Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico

Joan Prats i Català
Director del IIG, Director de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Abierta de Cataluña.
E-mail: **joan.prats@iigov.org**

Resumen

Es tan generalizado el uso actual del concepto de "gobernabilidad" que resulta indispensable reflexionar sobre el sentido de la idea que está detrás, sus diferencias con la idea de "gobernanza" (referencias a los conceptos de *governability* y *governance*) y su relación con los problemas del desarrollo y los procesos políticos que lo acompañan. Ese es el propósito del presente artículo.

Al respecto, hay una primera propuesta fuerte cuando se afirma que la gobernabilidad en relación con los problemas del desarrollo supera los problemas específicos de la acción de gobierno (p.e. las relaciones del ejecutivo con los demás poderes del Estado) y se proyecta ampliamente como una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad para dotarse de un sistema de gobierno que empuje el carro de los objetivos del desarrollo humano. Un sistema social es gobernable, entonces, cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedi-

Revista Instituciones y Desarrollo Nº 10 (2001) págs. 103-148 . Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España

mientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.

Sin embargo, no todos los sistemas sociales gobernables funcionan sobre la base de la democracia. La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia. El artículo revisa las diferentes expresiones que ha adquirido la democracia en América Latina y las diversas aportaciones que los especialistas han realizado últimamente en esta materia, con una escala de matices entre el autoritarismo y la democracia.

Todo esto no sería importante si no fuera por que la meta/valor que está en juego es conseguir elevar los niveles de "desarrollo humano" en América Latina, más allá del mero crecimiento económico, para lo cual un marco de gobernabilidad democrática es indispensable.

"Gobernabilidad": las razones de un uso creciente.

La gobernabilidad parece estar convirtiéndose en uno de los problemas de nuestro tiempo. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre "la gobernabilidad de las democracias" que produjo no poca polémica[1]. La tesis más importante era que en Europa Occidental, en Japón y en Estados Unidos, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva. Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad se necesitaban cambios no sólo en las instituciones y en las capacidades de gobier-

[1] Veinticinco años más tarde, en el año 2000, la Comisión Trilateral volvió a encargar un nuevo informe sobre la salud de las democracias capitalistas avanzadas Pharr, S. Y Putnam, R. (2000).

no sino también en la actitud de los ciudadanos. Dicho en lenguaje más actual, para fortalecer la gobernabilidad democrática había que reinventar no sólo el gobierno sino también la ciudadanía. 1975 inició la crisis fiscal de las democracias avanzadas y, con ella, el cuestionamiento del Estado del Bienestar, es decir, del exitoso modelo de gobernabilidad generado tras la Segunda Guerra Mundial.

En las conclusiones del Informe de 1975 puede leerse:

"Las disfunciones de la democracia han producido tendencias que impiden ahora ese mismo funcionamiento:
(1) El funcionamiento exitoso de los gobiernos democráticos Las virtudes democráticas del individualismo y la igualdad han conducido a una deslegitimación general de la autoridad y a una pérdida de confianza en el liderazgo.
(2) La expansión democrática de la participación y el involucramiento político ha creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desequilibrada de las actividades gubernamentales, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía.
(3) Se ha intensificado la competición política que es esencial para la democracia, lo que ha llevado a una desagregación de los intereses y a un declive y fragmentación de los partidos políticos.
(4) La receptividad de los gobiernos democráticos hacia el electorado y las presiones sociales ha estimulado el parroquialismo nacionalista en el modo en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones internacionales."
(Crozier [et. al]: 1975, pp. 161)

Durante el último cuarto de siglo las democracias occidentales avanzadas han protagonizado un drástico reajuste de sus economías, sociedades, modos de gestión privado y público, mentalidades y relaciones de poder: todos estos procesos han llevado a formular la insuficiencia del gobierno o gobernación (*governing*) y la necesidad de la "gobernanza" (traducción propuesta de *governance* por la Real Academia Española de la Lengua y por la Unión Europea) para asegurar la "gobernabilidad" de las democracias en nuestro tiempo. A todos estos procesos y conceptualizaciones nos referimos más adelante.

