguir su propio camino!" (p. 130-135).

## **Modernización del Estado**

En América Latina y el Caribe se ha venido desarrollando un importante proceso de transformaciones estructurales de la sociedad. Este proceso, que tuvo su origen en la crisis de los años 80 y se ha visto reforzado por los dramáticos cambios en la estructura económica internacional y en el ambiente geopolítico, se ha basado en el consenso, sin precedente en la región, en cuanto a la mayor eficacia de la economía de mercado en la asignación de recursos, y en cuanto a la necesidad de consolidar el sistema democrático.

La Modernización del Estado y la reforma

estructural del Estado es, por ello, uno de los temas más recurrentes en el discurso público en nuestros ambientes latinoamericanos. La Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994 mostró una situación única y novedosa en el continente: los 34 países asistentes podían exhibir por primera vez gobiernos democráticamente elegidos y todos preocupados por los procesos de apertura externa y modernización. La CEPAL así lo viene recogiendo desde hace algunos años. Y el ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) propone la reforma y modernización del Estado como la columna vertebral de sus tareas<sup>4</sup>.

## **Modernidad y modernización**

Siguiendo una idea de Touraine, la modernidad se define en torno a los atributos que debe tener una sociedad (pensar racional y organización racional). Mientras que la modernización se refiere a la voluntad política, es decir, a la movilización dirigida desde el Estado y por el Estado para lograr tales atributos, independientemente de cuáles sean los apoyos en la sociedad<sup>5</sup>.

### **1. Qué es modernización**

Asumimos un significado sociológico del término, pero basados en el significado histórico-filosófico del mismo, que está relacionado con la temática más amplia de "modernidad" y "postmodernidad".

Ser "moderno" es simplemente estar abierto al

cambio, es decir, comprenderlo y aceptarlo. Lo cual implica una estructura flexible y maleable, y exige una capacidad de actuar en forma consonante para construir el futuro<sup>6</sup>. Hay una tradición historiográfica que relaciona lo moderno con la Edad Moderna, que comenzó tras el Renacimiento (Burke 1993). En efecto, desde el siglo XVI se produce en Europa noroccidental un cambio estructural irreversible, que es lento al comienzo, pero que va a dar lugar a esa gran expansión del capitalismo industrial. En el siglo XVIII los europeos comienzan a tomar conciencia de dicha mutación social. La expresión filosófica y política de esa toma de conciencia fue ese movimiento de las ideas que conocemos bajo el nombre de Ilustración, que se halla en la base misma del concepto filosófico de modernidad (Frisby 1992) y del concepto sociológico de modernización (Solé 1976). En estrecha relación, durante los años ochenta, se puso de moda la temática de la modernidad (Berman 1988) y la postmodernidad o el postmodernismo (Picó 1989; Beyme 1994).

En América Latina, la modernidad se inspira en la triple revolución que se produjo en los países del Atlántico norte entre los años 1740 y 1880<sup>7</sup>. Nos consideramos modernos con referencia al conjunto de estructuras, instituciones, concepciones, visiones y sentimientos creadas: 1) por la Independencia de los Estados Unidos (la primera revolución anticolonial y liberal de la historia moderna); 2) por la Revolución Francesa (que destruyó el Antiguo Régimen y su Estado y erigió la Nación y la Ciudadanía); y finalmente 3) por la Ciencia y la Tecnología, que se desencadenaron como un Prometeo, robando los fuegos divinos y aplicándolos a la producción y mercado de bienes, en lo que se ha llamado la Revolución Industrial, iniciada en Inglaterra.

Quien habla hoy de modernización necesariamente habla de un conjunto de cambios, de un proceso que no es sencillo, sino muy complejo. Un proceso que no es unilineal, sino discontinuo. Un proceso que no es siempre exitoso, sino que se compadece con inestabilidad y momentos de recaídas. Un proceso que no es estático y definitivo en sus logros, sino que se afirma precisamente en el cambio, a medida que una sociedad supera positivamente las crisis y va enfrentando los retos que se le presentan. La modernización no es perfección, sino proceso inacabado de ir dando respuesta con sus propias fuerzas a los llamados «síndromes de la modernización» (Pye).

El estudio del origen histórico de la modernización política, en concreto (proveniente en su misma raíz de modernidad) muestra que ella se afianza como una lucha contra el autoritarismo en todas sus formas y como una lucha a favor de la racionalidad, en todas sus formas. Una sociedad que se moderniza es, por consiguiente, una sociedad que busca dar un paso adelante en madurez democrática y un paso adelante en pensar racional y organización racional. Así de sencillo.

El concepto técnico de "modernización" y "desarrollo político" de los años 60 y 70s. se elaboró para referirse, ante todo, a las consecuencias sociales y políticas generadas por el crecimiento económico (y a las posibilidades de acelerarlo mediante programas gubernamentales ad hoc) que tenían lugar por entonces en los países en vías de desarrollo y en los recién descolonizados del llamado Tercer Mundo. Entre las secuelas del crecimiento económico moderno que se citaban estaban: la industrialización, la emigración del

campo a la ciudad, la urbanización, la alfabetización, la escolarización, el crecimiento de los medios de comunicación de masas y, por último, el llamado desarrollo político, entendido como democratización al estilo occidental, equivalente en realidad a occidentalización<sup>8</sup>.

La crisis de la anterior concepción se produce en los años 70s., cuando la crisis económica internacional reveló la realidad precaria del crecimiento económico y del consiguiente desarrollo político del llamado Tercer Mundo. Había aumentado la pobreza en los países sub-desarrollados y pocos de ellos estaban maduros para la democracia, al estilo occidental.

Recuperación de la "modernización", a partir del año 85.

La modernización regresa al primer plano (Skocpol 1989), tras el derrumbe de los dos paradigmas anteriores, el del marxismo y el del funcionalismo capitalista. Viene cobrando creciente importancia la escuela neo-weberiana llamada de Sociología Histórica, a la que nos adscribimos en el presente trabajo<sup>9</sup>.

## **2. Modernización y reforma**

Asumimos como modernización los procesos de cambio que se producen como consecuencia de la construcción (o reconstrucción) histórica de dos instituciones-tipo, interdependientes y relacionadas entre sí (Gil Calvo 1995:331): la Sociedad civil moderna (capitalismo industrial de mercado) y el Estado moderno (Estado nacional democrático y social de Derecho).

Colocados sobre el plano de la modernización, hay 4 vectores que lo penetran, y que hoy tienen carácter transnacional y transideológico. Los dos primeros, de índole más cultural, condicionan la aplicación de los otros dos, de índole más estructural. Son los primeros: la revolución científica y tecnológica y la revolución informática. Son los segundos: la reforma macroeconómica y la reforma política. Nos fijaremos especialmente en éstos dos últimos (Boisier 1995: 39-41).

1. La reforma macroeconómica se refiere a la modernización del Estado y al ajuste macroeconómico en el cuadro de la política económica. Ella obedece a dos grandes fuerzas: a) la necesidad de colocar la indelegable función estatal de respaldo a la acumulación, a tono con sus nuevas modalidades, derivadas -a su vez- de la revolución científica y tecnológica, que exigen que el Estado evolucione de una función de "productor" a una creciente función de "regulador", b) La necesidad de lograr un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil, nuevo agente protagónico de cambio y modernización en las renovadas democracias latinoamericanas.

2. La reforma política busca lograr dos propósitos fundamentales: a) mejorar la gobernabilidad de los propios sistemas políticos<sup>10</sup>. Y b) poner en práctica por la población, así como desarrollar e incrementar en progresión geométrica los recursos invertidos en ciencia, tecnología, investigación y desarrollo (Gellner 1994).

7. Hay quienes requieren también la presencia consensual de una "ética civil" reguladora de las libertades y derechos humanos, garante de la convivencia pacífica y civilizada, pero no parece requisito esencial dada la

experiencia de la modernización tardía de los "siete dragones del Pacífico", donde este componente no se ha dado (Huntington 1994; Gellner 1994; Amsden 1994; Gil Calvo 1995).

## Reforma del Estado

### Crisis mundial del Estado-Nación

Varios fenómenos contemporáneos a nivel mundial señalan una tendencia a la redefinición del modelo de Estado-Nación y una consecuente crisis de la democracia liberal, en lo que parece la culminación de varios siglos de modernización sin que se hayan cumplido las metas básicas de bienestar propugnadas por la modernidad<sup>13</sup>. Muy bien Hobsbawm, al hacer la historia del siglo XX (de 1914 a 1991) ofrece una síntesis de las causas de lo que pudiera llamarse eclipse del Estado-Nación como sujeto histórico en nuestro tiempo<sup>14</sup>.