En los años 70 se inicia también la llamada Tercera Ola de Democratización con el derrocamiento de la dictadura portuguesa de Salazar mediante un golpe militar. La ola comenzó en el Sur de Europa a mediados de los 70, alcanzó a los regímenes militares de América del Sur a finales de los 70 y comienzos de los 80, y llegó al Este, Sudeste y Sur de Asia desde mediados a fines de los 80. El final de los 80 contempló una floración de transiciones de los antiguos regímenes comunistas del Este de Europa y la Antigua Unión Soviética así como de Centroamérica hacia la democracia. La ola llegó a África en los 90, iniciándose allí precisamente en febrero de 1990 con la liberación de Nelson Mandela y la legalización del Congreso Nacional Africano[2].

En este contexto y particularmente en América Latina aparece un nuevo uso de la palabra "gobernabilidad": se trata de que la transición a la democracia y la democracia misma sean "gobernables" tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar y consolidar la democracia mejorando su desempeño económico, social y democrático. La inquietud por la gobernabilidad subyace a toda la práctica política y a la reflexión politológica sobre la transición a la democracia en América Latina. La conciencia de las correlaciones de poder entre los actores estratégicos condicionaron no sólo las estrategias de transición sino la definición misma que se acabó adoptando de democracia.

"La experiencia de la salida forzada del régimen militar que gobernaba la Argentina desde 1966, que culminó con la llegada al poder de grupos opositores "maximalistas", constituyó un hito en la literatura sobre transiciones democráticas. Guillermo O'Donnell (1979) modeló el proceso de salida del

[2] Hungtinton define una ola de democratización como "un grupo de transiciones democráticas que se producen en un determinado periodo de tiempo y que son una ola simplemente porque son mucho más numerosas que las transiciones en sentido opuesto registradas durante el mismo periodo". Hungtinton identifica dos previas olas de democratización: una primera, larga en el tiempo, que va desde 1828 a 1926; una segunda que siguió al fin de la Segunda Guerra Mundial y que va de 1943 a 1964, y la que todavía estamos viviendo hoy y se describe en el texto. Las dos primeras olas terminaron con crisis y retrocesos democráticos importantes (1922-1942 por obra del fascismo y del comunismo principalmente, y 1961-1975 por causa principalmente de los golpes de estado y las dictaduras militares). Cada revés democrático disminuyó significativamente el número de democracias, pero siempre quedaron más democracias que las existentes en el momento de iniciarse la ola democratizadora (Hungtinton, S., 1991)

régimen autoritario como un juego de resultado incierto dependiendo de las acciones de los actores –por una parte los duros y los blandos del régimen y, por otra, la oposición maximalista y la moderada- de su capacidad para liderar y gobernar a los suyos y de sus márgenes de maniobra. Mas aún, la lectura de dicha experiencia hecha por O'Donnell permitió vincular analíticamente la modalidad de la salida del régimen militar con las posibilidades de consolidación democrática.

Por contraste a lo sucedido en Argentina, para O'Donnell la ruta más prometedora para un exitoso proceso de transición y posterior consolidación democrática es la de una alianza tácita o explícita entre los blandos del régimen y la oposición moderada. Los términos de la negociación entre los socios de esta empresa, agregaba Przeworski (1988) deberían ser capaces de perdurar en el nuevo régimen. Para ello, los demócratas deberían dar garantías creíbles a los militares y sus aliados de clase que ciertos temas del pasado no serían revisados y que ciertos privilegios perdurarían bajo el nuevo régimen. Por ello, este analista concluía en tono pesimista, que muy probablemente las democracias deberían pagar el precio de cierto conservadurismo por su existencia, retirando ciertos temas del dominio público y del brazo de la justicia...

Este tono cauteloso y moderado prevaleció también a la hora de adoptar una definición de democracia. En este sentido los analistas dejaron de lado una posible definición que la identifica con resultados sustantivos, tanto sociales como económicos, y en su gran mayoría adoptaron una que la identifica con procedimientos para la solución de problemas políticos. La definición de poliarquía de Dahl (1971) se transformó en un punto focal de la discusión..."

(Feldman, E. 2001)

A lo largo de los 90 va diluyéndose el dogma anterior de la neutralidad política de la cooperación al desarrollo. Crecientemente se acepta la democratización como un objetivo legítimo de desarrollo. Las agencias multilaterales y bilaterales van estableciendo programas de ayuda o cooperación a la democratización[3]. América Latina es un continente privilegiado en este sentido. Especialmente el PNUD América Latina impulsa proyectos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Otras

[3] Vid. Carothers, 1999.

Agencias preferirán adoptar como objetivo de su cooperación el concepto más neutral de *governance*, aunque abriéndose progresivamente a los contenidos democráticos[4].

La gobernabilidad democrática es en gran parte una construcción de y para los procesos de democratización latinoamericanos, sin perjuicio de que resulte perfectamente generalizable. Las democratizaciones latinoamericanas se producen además en un tiempo en que está cambiando el entorno y el paradigma tecnoeconómico, en que se ha agotado el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, con nula capacidad de maniobra fiscal por la carga de la deuda, crecientes retos sociales y escasas capacidades institucionales. La agudeza de los desafíos hará que vayan desmoronándose los regímenes autocráticos –ayudado el proceso en los 90 por el fin de la guerra fría- pero también hará que las "viejas democracias" latinoamericanas experimenten serias dificultades y formas de regresión neo-autoritarias y que las nuevas democracias experimenten graves problemas de consolidación. Es en este sentido que se plantea en casi toda la región no sólo la transición a la democracia, sino el problema de gobernabilidad democrática. Los mexicanos, más reticentes inicialmente al uso de esta expresión, después de las elecciones del 2000, que han convertido el país en una verdadera poliarquía, son los que quizás la están utilizando hoy más profusamente.

Sin embargo, carecemos de un marco conceptual y analítico que nos permita abordar con una mínima precisión el tema de la gobernabilidad democrática. En términos prácticos, cuando se trata de concretar qué

[4] El concepto de *governance* y su interrelación con las instituciones empezó a popularizarse con anterioridad de la mano de las agencias internacionales. No obstante, su utilización está aún hoy día sujeta a peligrosas confusiones. En 1987 una publicación pionera del Banco Mundial identificaba desarrollo institucional con "el proceso de incrementar la habilidad de las instituciones para hacer un uso efectivo de los recursos financieros y humanos disponibles". El campo del desarrollo institucional se identificaba con el de la gestión pública e incluso con el de la administración pública. En 1989, otra publicación del Banco Mundial identificaba la crisis que vivía África como una crisis de *governance*, refiriéndose con ello a la extensiva personalización del poder, el incumplimiento de los derechos humanos fundamentales, la corrupción, y la prevalencia de gobiernos no electos y con graves déficits de *accountability*. En una publicación posterior de 1992, los autores reconocían que "a pesar de algunos éxitos alentadores de los préstamos para programas de ajuste y las reformas del sector público, el entorno facilitador es todavía deficiente en muchos casos. La eficiencia de las inversiones y reformas políticas impulsadas por el Banco dependen entonces, en estos casos, en la mejora del marco institucional para la gestión del desarrollo". (Santiso, C. 2001).

hay que atender y hacer para que una democracia sea gobernable, las propuestas son tantas y tan diversas que la "gobernabilidad" parece el nuevo compendio de las ciencias sociales. Frente a la desconfianza inicial por la palabra, a partir de cierto momento todo es gobernabilidad: asegurar mayorías parlamentarias a los Presidentes, construir consensos y coaliciones, fortalecer el sistema electoral y de partidos políticos, asegurar la suficiencia financiera del Estado, reordenar sus relaciones con los poderes descentralizados, reformar la policía y el ejército, introducir la nueva gestión pública, fortalecer el poder judicial y el estado de derecho, garantizar los derechos humanos, prevenir y gestionar conflictos y desastres, proveer bienes públicos... La gobernabilidad deja incluso de tener una dimensión exclusivamente política y se pasa a hablar de gobernabilidad económica, social, medioambiental, educativa, urbana, etc.