El Estado contemporáneo ya no es capaz de garantizar la seguridad que ofrece a los ciudadanos a cambio de su obediencia. Tampoco asume su papel en la redistribución de la riqueza social, delegando sus funciones al mercado, el cual como valor moral central no tiende a la justicia sino a la mera ganancia. Además, el Estado se ve reducido a la impotencia frente a las enormes presiones movilizadas por la economía globalizada, la cual se desarrolla sobre la base de multiplicar desigualdades. Los crecientes compromisos jurídicos internacionales que pactan los Estados, y su cada vez mayor desinterés por asumir tareas que en otro tiempo retenían como esenciales (por ejemplo servicios postales o de seguridad) son muestras de la respectiva pérdida de soberanía "por arriba"

(hacia la esfera internacional) así como "por abajo" (hacia la sociedad mercantil).

A final de nuestro siglo, el Estado-Nación se encuentra "a la defensiva", justamente cuando su decidida intervención se hace más necesaria para controlar los trastornos sociales que el mercado genera y paliar los riesgos ambientales (Hobsbawm 1995: 567-570). Y todo ello se puede afirmar a fortiori (con mayor razón) en los países dependientes y en-vías-de desarrollo, como es el caso de nuestros países del grupo andino.

En casi todos los países de América Latina se ha dado una **crisis de eficacia** del Estado. Dicha crisis está enmarcada en el siguiente acertado diagnóstico de un autorizado estudioso venezolano<sup>15</sup>:

#### Distorsión de los fines del sector público

En aras de grandes empresas industriales o comerciales del Estado se descuida la atención de los niveles básicos de salud, educación, vivienda.

#### Tramitología administrativa

La excesiva regulación genera una maraña de normas que, por ejemplo, exige toda una dependencia administrativa dentro de una empresa particular que atienda el adecuado trámite y la previa evaluación que implican tales regulaciones en sus aspectos permisivos, prohibitivos o perceptivos.

#### Desigualdades en el desarrollo regional

La concentración administrativa genera la concentración político-económica. Para todos resulta mejor estar cerca de los centros de poder ubicados en la capital, aun con detrimento de la periferia.

#### Dificultades de control administrativo

Dentro del nivel nacional de la administración, la ciudadanía es el sector menos participativo por el mismo origen centralista de sus autoridades, sean ministros, directores de entidades descentralizadas o miembros de sus juntas.

#### Corrupción administrativa

Es la consecuencia lógica y muy advertible de una administración pública macrocefálica, descontrolada, no participativa.

#### Pérdida de legitimidad del Estado

Una administración pública ineficiente genera pérdida de legitimidad gubernamental.

## **Reforma del Estado en América Latina**

A partir de la década de los años 80, dos tipos de crisis han inducido en varios países reformas del Estado: una crisis predominantemente económica en Estados que venían aplicando un modelo desarrollista (podría ser el caso de economías grandes como las de Brasil, México, Argentina, Chile); una crisis política, de una especie de "colapso de Estado" en medio de un desempeño muy positivo de la economía (caso Colombia); o una mezcla de ambas crisis (caso Perú y posiblemente, según algunos analistas, el caso Venezuela).

Un debate sobre el tema no puede sesgarse ni a favor de simples reformas económicas ni a favor de simples reformas políticas. Nuestro reciente ciclo histórico viene empujando a los países hacia el mercado y hacia la democracia. Cómo responder institucionalmente a ambas presiones es lo que debe proponerse una Reforma del Estado según las circunstancias de cada país. El reto no es fácil y es complejo, puesto que la dinámica de un proceso

de democratización del régimen político tiende a ser políticamente incluyente (que se abra para todos), mientras el proceso de modernización del Estado, especialmente con urgencia económica, tiende a ser socialmente excluyente (que acaba no favoreciendo a todos, sino a sectores minoritarios de la población)<sup>16</sup>.

La Reforma debe estar al servicio de la Modernización. Hay que recuperar el Estado para afianzar y hacer más efectiva y gobernable a la democracia.

Esto puede sonar anacrónico, en una época en la que ha dominado el discurso a favor del "Estado mínimo". Pero, al menos en el caso de Colombia sobre el cual hemos focalizado más la atención (y quizás también de otros países latinoamericanos), varias de las crisis por las que ha pasado el sistema (violencia entrecruzada de múltiples agentes, emergencia del poder del narcotráfico, impunidad generalizada, economía subterránea) parece deberse más a un colapso y debilidad del Estado que a una macrocefalia del mismo. Ha habido una debilidad del Estado, cuyos vacíos han tratado de llenar fuerzas emergentes como son las guerrillas, las mafias, la delincuencia organizada. A la debilidad estructural se intentó dar alguna respuesta por parte de una nueva Constitución Política (1991). Pero el Estado sigue siendo 'chantajeado', no sólo por fuerzas internas (guerrillas, narcos, sindicatos y cocacoleros), sino también por potencias extranjeras (USA...).

La aplicación de nuestro enfoque teórico debe avanzar equilibradamente entre dos sesgos: uno minimalista de corte neo-liberal, que quisiera desmontar o reducir el Estado benefactor, ampliando el alcance y las funciones del Mercado; y otro maximalista, de corte

desarrollista y socialista, que desearía mantener para el Estado un alto control y dirección no sólo de los procesos económicos sino en general de toda la vida de la comunidad nacional.

1. *¿Cuál es la fórmula de equilibrio deseable entre Estado, Sociedad y Mercado para Latinoamérica?*

En nuestros países sigue siendo inevitablemente necesario el Estado. No sólo por el papel protagónico que el Estado ha jugado en el desarrollo de nuestras sociedades hasta ahora, sino porque el mismo carácter de países (y economías) altamente dependientes, con gigantescos retos que el mismo desarrollo económico nos va planteando, hace inevitable (como mal menor) que el Estado atienda no sólo a los fenómenos económicos de recesión o hiperinflación sino a toda la "cuestión social", y que ejerza su papel irremplazable de regulador de conflictos y garante-administrador de un orden social.<sup>17</sup>

2. *¿Qué tipo de Estado es dable construir y fortalecer?*

Desde una concepción de Estado, que sigue siendo válida y actual<sup>18</sup>, el aspecto organizativo del Estado y su capacidad de control sobre el territorio y sobre la población adquieren especial relevancia. El Estado contemporáneo debe seguir siendo un conjunto diferenciado y permanente de instituciones (administrativas, burocráticas, legales, extractivas, distributivas y coercitivas), ejerciendo el monopolio de la creación de normas colectivas, gracias al respaldo que le otorga el control monopólico de los instrumentos de violencia y coerción<sup>19</sup>. La fortaleza del Estado, depende,

por lo mismo, en gran medida de su capacidad para penetrar efectivamente la sociedad civil, de su capacidad para organizar dicha sociedad y para implementar las decisiones políticas a lo largo y ancho de su propio territorio. Este fortalecimiento del Estado (en una especie de tarea infra-estructural) no quiere decir que abogemos por un poder despótico del Estado. Ni la fortaleza del Estado para ejercer sus tareas prioritarias implica necesariamente que el Estado deba ser grande y paquidérmico. La fórmula ideal sería la suma de un Estado liviano y de un Estado eficaz.

"La reforma política busca lograr dos propósitos fundamentales: mejorar la gobernabilidad de los propios sistemas políticos; y poner en práctica un nuevo arreglo de responsabilidades entre el Estado y la sociedad civil" (Boisier 1995:40).

Jorge Schaerer, agregado comercial de Chile en Hong Kong, quien ha estado en "el ojo del huracán" de la modernización mundial por más de dos décadas, decía en una entrevista<sup>20</sup>:

"¿De qué modernización del Estado estamos hablando? ¿Que el Estado se deshaga de empresas que son sumamente rentables para el Fisco? Pero nadie se preocupa de la real modernización, que es la adaptación del Estado a la necesidad de funcionamiento actual, de manera que sea realmente funcional en su estructura a las necesidades del país". Pero en una concepción democrática del Estado, también se requiere un fortalecimiento simultáneo de la sociedad civil, en capacidad de control permanente sobre el Estado y en proceso de colaboración mutua<sup>21</sup>.

Se requiere una nueva *cultura política*, proclive a los consensos, para consolidar el Estado de derecho. Se necesita una nueva cultura de la gestión para ganar la

batalla de la competitividad. Sólo nuevos valores culturales podrán garantizar el enraizamiento del respeto a los derechos humanos, a las identidades y al medio ambiente, como actitud socialmente consensuada. Se demanda una nueva cultura de gobierno, que vea en la eliminación de la pobreza un requerimiento ético, una necesidad social, un objetivo político, una convivencia económica y una política de Estado (Boisier 1995: 41).

Y se requieren *valores*. Una modernización del Estado hecha sin una debida consideración a los valores, sería simplemente pasar de un Estado presumiblemente ineficiente a otro presumiblemente eficiente. Se trataría de la aplicación pura y simple de una racionalidad instrumental a la gestión del Estado, algo por lo demás ya ensayado en las modalidades más a ultranza de la planificación y de la ingeniería social<sup>22</sup>. Cuando la modernización del Estado se plantea simultáneamente con la aparición del postmodernismo en tantos ámbitos sociales, el cambio en el Estado debe estar acompañado de un rescate de los valores ético-sociales que contrapesa la tendencia a focalizar la atención sólo en valores individuales (familia, sexo...), típica de una especie de anarquismo individualista del postmodernismo. En concreto, son dos los grandes valores que deben re-encontrarse si queremos configurar un Estado "moderno e inteligente", a saber: la subsidiaridad como principio rector de la organización de la sociedad y la solidaridad con el que aquel debe ir de la mano, si se quiere que reformas como la descentralización y otras funcionen<sup>23</sup>.

## **Gobernabilidad del Estado**

Frente a los grandes desafíos que un orden político democrático tiene para poder dar respuesta a las exigencias de una sociedad civil en acelerado proceso de

modernización y desarrollo, se viene recurriendo con frecuencia al concepto de gobernabilidad e ingobernabilidad.

El término deriva de la capacidad con que un antiguo lobo de mar y su tripulación o un moderno comandante de nave aérea con su instrumental y equipo humano, van conduciendo exitosamente la nave y los pasajeros hasta su puerto (aeropuerto) de arribo. Referido a la conducción del Estado, significa la capacidad y la calidad del desempeño gubernamental habida cuenta de los requerimientos y voluntad de los gobernados. La gobernabilidad hace referencia no sólo a la institucionalidad estatal, sino a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Se refiere "al manejo de las instancias de gobierno, pero también a las demandas sociales, a los mecanismos de legitimación política y a la estabilidad del sistema"<sup>24</sup>.

### *Concepto de gobernabilidad*

El breve documento de la reciente obra **Gobernabilidad: un reportaje de América Latina**<sup>25</sup> que los autores repartieron previamente a los entrevistados, sugiere diferentes conceptos, a saber:

1. La gobernabilidad como la eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública.

2. La gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores.

3. La gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas de juego de cada democracia, y de las respectivas dotaciones de decisonalidad, representación y

participación políticas.

4. La gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica (pág. 23-24 nota 1).

Bien recogen dichos autores los factores influyentes en la gobernabilidad, a saber:

"Sea porque no se atiende el cúmulo de demandas o porque se atienden artificialmente en un principio -hasta que lo permitan la falta de competitividad, el endeudamiento y la inflación-, lo cierto es que la limitación estatal para resolver el problema determina una pérdida de confianza pública en la capacidad del Estado; una eventual y consecuente crisis de legitimidad del mismo, que en situaciones extremas se sostenía que podía derivar en una crisis de democracia (en 1975) y, desde ya, en una crisis política manifestada en el desencanto, la apatía y la malcase -el Estado de malestar- ciudadanas respecto de los actores políticos y el propio Estado" (p.29).

Según ellos, el argumento anterior no sugiere -como lo ha anotado Carlos Pereyra- que la democracia genere en sí misma la ingobernabilidad, sino simplemente que la democracia estimula demandas por encima del nivel que puede absorber el tamaño del excedente económico y que, en consecuencia, la propia democracia debe producir mecanismos de gobernabilidad para manejar el problema.

Hay quien define gobernabilidad como "la capacidad que tienen los gobernantes de tomar decisiones que atiendan demandas efectivas de los gobernados y de viabilizar la reproducción de las condiciones de preservación del poder" (Nogueira 1995: 55). Para otros, la gobernabilidad viene dada por "la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción del gobierno, que se sitúan en su entorno (de

carácter medio-ambiental) o que son intrínsecos a ésta" (Alcántara Sáez, citado por Madueño 1996:15-16).

Ungar define la gobernabilidad como "la capacidad del sistema político y de la sociedad en su conjunto de introducir ajustes e innovaciones para darle viabilidad estratégica a un proyecto nacional y de procesar y responder adecuadamente a las demandas de buena gobernanza". Y advierte bien que dicha capacidad comprende múltiples elementos (Ungar 1993: 10-12):

1. En primer lugar, se refiere al desempeño y al funcionamiento del sistema político, es decir, a la capacidad de los gobernantes, de las instituciones - públicas y privadas- y de la sociedad civil, de avanzar coherentemente hacia el logro de unos objetivos definidos, y de adoptar decisiones oportunamente.

2. En segundo lugar, se relaciona estrechamente con la legitimidad, en tanto que implica el logro de unos consensos mínimos y la representatividad de los diversos intereses expresados políticamente.

3. En tercer lugar, se refiere a la capacidad del gobierno de controlar situaciones conflictivas, de aceptar el disenso y de ser obedecido, sin violentar las reglas de juego de la democracia.

4. En cuarto lugar, se relaciona también, y de manera fundamental, con lo que piensan sus miembros de la gestión gubernamental, de los políticos y de sus políticas.

5. Por último, un elemento central de la gobernabilidad tiene que ver con los mecanismos, los niveles y los alcances de la participación ciudadana en las decisiones y en la gestión gubernativa. Existe una relación directa entre la participación de la sociedad civil, por un lado, y la legitimidad, la efectividad y el carácter democrático de las instituciones, por el otro.

La gobernabilidad no se relaciona solamente con la estabilidad política del sistema. También aborda procesos de cambio social y de control de la economía, que deben estar enmarcados por un propósito democratizador que le permita a la mayoría de la población participar de los beneficios resultantes de esos procesos. Si bien las transformaciones políticas y los cambios económicos y sociales no siempre responden a la misma lógica y al mismo ritmo en el tiempo, sí deben estar orientados por un proyecto político común. En efecto, la gobernabilidad supone una forma de convivencia y consenso, en la que los diferentes actores económicos, sociales y políticos, públicos y privados, desempeñan un papel particular (Ungar 1993: 16).

La gobernabilidad debe, pues, entenderse como la necesidad que tienen los gobiernos de lograr una adecuada combinación de eficiencia administrativo-económica y de elementos democráticos. Ella permite a la acción gubernamental ofrecer un mínimo de estabilidad y legitimidad.

Esta capacidad de gobernar, como atributo específico de un primer polo de la relación gobierno-sociedad tiene el peligro de entenderse sólo como "gobierno que gobierna", como resultado de operaciones "racionales" administrativas que dan a las conductas gubernamentales agilidad en términos de "respuestas" y resultados, de acuerdo a los preceptos de la ciencia administrativa. Pero la gobernabilidad hoy, en sociedades democráticas, tiene que atender también al otro polo de la ecuación: la sociedad, capaz de ser más o menos gobernable.

"Si la gobernabilidad se redujera a una cuestión de ajustar la máquina del Estado, es de suponerse que bastaría con adoptar, para ecuacionarla, la perspectiva técnica, propia de la administración como disciplina especial. Todo se resumiría en cosas como encontrar el tamaño adecuado del Estado, agilizar sus mecanismos operacionales en las funciones reconocidas como propias de él... 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 operación democrática del Estado" (Fabio W. Reís. Citado por Nogueira 1995: 56).

Por ello, está bien observado que, "la combinación de estos dos factores, reestructuración económica y consolidación democrática, ha planteado el desafío de transformar la estructura estatal" (Orjuela 1995: 104).

Entre los tres "efectos perversos" que Bobbio observa se dan en nuestras actuales democracias representativas de Occidente, la ingobernabilidad es el primero (Bobbio 1988: 180). Ante mayores demandas de la sociedad actual en nuestros países, se da una menor capacidad de respuesta del sistema político.

La ingobernabilidad es una "situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental" (Alcántara 1994: 11). Es "el desfase entre las demandas dirigidas a la autoridad y los recursos a su disposición" (Pedro Santana, citado por Ungar 1993: 104). Surge, de ordinario, por la incapacidad de la lógica jurídico-formal

de la organización gubernamental para responder en forma eficaz, con mecanismos tradicionales, a las expectativas reales de los gobernados. Pero también puede ocurrir que la sociedad imponga nuevas y exigentes actividades para las que el poder público, aun modernizado, no cuenta en su momento con una organización capaz de dar respuesta suficiente. La ingobernabilidad o crisis de gobernabilidad tiene elementos entremezclados: unos que se refieren a la esfera de lo objetivo como son la eficacia, la efectividad, la eficiencia del sistema político y otros elementos de más cariz subjetivo como son la legitimidad, la credibilidad y el apoyo de los gobernados al sistema político.

Todo ello indica que "la ingobernabilidad genera crisis de legitimidad" (Bobbio 1987:38) y que puede darse fisura entre democracia y gobernabilidad, como sugiere M. Coppedge en **Gobernabilidad democrática en Latinoamérica**, porque "la democracia y la gobernabilidad son metas enteramente antagónicas. Atendiendo una, necesariamente se sacrifican algunos aspectos de la otra. La democracia requiere que los ciudadanos manden; la gobernabilidad requiere que éstos sean mandados" (Citado por Ungar 1993: 84).