De una idea inicial, meramente politológica, muy sencilla y acotada, centrada en que las relaciones entre el Presidente y el Legislativo (recuérdese el debate entre presidencialismo y parlamentarismo planteado desde la "gobernabilidad") se articularan de modo tal que no se bloqueara la toma de decisiones poniéndose en riesgo el proceso de democratización, se ha pasado a un uso desbordado de la palabra que ya parece muy difícil de embridar conceptualmente.

La razón de este éxito, que desborda el ámbito latinoamericano ya, se encuentra quizás en que los grandes cambios registrados en el mundo durante los últimos 25 años plantean cuestiones que ya no pueden calificarse de mejor gobierno, administración o gestión pública. Lo que está en juego en muchos países (y en muchos sistemas sociales) no es el buen gobierno sino la gobernabilidad misma. El riesgo ya no es el mal gobierno sino la ingobernabilidad y la amenaza que conlleva de anomia y desintegración social. El fantasma de la ingobernabilidad no evoca sólo la regresión autoritaria o la pérdida de eficacia y eficiencia sino el estado de naturaleza aludido en el Leviatán de Hobbes en 1651 en el cual la vida humana sin un estado efectivo capaz de preservar el orden es "solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta".

Los problemas de gobernabilidad ya no se dan, además, sólo a escala nacional: hoy son desafíos de naturaleza internacional planteados por la problemática transición a la sociedad "info/global". La construcción de una economía que gracias a las nuevas tecnologías pueda funcionar en

tiempo real y a escala planetaria, pero dejando amplios territorios marginados y profundizando las desigualdades, va a resultar forzosamente problemática. Tras la caída del Muro de Berlín en 1989, la hegemonía por la conducción del proceso corresponde claramente a los Estados Unidos, que la ejercen a través de la alianza institucionalizada en el G-8. En realidad el intento de universalización de la democracia liberal –junto con la liberalización del comercio internacional, las desregulaciones y privatizaciones, la estabilidad macroeconómica y el ajuste estructural- forman parte del paquete de reformas –a veces conocidas como "Consenso Washington"- impulsadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y, en general, los organismos multilaterales de cooperación, dirigidas a reestructurar y acomodar a los países en desarrollo en el nuevo orden info-global. Pero si la economía se globaliza, no hay tendencia equivalente en la política. Lo que determina la situación del globo ante el nuevo milenio es la oposición entre globalidad económica y división política (Hobsbawm, 1999: 3)

Aunque tras la caída del comunismo por un momento pareció que la gobernabilidad global iba a ser más fácil debido al aparente incontenible avance de la democracia liberal, estamos sin embargo ante una situación muy inestable por varias razones: (1) porque la mayoría de los estados nominalmente democráticos carecen todavía de bases sociales, institucionales y de cultura política para consolidar una democracia estable; (2) porque la incapacidad de muchos estados para generar desarrollo en el nuevo paradigma tecno-global genera pérdidas graves de legitimidad que se traducen en desgobierno, fraccionamientos y conflictos internos, regresiones autoritarias, fundamentalismos, economía criminal y corrupción, violencia, inseguridad y amenaza a las libertades, resentimiento anti-hegemónico, guerras de baja intensidad y terrorismo...[5] (3) porque las potencias hegemonizadoras de la globalización no parecen dispuestas a asumir los costes generados por éstas para los países que tienen menores

[5] Desde finales de los 80, los Estados Unidos han elaborado la doctrina que llaman de "conflictos de baja intensidad», que ya no supone la "gran guerra", sino una intervención directa en solitario o con los aliados. Las nuevas amenazas son las insurgencias, el terrorismo y el narcotráfico, lo que significa, en palabras del Sr. R. Cheney cuando era Secretario de Defensa "confiar más que antes en fuerzas con alta movilidad, preparadas para la acción inmediata» y –en la jerga del Pentágono- "*with solid power-proving capabilities*", es decir, con capacidad de intervención militar decisiva a larga distancia. A este esquema han respondido las últimas intervenciones en la guerra del Golfo, Somalia, Bosnia, Afaganistán...

capacidades para adaptarse a las nuevas exigencias del desarrollo, limitando los llamados "bienes públicos globales" al aseguramiento de las condiciones para el funcionamiento eficaz del libre comercio, sin incluir cuestiones decisivas de sostenibilidad del desarrollo, de reducción radical de la pobreza y las desigualdades, de derechos humanos o de construcción de democracias de calidad[6].

> *"Los fracasos de este siglo han sido tan patentes, sobre todo en la esfera política y social, que se está perdiendo la fe en que los hombres son capaces de solucionar sus problemas. La locura de la ideología neoliberal y el abandono del proyecto de cambiar el mundo por la mayoría de gobiernos de la izquierda actual, me parecen igualmente síntomas de un notorio pesimismo intelectual. Esta abdicación ante los problemas del siglo XXI resulta sumamente peligrosa. Son problemas abordables, insolucionables sin decisiones humanas conscientes y colectivas. La más urgente tarea frente al milenio es que los hombres y las mujeres vuelvan a los grandes proyectos de edificar una sociedad mejor, más justa y más viable. Sin la fe en que estamos empeñados en grandes tareas colectivas no se consigue nada.. Y hay lugar para la esperanza..."* (Hobsbawm, 1999: 12).

Veinticinco años después del informe de Crozier, Huntington y Watanuki sobre la ingobernabilidad de las democracias, Pharr y Putnam editaban, también bajo el auspicio de la Trilateral, un nuevo libro titulado "*Disaffected Democracies. What's Troubling The Trilateral Countries*?[7]. Si en el informe de 1975 la variable independiente eran los cambios socioeconómicos que planteaban problemas de gobernabilidad democrática, variable dependiente, ahora en el informe del 2000, la variable independiente y el problema que se tematiza es la caída de la confianza general en las instituciones y los liderazgos políticos. En efecto, aunque el compromiso con los valores democráticos es más firme que nunca, se observa empíricamente que la confianza en las instituciones y en los liderazgos democráticos ha disminuido en estos 25 años. Salvo en Holanda y parcialmente en Noruega, la satisfacción y la confianza en los partidos polí-

[6] Puede, por ejemplo, consultarse la importancia y la limitación a la vez de la agenda de gobernabilidad global del G-8, vid. Disponible en: http://www.g7.utoronto.ca/g7 [consulta: octubre 2001]

[7] Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (2000). Puede verse un análisis comparativo entre el informe de 1975 y éste en E.Feldman, (2000: 123).

ticos, el Legislativo, la Administración y la confianza en la clase política en general han disminuido notoriamente. Esto se está traduciendo a veces en demandas importantes de reformas políticas y electorales, de reconstrucción de ciudadanía y del espacio democrático, de nuevos cauces para la participación política. Pero en conjunto se registra una desvinculación creciente de la ciudadanía respecto de la vida política. Tratando de explicar este fenómeno se establecen tres variables dependientes: la información disponible por los ciudadanos; los criterios de evaluación de los ciudadanos, y el desempeño de las instituciones democráticas. La conclusión del informe que reseñamos es contundente: las causas de pérdida de confianza en las instituciones democráticas no se halla en factores socioeconómicos sino en la propia política[8].