La ingobernabilidad, pues, se concibe como la suma de dos factores simultáneos: 1) el debilitamiento de la eficacia del gobierno y 2) el debilitamiento del consenso de los ciudadanos. Sin output de eficiencia en las políticas públicas y un input de legitimidad a la hora de los ajustes económicos, la situación desborda a los actores políticos en una arena que se ha denominado "democracia embotellada" (expresión de Giovanni Sartori), en la que "la demanda es fácil y la respuesta es difícil" (Norberto Bobbio) Si esto es verdad en cualquier país democrático, a fortiori

lo es en nuestros países en vías de desarrollo o de desarrollo limitado. "Existe un plus de ingobernabilidad que es necesario enfrentar en razón del subdesarrollo" (p. 30). Por ello, la construcción de democracias en realidades subdesarrolladas y su correspondiente practicar la gobernabilidad en el subdesarrollo, es un problema de otra naturaleza que en los países más avanzados (p. 32).

Bien ha afirmado en este sentido el ex-presidente de Colombia César Gaviria (Secretario General de la OEA) que "nosotros hemos ido construyendo una idea de gobernabilidad que está completamente aferrada a la idea de democracia, por más que valoremos el tema de la eficacia del Estado y de las reformas. Para nosotros no es válido preguntarnos si primero es la democracia o si primero son las reformas. Para nosotros es un prerrequisito absolutamente esencial tener democracia para poder hablar de gobernabilidad.....Nadie entiende la gobernabilidad por fuera de los valores democráticos"<sup>26</sup>.

Con ocasión de la crisis Samper, en Colombia se manejaron 3 visiones de gobernabilidad:

1. Una *visión conservadora*, en algunos medios militares y de ultra derecha, para quienes la gobernabilidad está relacionada con el mantenimiento del orden público. Para ellos, el < impasse > Samper se hubiera podido solucionar mediante un "golpe militar" quirúrgico o técnico, tal como ocurrió en Chile en 1973.

2. Una *visión neoliberal*, sustentada por algunos gremios empresariales: lo que interesa fundamentalmente

son las condiciones que aseguren la reproducción del capital, lo cual estaba sometido a grave riesgo con las amenazas de EUA. Consideraban que era legítimo entonces quebrar la institucionalidad del país mediante un paro patronal para deponer al gobierno de Samper.

3. Una *visión de los sectores democráticos*: la gobernabilidad es la capacidad de tomar decisiones virtuosas y por consenso, que satisfagan la democracia, la "competitividad auténtica", el mercado mundial, la integración social<sup>27</sup>. Para estas fuerzas, la única salida concebible era el respeto irrestricto a los mecanismos previstos en el ordenamiento institucional, junto con la aplicación de cierta política de apaciguamiento de los EUA. Y así se hizo. No se fracturó la institucionalidad del país. Poco a poco, la crecida de las aguas fue volviendo a sus cauces normales, habiendo dejado para secar al sol los detritos nauseabundos de toda calamidad<sup>28</sup>.

### ***Indicadores de ingobernabilidad***

Schmitter ha identificado 4 indicadores claves<sup>29</sup>:

1. La indisciplina, que se manifiesta cuando los ciudadanos intentan influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos.
2. La inestabilidad, cuando las élites no logran instaurar un proyecto unánime ni un horizonte estratégico para superar la crisis.
3. La ineficacia, que se evidencia en la incapacidad de la acción del Ejecutivo y en la débil aceptación ciudadana de dicha acción..
4. La ilegalidad, que se expresa en los grupos de interés que buscan "evadir restricciones legales y constitucionales en búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia".

## Legitimidad del Poder Público

En una acertada concepción de Estado, como la de Max Weber, la gobernabilidad de un sistema político depende de la legitimidad de dicho sistema. La legitimidad es esencial al ejercicio del poder. Es cuestión fundamental para todo sistema político. Como bien ha dicho Sánchez-Agosta: "No manda quien quiere, sino quien puede, a saber, quien encuentra obediencia". A finales del siglo diecinueve, ya Gaetano Mosca advertía, con razón, que "en todas las sociedades discretamente numerosas y con cierto nivel cultural, la clase política no justifica exclusivamente su poder con la sola posesión que de hecho tiene de él, sino que trata de darle al poder una base moral y legal, presentándolo como consecuencia necesaria de las doctrinas y creencias generalmente reconocidas y aceptadas en la sociedad que ella misma dirige"<sup>30</sup>. Por ello, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión.

La legitimidad, así entendida, puede entonces definirse como "la cualidad que presenta un Poder para adecuarse a la imagen del Poder que se juzga como válido en la sociedad de que se trata" (Duverger). "La legitimidad de un orden político democrático ha de basarse en el principio de que sólo puede ejercerse el poder y el gobierno con el consentimiento de los gobernados" (Manuel Pastor). Legitimidad "es la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. El grado en que los sistemas políticos contemporáneos sean legítimos dependerá en gran medida de las maneras en que hayan resuelto los problemas

fundamentales que han dividido históricamente la sociedad" (Lipset).

Según Weber, los tres tipos ideales o puros de poder legítimo son: el poder tradicional, el poder legal-racional y el poder carismático. Bien advierte Bobbio (1987:103) que "al describir estas tres formas de poder legítimo, Weber no trata de presentar unas fórmulas políticas en el sentido que Mosca da a la palabra; propone, en cambio, comprender las diferentes razones por las que en determinadas sociedades se forma esa relación estable y continuada de orden-obediencia, característica del poder político. Estos tres tipos de poder representan tres tipos diferentes de motivaciones. En otras palabras, con la teoría de los tres tipos de poder legítimo, Weber ha querido demostrar cuáles han sido los verdaderos fundamentos del poder político en la historia y no los que hasta el momento se han presumido o declarado".

En efecto, 1) en el poder tradicional, el motivo de la obediencia (o lo que es lo mismo, la razón por la que la orden tiene éxito) es la creencia en la sacralidad de la persona del soberano, sacralidad que proviene de la fuerza de lo que permanece con el tiempo, de lo que ha existido siempre y por esta misma razón no hay motivo de cambiar. 2) En el poder racional, el motivo de la obediencia proviene de la creencia en la racionalidad del comportamiento conforme a las leyes, o sea a las normas generales y abstractas que instituyen una relación impersonal entre gobernado y gobernados. 3) En el poder carismático, el motivo de la obediencia proviene de la creencia en las dotes extraordinarias del jefe.

Tratándose de un Estado moderno de Derecho podemos afirmar que legitimidad es el acoplamiento del proceso de

mando (llegada al poder y ejercicio del poder) con los grandes principios jurídicos adoptados por la nación y que están expresamente consignados en la Constitución Política del país, como expresión de su voluntad colectiva. La fórmula jurídico-racional es aquí aplicable, sin que por ello caigamos en la ya anacrónica e insostenible posición de identificar, sin más, legalidad con legitimidad.

Pero como el actual Estado de Derecho debe ser también un Estado Social de Derecho, de acuerdo con las exigencias de un positivismo contemporáneo, hoy exigimos también la eficacia como principio componente de la legitimidad, es decir, "la capacidad efectiva del sistema político para satisfacer las crecientes demandas que le plantea la sociedad"<sup>31</sup>. Con razón, también Fraga adelantándose a nuestro tiempo, vinculaba ya la eficacia a la legitimidad: "El Estado debe ser revisado constantemente en orden a dos tipos de valores: la legitimidad y la eficacia... La legitimidad quiere decir que la mayoría de la sociedad acepta el sistema de poder establecido y sus procedimientos, no sólo por temor a la sanción, o a un ocasional interés, sino porque existe la conciencia generalizada de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad, y se conforman con los valores intelectuales y morales de la misma. La eficacia del régimen quiere decir que, de hecho, es capaz de afrontar los problemas sociales y de irlos resolviendo a un ritmo razonable, según las expresiones de la mayoría de los ciudadanos y grupos Sociales importantes"<sup>32</sup>.

Recogiendo en apretada síntesis, podemos entonces decir lo que es legitimidad.

- Siguiendo a Weber: Debe entenderse como la

pretensión de una autoridad para ejercer la dominación con la aceptación de los miembros de la asociación sobre los cuales aquella es ejercida..

- Siguiendo a Habermas: Legitimidad significa el hecho del merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político...Sólo los órdenes políticos pueden tener y perder legitimidad, y sólo ellos requieren legitimación<sup>33</sup>.
- Según Connally, la legitimidad-racional debe estar muy ligada a la efectividad del poder, a la "civilización de la productividad". Es la capacidad del régimen, dentro de las tensiones y dificultades de la sociedad y el Estado capitalista, para cumplir sus funciones ordenadoras y, simultáneamente, satisfacer las necesidades materiales y las expectativas de una mejor vida por parte de los ciudadanos<sup>34</sup>.
- En el mismo sentido, en forma apropiada afirma Paramio la necesidad de que todo gobierno junte legitimidad y eficacia frente a los problemas sociales, es decir, que ofrezca resultados<sup>35</sup>:

"De un gobierno se valora no sólo su legitimidad, sino también su eficacia frente a los problemas sociales: que ofrezca resultados. Cuando estos resultados no aparecen o, no son fácilmente reversibles, los ciudadanos castigan a los gobiernos, y cuando llegan a pensar que ningún gobierno puede garantizar los

resultados deseados es el propio sistema político el que pierde radicalmente credibilidad. La desafección hacia la política, que parece ser hoy la tónica dominante en los países democráticos es consecuencia de esta dura quiebra de las expectativas".