Seguramente estamos ante una situación que podríamos describir del modo siguiente: los ciudadanos creen más que nunca en la democracia pero no creen que la democracia cristalizada en las instituciones y liderazgos del presente sea capaz de hacer frente a los desafíos planteados por un tiempo histórico nuevo: la transición hacia la sociedad global, de la información y del conocimiento. No estamos, pues, ante una crisis de los valores democráticos, más firmes y universalizados que nunca, pero sí seguramente ante una crisis de las formas y capacidades institucionales en que cristalizaron estos valores en las sociedades industriales.

Del desbordamiento a la confusión conceptual: gobernabilidad y *governance*

Con la notable excepción del PNUD latinoamericano y alguna otra, la comunidad del desarrollo no ha utilizado la expresión gobernabilidad (*governability*) sino *governance*" a veces impropia y hasta conscientemente traducida al español como gobernabilidad. Adelantamos nuestra posición: gobernabilidad y *governance* son dos conceptos interrelacionados pero que es necesario separar a efectos analíticos.

[8] Para un estudio en profundidad de la desafección política señalando sus diferentes efectos para las democracias tradicionales y las nuevas democracias, vid. Mariano Torcal, (2001: 229 y ss.)

¿De dónde procede el éxito de la *governance* tanto en la academia como en la comunidad del desarrollo y en general en la retórica político-administrativa actual? El uso es reciente, corresponde a los 90 y especialmente a su segunda mitad. Entre los 50 y los 70 la comunidad del desarrollo se aplicó a la reforma administrativa, entendida desde la racionalidad instrumental y la neutralidad política. Durante los 80 se introdujo la perspectiva de las políticas públicas y se teorizó el paso de la administración a la gerencia o *management* público, manteniéndose la lógica de racionalidad instrumental y neutralidad política de la etapa anterior. Las políticas sintetizadas en el llamado Consenso de Washington y los programas de reformas integrales del sector público que las acompañaron (*public sector management reform*) respondieron a esta misma lógica. En este contexto, por ejemplo, el PNUD creó el MDD, *Management Development Division*, que sólo entrados los 90 se convirtió en el MDGD, *Management Development and Governance Division*. A lo largo de esta década la palabra *governance* quedó incorporada al lenguaje de la comunidad del desarrollo.

El aprendizaje reseñado también nos ha hecho cambiar nuestro concepto de governance y tendrá que hacernos cambiar también nuestra práctica de cooperación a la misma. Hasta hace muy poco tiempo por governance entendíamos "la forma en que el poder o la autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo" (Pnud, 1997; Banco Mundial, 1995). La governance se confundía así en gran parte con el "public sector management" y la cooperación al desarrollo con una operación de asistencia técnica facilitadora de nuevas y mejoras "racionalidades instrumentales". Se trataba, en suma, de mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales en la formulación y gestión de políticas públicas.

El PNUD hoy maneja un concepto de governance completamente diferente. En nuestro último informe sobre desarrollo humano, nuestro nuevo administrador, el Sr. Malloch Brown, señala que ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas y que éstas –la governance– ya no se refieren sólo a las organizaciones gubernamentales porque enmarcan y entrelazan una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado, y ello tanto a nivel local como nacional e internacional (p. V). Nuestro informe enfatiza que "el desafío de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales sino encontrar las reglas y las instituciones de una governance mejor –local,

regional, nacional y global- para preservar las ventajas de los mercados y la competencia global, pero también para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaja para la gente y no sólo para los beneficios" (p. 2). En este contexto governance para el Pnud significa hoy "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas" (p. 8).
Elena Martínez, Directora del Buró de América Latina y el Caribe del PNUD, México, octubre 1999.