Pero dichos autores, a los que se puede añadir también Offe, observan que cuanto más legitimidad requiere el Estado para resolver los problemas y contradicciones del Estado capitalista, tanto menos recursos tiene para actuar, y en consecuencia queda sometido fácilmente a crisis de legitimidad. Por ello, con mucho pragmatismo, las sociedades hoy llamadas "bien ordenadas y adaptadas" no hacen problema de otros aspectos "secundarios" frente a los máximos de estabilidad y orden. Pero sí hacen problema cuando se trata de nuestras sociedades no bien desarrolladas<sup>36</sup>:

"En ellos, la estabilidad, el orden y la certidumbre juegan el papel de valores a maximizar, sin que otras preocupaciones como la pobreza, el daño ecológico, la marginación de vastos sectores ocupen lugares de privilegio".

Pero es un hecho que "la construcción de la legitimidad está hoy sujeta a contradicciones, dilemas, incoherencias"<sup>37</sup>. Atendiendo a la búsqueda de legitimidad, hoy se busca el "orden posible", no el máximo ni el único orden.

En este campo de ideas, pueden señalarse siete factores principales como causantes de la pérdida de

legitimidad de un sistema político, cuando llegan a alcanzar ciertos niveles intolerables de extensión o profundidad en el tejido socio económico y político de un país<sup>38</sup>:

1. La existencia de problemas insolubles (paro nacional colectivo, inflación fuera de control, pobreza generalizada...)
2. Crisis de representación y legitimidad de la clase política (congreso y partidos...)
3. Desbordamiento de la violencia (grupos armados fuera de la ley, asociaciones privadas que aplican justicia...)
4. Desequilibrio entre grandes sectores de la producción, entre regiones o entre clases sociales.
5. Conflictos multirraciales y multitribales, así como de las minorías étnicas y nacionales.
6. La alienación de la intelectualidad del país, en cuanto portadora de los símbolos de integración social, y un desencanto suyo respecto de la democracia.
7. La humillación nacional de la pérdida de una guerra.

## **Descentralización del Estado**

Un tema hoy difuso y confuso es el de la descentralización, señalado como uno de los elementos claves para cualquier proceso de reforma del Estado, de democratización y participación, de gobernabilidad<sup>39</sup>.

Se puede definir la descentralización como "un proceso de redistribución de poderes del Estado, en favor de mayor autonomía, eficiencia y protagonismo de las regiones y los municipios, y de una participación más directa del ciudadano

en la gestión de los asuntos públicos locales" (Orjuela).

Bien recoge Orjuela (1991: 107-110) los argumentos que vanos autores aducen a favor de la descentralización como estrategia integral de política pública, útil para la democratización y la eficiencia de un sistema político gobernable:

1. La descentralización es un medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria (Jodi Borja).

2. La descentralización sirve al objetivo fundamental de estabilizar el sistema político. (Christian von Haldenwang).

3. Puede facilitar la articulación y la implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con equidad, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y subregionales y capacitando a los líderes políticos para identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo (Dennis A. Rondinelli).

4. Fomenta la eficiencia al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y las preferencias individuales, y promueve la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de beneficios y costos (Banco Mundial).

Otros cinco grandes beneficios reporta la descentralización para el ejercicio de gobernar (Rondinelli<sup>40</sup>):

- a. Un proceso de descentralización institucionaliza los conflictos sociales y los distribuye territorialmente, impidiendo que éstos se acumulen o se dirijan contra las instancias nacionales de decisión y planificación. Su decisión queda, pues, en manos de autoridades

seccionales o locales.

b. La descentralización puede ser utilizada como una estrategia de desarrollo regional, en la medida en que permite superar las limitaciones de la planeación centralizada, mediante la delegación de mayor autoridad y autonomía a los funcionarios u administradores del desarrollo que trabajan en las regiones y las áreas rurales.

c. Contribuye, también, a reducir los costos y la complejidad de la administración pública, resultantes, en parte, de la excesiva concentración de poder y de recursos en la cúspide del gobierno nacional.

d. Permite, igualmente, una mayor integración nacional, en la medida en que facilita la penetración de políticas nacionales en áreas alejadas del centro.

e. Asimismo facilita una mayor participación de los diferentes grupos políticos, sociales, étnicos, religiosos y culturales en el proceso decisorio del desarrollo, conducente a una mayor equidad en la asignación de los recursos públicos.

La descentralización del Estado tiene tres dimensiones: *la política, la administrativa y la fiscal*<sup>41</sup>.

La *política* persigue ampliar los canales de participación ciudadana mediante la elección popular de alcaldes y gobernadores, el establecimiento de plebiscitos o consultas populares y la institucionalización de las juntas administradoras locales.

En su dimensión *administrativa*, la descentralización busca el mejoramiento de la gestión de los gobiernos locales y transferir nuevas responsabilidades y funciones a los entes municipales, tanto en la prestación de los servicios públicos básicos como en el campo de la planificación del desarrollo local, la ordenación del espacio urbano y la ejecución de proyectos de inversión.

Además replantea la función de los entes intermedios (Departamentos, Estados, Provincias) como niveles de coordinación entre la Nación y los Municipios. Esta estrategia de descentralización también crea mecanismos de articulación del desarrollo regional mediante las regiones y consejos de planificación, y sugiere suprimir organismos de carácter nacional que antes cumplían funciones respecto de las entidades seccionales y locales. Esto implica redistribución de competencias y de relaciones entre los vanos entes estatales.

Desde el punto de vista *fiscal*, la descentralización busca una reorganización de las relaciones fiscales gubernamentales, como un medio para racionalizar y optimizar el gasto público. Se trata de fortalecer las fuentes de recursos propios de las entidades regionales y municipales; aumentar el volumen de los ingresos nacionales que se transfieren a las regiones y municipios (situado fiscal y cesión del impuesto IVA). Este proceso de descentralización va a exigir esfuerzo fiscal propio y eficiencia administrativa a los municipios; va a establecer mecanismos de créditos y cofinanciación para el desarrollo local y seccional, y con criterios descentralizadores, va a modificar la filosofía con que se elabora orgánicamente el presupuesto nacional.

#### *Tres tendencias advertibles*

En la búsqueda de la eficiencia y la legitimidad de la acción del Estado, y en el control subsiguiente de los factores que más inciden en la calidad del desempeño gubernamental, se pueden identificar dos corrientes contrapuestas, sobre las que está planteado actualmente el debate. En forma algo simplista las podemos denominar: a. la corriente neoliberal y b. la corriente social democratizadora.

a. Desde el punto de vista *neoliberal*, la gobernabilidad está asociada a la necesidad de poner fin a los excesos de la democracia, en la medida en que la participación política y las exigencias democráticas han generado una "sobrecarga" para los gobiernos. Esto ha llevado a una "expansión desequilibrada" de las actividades gubernamentales, en perjuicio de la iniciativa privada. Se ha producido una desagregación de intereses; los partidos han entrado en crisis; se ha perdido la autoridad gubernamental. De acuerdo a esta perspectiva, no es el proceso democrático de toma de decisiones, sino el mercado, el que garantiza un buen gobierno. La estrategia recomendable es sustituir la política por la economía, o al menos, reducir el campo de acción del Estado. "La organización económica del mercado no pretende eliminar la presencia del gobierno. No elimina sino disminuye la necesidad de la intervención gubernativa. Un rasgo de la decisión política es que ella exige sometimiento. El mercado no. En este sentido, el mercado es más democrático que cualquier régimen político"<sup>42</sup>.

b. Desde la otra orilla, según una corriente que estamos llamando *socio-democratizadora*, la gobernabilidad se concibe como el adecuado "desempeño gubernamental en el contexto de un orden político democrático" (Flisfisch 1988: 114). La estrategia recomendable para la gobernabilidad no consiste en reducir o cancelar el proceso democrático de toma de decisiones, con amplio margen de participación, sino el tratar de acompasar el ritmo de los procesos políticos con el de los procesos socioeconómicos. Se trata de obtener una estabilidad política suficiente para lograr un "orden progresista", entendido éste como el equilibrio de las

funciones de acumulación y redistribución en manos del Estado.

Una aproximación histórica a los procesos por los cuales se produjo el milagro europeo (Jones 1990) o la gran transformación en Europa (Polanyi 1989), es decir la primera modernización histórica, nos lleva a descubrir asimismo a) una tendencia que afirma el papel preponderante del Estado; y b) otra tendencia que afirma el papel decisivo del Mercado.

#### a. Papel preponderante del Estado

Una corriente tradicional, heredera de Hobbes y que se identifica con Weber, afirma que el Estado es el que hace posible la modernización porque mediante su monopolio de la violencia legítima, establece el orden público e impone el imperio de la ley, pacificando la sociedad civil, creando la seguridad jurídica y protegiendo los derechos (de propiedad) de los ciudadanos para que éstos puedan relacionarse libre y prósperamente entre sí. Así, el Estado es la condición necesaria y suficiente para que el Mercado pueda llegar a establecerse y desarrollarse.

Esta es la mejor justificación posible de cualquier intervencionismo estatal (ya proceda del despotismo ilustrado o del jacobinismo socialista o del estatalismo totalitario o del socialdemocratismo). La Sociedad se regenera, se desarrolla y se moderniza desde el poder del Estado. (Calvo Gil 1995: 344). Para poder incrementar su poder militar, los Estados absolutos europeos se fueron viendo obligados no sólo a desarrollar la potencialidad económica de sus poblaciones, sino además a otorgarles crecientes libertades políticas y civiles, haciéndose así posible **la modernización** tanto del mercado (= desarrollo

económico), como de la sociedad civil (= democratización). Este fenómeno relevado por McNeill (1988) es también subrayado por Tilly (1992), quien lo bautiza como proceso de conversión civil del Estado.

### **b. Papel decisivo del Mercado**

Pero en la otra orilla, descendientes de Adam Smith, de Marx, de Durkheim, buscan en la economía mercantil capitalista el origen del desarrollo modernizador. Lo que llamamos modernización sería producto, en última instancia, de las fuerzas del mercado, las cuales serían así el motor inmóvil desencadenante de todos los demás procesos de desarrollo modernizador, incluyendo el poderío militar, la ciencia y la tecnología, el mismo Estado. Sería el mercado mismo, como sistema de relaciones de intercambio, el que generaría la modernización. La fuente de la riqueza ya no es el desarrollo interno sino el comercio con el exterior: es la creciente apertura de los mercados lo que genera transformación (Polanyi.1989). Este es el punto de vista típico del liberalismo, ya sea en la versión clásica de Adam Smith y su mano invisible<sup>43</sup>, o en la versión neoclásica de Douglas North<sup>44</sup> o en la más reciente del neoliberalismo<sup>45</sup>.

En ambas tendencias (tanto en perspectiva conceptual como histórica), se trata de encontrar la mejor relación entre democracia y eficiencia, redefiniendo los órdenes político y económico. Hay que reinventar, pues, nuevos paradigmas para las relaciones entre Estado-Sociedad y Economía. Y las revoluciones humanas no son sino descubrimientos de nuevos paradigmas.

### **c. Convergencia entre Estado y Mercado**

Dejando a un lado la disquisición sobre el papel importante que otras instituciones han tenido como corresponsables de la modernización (la religión, la ciencia, la familia, la escritura impresa), seguimos el parecer de quienes hoy reivindican para el Estado el principal papel protagonista de la modernización, aunque en íntima relación con el capitalismo moderno, la otra innovación europeo-occidental, sin la cual no hubiera sido posible la función líder e innovativa de lo político.

El éxito actual de la Escuela Histórica comienza a inclinar la balanza a favor de los autores estatistas (herederos de Max Weber y Otto Hintze). Aun entre los neo-liberales, que quisieran desconocer el papel histórico de las instituciones no económicas, una figura como Douglas North, premio Nobel de Economía, reivindica el papel del Estado y del resto de instituciones extraeconómicas, sin las que no podría funcionar el mercado capitalista (North 1993, 1994).

Personalmente hemos encontrado en Theda Skocpol<sup>46</sup> una posición ecléctica y equilibrada, que adoptamos en este estudio. Ella representa una línea de recuperación del Estado en perfecto acople con una línea de afirmación del Mercado. Se entiende el Estado como la organización dominante en la sociedad, como una organización con una "necesidad básica de mantener el control y el orden". A propósito de un estudio puntual sobre el caso de Colombia<sup>47</sup>, tenemos la presunción de que esta concepción ayuda a conciliar, en nuestros países, la tendencia a un cierto neo-liberalismo económico y la tendencia (muy advertible en Colombia y reeditada por CEPAL) a reafirmar el Estado como una estructura

organizativa dominante, que debe controlar un medio nacional e internacional problemático, y con ello ayudar a reestructurar la sociedad que dice gobernar<sup>48</sup>. Se supera, así la concepción de quienes quisieran reducir el Estado a un gobierno representativo (de intereses de grupos o clases) o limitarlo a un medio mercantil imperfecto (plaza pública de transacciones). Asumimos, pues, con Theda Skocpol el *papel interdependiente del Estado y el Mercado* para explicar los procesos de modernización. Ambas instituciones, las del poder estatal y el capital social, el Estado y el Mercado, son igualmente corresponsables del cambio modernizador (Tilly 1992; Gil Calvo 1995). Esta la perspectiva que adoptamos.

Como bien afirma Gil Calvo<sup>49</sup>, debemos entrelazar los dos factores a la vez que distinguirlos conceptualmente:

"El Estado es siempre obligatorio (impone el imperio de la Ley), jerárquico (establece relaciones de autoridad y subordinación), centralizado (posee un capital que promulga normas, emite moneda, recauda impuestos y redistribuye recursos) y cerrado (dispone de fronteras externas claramente definidas, más allá de las cuales carece de poder). En cambio, los mercados son instituciones voluntarias (pues sus transacciones son libres), igualitarias (pues las relaciones son de simetría entre competidores o de complementariedad entre contraprestadores), distributivas o descentralizadas (pues todos los puntos de la red mercantil poseen la misma capacidad de transacción) y abiertas (pues todos sus actores pueden entrar y salir del

mercado cuando quieran, contrayendo y revocando sus recíprocas relaciones de mutuo acuerdo, según la libre voluntad de las partes). Ahora bien, los Estados (territorialmente contiguos pero separados unos de otros) y los mercados (difusamente superpuestos e interconectados) se interpenetran mutuamente, aunque no coincidan entre sí".

Charles Tilly (1992) propone un modelo bastante convincente que considera ambas instituciones (Estado y Mercado) como las dos dimensiones en que cabe descomponer los procesos de modernización, entendidos éstos como procesos simultáneos de concentración del poder político (construcción histórica del Estado nacional) y procesos de concentración del poder económico (construcción histórica del mercado nacional e internacional). Conviene consignar aquí una breve síntesis del pensamiento de Tilly<sup>50</sup>.

En su origen remoto (hacia el año 1.000), el sistema europeo se descomponía en miríadas de pequeñas unidades locales autosuficientes (llámense condados, señoríos, abadías o como sea), basadas en una autárquica economía agropecuaria y que gozaban de plena autonomía política, jurídica y militar, sin más lazos de interdependencia que un efímero comercio estacional de pequeña escala donde se trocaban mínimos excedentes económicos. En cambio, en su actual situación terminal, el sistema europeo se compone de unas pocas decenas de Estados nacionales políticamente independientes, muy centralizados jurídicamente y encuadrados en laxas organizaciones supranacionales, que administran las regiones territoriales de su competencia en que se divide un único mercado económico muy integrado mundialmente, basado en la permanente reconversión industrial que busca la máxima

rentabilidad productiva. Todo este proceso de cambio recibe el nombre de **modernización histórica**. Proceso paulatino y desigual en el que ha habido una progresiva concentración del poder: tanto del poder político-militar como del poder capitalista-mercantil.

Ahora bien, esos distintos procesos de progresiva concentración relativa del poder y del capital difirieron sensiblemente de unos territorios a otros y pueden clasificarse en tres vías típicas: 1. vía intensiva en coerción, 2. vía intensiva en capital, 3. vía de coerción capitalizada.

1. La vía intensiva en coerción es la que se dio en aquellos territorios que presenciaron una muy elevada concentración del poder político coercitivo en ausencia de concentraciones comparables de capital. Es decir, es la vía adoptada por aquellos reinos europeos que apostaron por la fuerza en vez de hacerlo por la riqueza. El ejemplo más extremo es el de la Corona española -la de más temprana centralización política y más intensa voluntad de poder, que anheló extender a casi todo el continente europeo, fracasando en su intento. En cambio, al lado de esta ingente acumulación de poder coercitivo, los reinos españoles apenas si pudieron acumular riqueza mercantil (Sevilla, Barcelona) y mucho menos financiera o productiva. Pero España no es el único ejemplo de esta vía fracasada; también lo fueron Prusia o Rusia.

2. La vía intensiva en capital es la que se adoptó en aquellos territorios que, renunciando a unificarse políticamente, dedicaron casi todos sus esfuerzos a intensificar la concentración de capital financiero, mercantil o productivo. Por ello, la forma característica que adoptaron fue la federación de ciudades-Estado. Existen diversos ejemplos aparecidos en épocas distintas

y que alcanzaron tasas desiguales de éxito: la liga hanseática de ciudades portuarias en los mares nórdicos; las ciudades-Estado italianas de Liguria, Toscana y Lombardía; la confederación de cantones helvéticos en los Alpes; o, en fin, las provincias unidas de Flandes y los Países Bajos. En realidad, fue en estas concentraciones urbanas de capital, creadoras de espesas redes mercantiles de largo alcance, donde se inventó de hecho el capitalismo. Pero su congénita debilidad política las convirtió en fáciles víctimas del poder militar externo. Así, sólo Holanda, al protagonizar la primera "revolución militar" vencedora de la Corona española, logró alcanzar un éxito sostenido, lo que le permitió después rivalizar con los británicos en la primera expansión mundial del capitalismo europeo.

3. En fin, la vía que al final se impuso militarmente fue una tercera, intermedia entre las dos anteriores, que Tilly llama de "*coerción capitalizada*". Sólo los reinos que apostaron, a la vez, tanto por la concentración de capital como por la de poder político lograron a la larga vencer en más ocasiones definitivas a sus adversarios. Los ejemplos más típicos son los de Londres y París, como las dos capitales de Estados nacionales y mercantiles donde mayor acumulación de fuerza militar, poder político y riqueza económica se concentró, protagonizando con ello la revolución europea.

### **Conclusión: un paradigma actualizado**

Los referentes teóricos atrás manejados nos llevan a proponer un paradigma en el que lo más problemático de la modernización parece ser la difícil compatibilidad entre el desarrollo económico (=Mercado nacional e internacional) y el desarrollo político (= Estado nacional democrático). De ambos factores se deriva la necesidad ,

en los países de nuestra área, de una triple reforma:

- *reforma económica,*
- *reforma política,*
- *reforma de la sociedad civil.*

Todo lo cual redundará en una mejor gobernabilidad "del sistema político adoptado por cada país. Pero sin olvidar que para una democracia efectiva se requiere ese habitat, ese milieu, a veces tan imponderable y olvidado, que es la cultura política. Sólo hay vida democrática cuando la sociedad es responsable y asume ella su propio desarrollo y construye su propio Estado. Una cultura política para la democracia es aquella en la cual los hombres se miran como constructores de su propia sociedad y hacen suyos los asuntos públicos, aunque no necesariamente desempeñen cargos públicos. A más de los factores objetivos de democratización y reforma, atrás previstos, la consolidación de una democracia efectiva requiere la presencia de condiciones, con bastante carácter subjetivo, como son:

la consolidación de actores o constructores de la sociedad moderna,

la lucha solidada contra la desigualdad, y

la primacía de una ética de la responsabilidad ciudadana.

"La democracia real exige la coexistencia de un Estado democrático, organizado con arreglo a los principios inspiradores del sistema, y de una sociedad democrática, viva, actuante. La democracia es algo más que la suma de sus instituciones: también depende de la evolución de una cultura cívica democrática. Sólo hay vida democrática cuando la sociedad es responsable"<sup>51</sup>.

-----

## NOTAS

- <sup>1</sup> "Atendiendo una, necesariamente se sacrifican algunos aspectos de la otra. La democracia requiere que los ciudadanos manden; la gobernabilidad requiere que éstos sean mandados" (M. Coppedge, **Democratic Governability in Latin América**, Washington, Georgetown University 1990, p. 3. Citado por Ungar, p. 84).
- <sup>2</sup> Luis Javier Orjuela, "Descentralización y gobernabilidad en Colombia", apud Ungar 1991: 104.
- <sup>3</sup> Comentario de Enzo Faletto, **op, cit:** Calderón-Dos Santos, p. 150.
- <sup>4</sup> Así lo expresa su actual Director de Políticas y Planificación Regional, Sergio Boisier, "La modernización del Estado. Una mirada desde las regiones", **Nueva Sociedad**, n° 139, setiembre-octubre 1995. p. 38-50.
- <sup>5</sup> Alain Touraine, "Modernidad y especificidades culturales" en **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, Pads 1988, p. 118. Estamos siguiendo a Marco Palacio, "Modernidad, modernizaciones y ciencias sociales" en **Análisis Político**, Bogotá n° 23, setiembre-diciembre 1994, p. 5-34.
- <sup>6</sup> Marshall Berman, **Todo lo sólido se desvanece en el aire**, México. Siglo XXI 1991.
- <sup>7</sup> Es la tesis de Marco Palacio: "El Estado colombiano y la crisis de la civilización del siglo XIX", en **La delgada corteza de nuestra civilización**, Bogotá 1986, p. 27-60.
- <sup>8</sup> Destacan entre los muchos autores: Bill y Hardgrave 1992; Apter 1970; Eisenstadt 1970.1972.1992;

Lipset 1987,1992; Almond y Powell 1981; Deutsch 1981; Dahí 1989; Huntington 1990.

<sup>9</sup> Escuela que tras la guía precursora de Barrington Moore 1976, lideran hoy autores como: Michael Mann 1991,1993; John Hall 1993; Immanuel Wallerstein 1985, 1988. 1990, 1991; Eric Jones 1990; Charles Tilly 1991, 1992; Theda Skocpol 1984, 1989 y Enrique Gil Calvo 1995 a quien seguimos de cerca.

<sup>10</sup> A este propósito y a nuestro juicio acertadamente, señala el informe del PNUD, La dimensión política del desarrollo humano, Santiago 1994: "Habitualmente la gobernabilidad es enfocada en términos de la capacidad técnica y la consistencia moral de los equipos gobernantes. Pero eso es sólo una parte del problema. Es fundamental para la democracia que la eficiencia vaya de la mano con la legitimidad, que la población se reconozca en sus autoridades" .

<sup>11</sup> B. Kliksberg, "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para discusión", **Reforma y Democracia**, n° 2, Caracas, CIAD 1994.

<sup>12</sup> Siguiendo a Gil Calvo 1995: 631-632.

<sup>13</sup> Una visión general de esta crisis mundial la presenta Jean-Marie Guehenno (1995). **El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas de juego**, Barcelona, Paidós.

<sup>14</sup> Eric Hobsbawm (1995), **Historia del siglo XX**, Barcelona. Critica.

<sup>15</sup> Alian Brewer-Carías, Reformas para la modernización del sector público, Paper Washington 1987

<sup>16</sup> Hay varios trabajos sobre el tema, aplicado a países latinoamericanos, en compilaciones como las de: Pedro Medellín Torres, **La reforma del Estado en América Latina**, Bogotá, Fescol 1989 y los ya

citados Fernando Calderón- Mario Dos Santos,  
**Hacia un nuevo orden estatal en América Latina\***  
20 tesis socio-políticas y un corolario, Santiago de  
Chile, FCE- Clacso 1991.

- <sup>17</sup> "Las únicas sociedades carentes de Estado han sido primitivas. No existe ninguna sociedad compleja, civilizada, donde no exista un centro de autoridad encargado de crear normas de obligatorio cumplimiento... La necesidad es la madre del poder del Estado..." (M. Mann, "The Autonomous Power of the State"<sup>w</sup>, **Archives Européennes de Sociologie**. Tome XXV, N<sup>o</sup>. 2. 1984, p. 195-196).
- <sup>18</sup> Max Weber, **Economía y Sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica 1977, 2 tomos.
- <sup>19</sup> Véase J.A. Hall- G.J. Ickenberry, **El Estado**, Madrid, Alianza 1993.
- <sup>20</sup> **El Mercurio**, 25/12/94, citado por Boisier, p. 40.
- <sup>21</sup> Ver A.M. Bejarano, "Democracia y sociedad civil: una introducción teórica", **Análisis Político**, Bogotá, Universidad Nacional, n<sup>o</sup> 15, enero-abril 1992.
- <sup>22</sup> Estamos siguiendo textualmente a Boisier 1995: 48-49.
- <sup>23</sup> Son los dos grandes principios inspiradores de la Doctrina Social de la Iglesia. Véase **Libertatis Conscientia. Instrucción sobre Libertad cristiana y Liberación**, Roma 1986. n<sup>o</sup> 73.
- <sup>24</sup> Simón Pachano, "Gobemabilidad en la crisis", **Documentos de estudio**, n<sup>o</sup> 3, 1991, Santiago de Chile. Citado por Ungar 1993: 10
- <sup>25</sup> Diego Achard y Manuel Flores (1997), **Gobernabilidad: un reportaje de América Latina**, México, Fondo de cultura Económica- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- <sup>26</sup> **Gobemabilidad: un reportaje de América Latina**, p. 238-239.

- <sup>27</sup> Fernando Calderón "Gobemabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", **Revista de la Cepal**, n° 7, Santiago de Chile 1995.
- <sup>28</sup> R. Pizarro. 1996. p. 232-233.
- <sup>29</sup> Según Manuel Alcántara 1994, aducido por J.C. Tokatlian. 1996. p. 183-185
- <sup>30</sup> G. Mosca, **Elementi di Scienza política**, Roma, Bocca 1896.
- <sup>31</sup> García Pelayo, **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, 1977. Citado por Manuel Pastor, **Ciencia Política**, Madrid, MacGraw-Hill 1989, p. 113.
- <sup>32</sup> Fraga, **Legitimidad y Representación**, 1973. Citado por M. Pastor, p. 113.
- <sup>33</sup> Jurgen Habermas (1981), **La reconstrucción del materialismo histórico**, Madrid, Taurus, p. 243-244.
- <sup>34</sup> William CONNOLLY -edited by- (1984), **Legitimacy and the State**, Oxford. Basil Blackwell.
- <sup>35</sup> Ludolfo Paramio, "Malestar político y avance de la derecha", **Leviatán**. Revista de hechos e ideas, Madrid, n° 60, p. 18.
- <sup>36</sup> Andrés Dávila L, "Legitimidad y orden político", **Estudios Políticos**, 1996, Universidad de Antioquia, Medellín, n° 7-8, p. 26.
- <sup>37</sup> Dávila, **art.cit.**p. 31.
- <sup>38</sup> Siguiendo sugerencias de Daniel Bell, **The Cultural Contradictions of Capitalism**, 1976 y **The Winding Passage**, 1980, citado por M. Pastor, **op. cit.** p.121.
- <sup>39</sup> Véase Sergio Boisier, "La descentralización: un tema difuso y confuso", en Dieter Nohier (ed) 1991: 23-24.
- <sup>40</sup> Dennis A. Rondinelli, "Government decentralization in comparative perspective theory and practice in developing countries", **International Review Administrative Sciences**. vol. 47. n° 2, 1981. p. 36. Citado por Orjuela 1991: 109-110.

- <sup>41</sup> L.J. ORJUELA, "Descentralización y Gobernabilidad en Colombia", **op. cit.**» p. 113-114.
- <sup>42</sup> Arturo Fontaine, citado por Norbert Lechner 1980: 44.
- <sup>43</sup> Véase Hirschman.1978, 1989.
- <sup>44</sup> **Estructura y cambio en la historia económica**, Madrid, Alianza Universidad 1994
- <sup>45</sup> Véase Hayek, 1978 y Popper, 1989.
- <sup>46</sup> T. Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en P. Evans et alii, **Bringing the State Back In**, New York, Cambridge University Press 1985, p. 3-43.
- <sup>47</sup> Enrique Neira, **Colombia al vuelo. Presente y proyección**, Mérida, Universidad de Los Andes 1996
- <sup>48</sup> En el estudio de Theda Skocpol y Margaret Weir: "Las estructuras del Estado: una respuesta <keynesiana> a la Gran Depresión", **Zona Abierta** n° 63/64, 1993, p. 73-153, se muestra cómo para la Gran Depresión mientras en Suecia se aplicó un keynesianismo social (1932-1936), en Inglaterra no se aplicó ninguno, y en Estados Unidos se aplicó inicialmente un keynesianismo comercial (primer New Deal 1932-1936) y después también el social (segundo New Deal 1939ss).
- <sup>49</sup> Enrique Gil Calvo, "Modernización y cambio sociopolítico", en J. Benedicto y María Luz Moran (editores), **Sociedad y Política. Temas de sociología política**, Madrid, Alianza 1995. p. 343.
- <sup>50</sup> Tal como la ofrece Calvo Gil 1995: 353.
- <sup>51</sup> Rubén Sánchez David, " Democracia y Política en Colombia" en el volumen **Modernidad, Democracia y Partidos políticos**, Bogotá, Fidec-Fescol 1993, p. 152

## Bibliografía

- ACHARD, Diego- FLORES, Manuel (1997). **Gobernabilidad: un reportaje de América Latina**, México, Fondo de Cultura Económica.
- BEJARANO, Ana María (1992). "Democracia y sociedad civil: una introducción teórica", **Análisis Político**, Bogotá, Universidad Nacional n° 15 (enero-abril).
- BERMAN, Marshall (1991). **Todo lo sólido se desvanece en el aire**, México, Siglo XXI.
- BOBBIO, Norberto (1987). **Estado, Gobierno, Sociedad**, Barcelona, Plaza y Janes.
- BOBBIO, Norberto (1988). **Los ideólogos y el poder en crisis**, Barcelona, Ariel.
- BOISIER, Sergio (1995). "La modernización del Estado: una mirada desde las regiones", **Nueva Sociedad**, Caracas, n° 139 (septiembre-octubre) 38-50.
- BREWER-CARIAS, Allan (1987). Reformas para la modernización del sector público, Paper Washington.
- CALDERÓN, Femando-DOS SANTOS, Mario (1991). **Hacia un nuevo orden estatal en América Latina**. 20 tesis socio-políticas y un corolario, Santiago de Chile, FCE-Clacso.
- CARNERO ARBATA, Teresa (1992). **Modernización, desarrollo político y cambio social**, Madrid, Alianza Universidad.
- CONNOLLY, William (ed. 1984). **Legitimacy and the State**, Oxford. Basil Blanckweil.
- DAVILA, Andrés (1996). "Legitimidad y orden político", **Estudios Políticos**, Medellín. Universidad de Antioquia, n° 7-8.
- FINKLE, J.-GABLE. R. (1971). **Political Development and Social Change**, New York. Wiley & Sons.
- FLISFICH, Ángel (1988). "Gobernabilidad y consolidación

- democrática: sugerencias para la discusión", **Revista Mexicana de Sociología**, n° 2, abril- junio.
- GIL CALVO, Enrique (1995). "Modernización y cambio social político" en BENEDICTO-MORAN (ed). **Sociedad y Política. Temas de sociología política**, Madrid, Alianza.
- GUEHENNO, Jean-Marie (1995). **El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas de juego**, Barcelona, Paidós.
- HALL, J.A.-ICKENBERRY, G.J. (1993). **El Estado**, Madrid, Alianza.
- HOBSBAWM. Erica (1995). **Historia del siglo XX**, Barcelona, Crítica.
- KLISKBERG, B., (1994). "El rediseño del Estado para el desarrollo socio-económico y el cambio: una agenda estratégica para discusión", **Reforma y Democracia**, n° 2, Caracas, Ciad.
- LECHNER, Norbert (1980). "El proyecto neoconservador y la democracia", **Crítica y Utopía**, n° 6, Buenos Aires.
- MADUEÑO, Luis (1996). "La Ingovernabilidad de la Democracia: el declive de la legitimidad (Venezuela y Colombia)", **Revista Venezolana de Ciencia Política**, Mérida, n° 11 (agosto-diciembre), p. 13-24.
- MEDELLIN TORRES, Pedro (1989). **La reforma del Estado en América Latina**, Bogotá, Fescol.
- MOSCA. Gaetano (1896). *Elementi di Scienza Política*, Roma, Bocea.
- NEIRA, Enrique (1996). **Colombia al vuelo. Presente y proyección**, Mérida, Universidad de Los Andes.
- NOGUEIRA, Marco Aurelio (1995). "Gobemabilidad democrática progresiva", **Análisis Político**, Bogotá, n° 25 (mayo agosto).
- NOHLER, Dieter (1991). **Descentralización política y consolidación democrática. Europa y América del Sur**, Caracas, Nueva Sociedad.

- NORTH, Douglas (1994). **Estructura y cambio en la historia económica**, Madrid, Alianza Universidad.
- ORJUELA, Luis Javier (1993). "Descentralización y gobernabilidad en Colombia", en Elisabeth UNGAR (editora), **Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos**, Bogotá, Universidad de los Andes.
- PALACIO, Marco (1986). **La delgada corteza de nuestra civilización**, Bogotá, Universidad Nacional.
- PALACIO, Marco (1994). "Modernidad, modernizaciones y ciencias sociales", **Análisis Político**, Bogotá, Universidad Nacional n° 23 (septiembre-octubre) 5-34.
- RESTREPO. Luis Alberto (1997). "Colombia: una nación en peligro", **Síntesis 97 Colombia**, Bogotá, Iepri-Universidad Nacional, p. 9-20.
- SÁNCHEZ D. Rubén (1993). "Democracia y Política en Colombia". **Modernidad, Democracia y Partidos políticos**, Bogotá, Fidec-Fescol. p. 115-159.
- SKOCPOL, Theda (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research" en EVANS et alii (ed), **Bringing the State Back In**, Cambridge University Press.
- SKOCPOL, Theda (1993). "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión", **Zona Abierta**, n° 63/64, p. 73-153.
- TILLY, Charles (1992). **Contrainte et Capital dans la formation de l'Europe 990-1990**, Paris, Aubier-Histoires.
- TOKATLIAN. Juan Gabriel (1996). "Diplomacia coercitiva. Narcotráfico y crisis". **Tras las huellas de la crisis política**, Bogotá, Fescol-Iepri, p. 181-204.
- TOKATLIAN. J.G.. (1997). "Colombia-Estados Unidos: una relación hipenarcotizada", **Síntesis 97 Colombia**, Bogotá, Universidad Nacional-Iepri, p. 159-166.

TOURAINÉ, Alain (1988). "Modernidad y especificidades culturales", **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, París.

TOURAINÉ, Alain (1994). **Crítica de la modernidad**, Buenos Aires, FCE.

UNGAR, Elisabeth (1993). **Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos**, Bogotá. Tercer Mundo Editores-Universidad de los Andes.

WEBER, Max (1977). **Economía y Sociedad**, México, FCE, 2 tomos.