Este entendimiento de la *governance* como instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil) así como la asunción de su importancia para el desarrollo trae su causa de diversos factores:

- la formulación de la teoría de la governance para explicar la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes de actores gubernamentales y no-gubernamentales multinivel[9]

- el reconocimiento desde la ciencia política más conectada al trabajo por el desarrollo de la necesidad de disponer de mejores marcos analíticos capaces de relacionar el régimen político con el desarrollo

"Desde una perspectiva politológica, Hyden ha desarrollado un concepto de governance basado en el concepto de "régimen" que es una convención para designar "las normas explícitas e implícitas que definen quiénes son los actores políticos relevantes y a través de qué canales y con qué recursos se posicionan activa y políticamente" (definición debida a Guillermo O'Donnell). Un régimen no es un conjunto de actores políticos, sino más bien un conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público. Esta noción de espacio público comprende tanto al estado como a la sociedad civil y traza la línea divisoria entre público y privado...

[9] Vic. R. Mayntz, (2000: 35-51)

Sobre esta base, Hyden desarrolla un concepto de governance como la gestión consciente de las estructuras del régimen con la mirada puesta en el fortalecimiento de la legitimidad del espacio público. En esta definición, régimen y estructura de governance significan lo mismo, y las estructuras se hallan basadas en normas. La legitimidad es la variable dependiente producida por una governance efectiva... Governance y políticas públicas son entidades conceptuales diferentes aunque en la práctica se afectan mutuamente. Governance se refiere a la "metapolítica" y concierne a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Una aproximación del tipo governance debe explorar el potencial creativo de estos actores, y especialmente la habilidad de los líderes de superar la estructura existente, de cambiar las reglas del juego, y de inspirar a otros para comprometerse en el esfuerzo de hacer avanzar la sociedad hacia nuevos y productivos caminos. La governance concierne a la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica que es improbable que pueda emerger un estado fuerte en ausencia de una sociedad civil vibrante.

De acuerdo con lo anterior, governance tiene dos dimensiones: (a) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y (b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural. Esto permite focalizar la governance desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, governance implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, governance compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva"
PRATS, J. (1996).

- el reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no depende

sólo de la acción de gobierno o gobernación (*governing*) sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores[10], de cuya calidad depende la gobernabilidad

La gestión pública, según Metcalfe, debe ser entendida como gestión a nivel "macro" relacionada con el cambio estructural a nivel de relaciones multi-organizacionales, mientras que la gestión privada funciona a nivel "micro" centrándose en organizaciones específicas. Los problemas emergen cuando los reformadores intentan implementar técnicas de gestión de nivel micro en un espacio multiorganizacional "donde no pueden suponerse ni el consenso en los fines ni la gestión por decisión de autoridad". La gestión pública se refiere al cambio, no a nivel organizacional o micro –que la meta de la gestión del sector público y privado-, sino a nivel macro o estructural entendido como orientando la transición hacia un nuevo marco institucional. Metcalfe ve la diferencia entre los dos niveles de gestión similar a la que existe entre las reglas del juego y las estrategias de los actores. Es fácil reconocer que cambiar las reglas del juego (la "governance" o la estructura institucional) es un cambio de naturaleza diferente al que implica cambiar las estrategias de los actores individuales.

El profesor Kooiman ha desarrollado una interesante distinción conceptual entre governing, governance y governability que considera como fundamentos de una teoría sociopolítica de la governance in statu

[10] Osborne y Gaebler, dos reconocidos gurús de la "reinvención del gobierno", en 1992, expresaron gráficamente este proceso: "Pero nuestro problema fundamental hoy día es que tenemos el tipo equivocado de gobierno. No necesitamos más o menos gobierno sino mejor gobierno. Para ser más precisos necesitamos mejor governance. Governance es el proceso mediante el que solucionamos colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad. El gobierno es el instrumento que usamos. El instrumentos ha quedado anticuado y el proceso de reinvención ha empezado.- En los 80, los líderes del gobierno y de los negocios cayeron en la cuenta de que nuestra economía sufriría a menos que mejorásemos nuestras escuelas, nuestros sistemas de formación y controlásemos los costes del sistema de salud. Para hacer todo esto no debemos solamente reestructurar las instituciones y los mercados sino que debemos forzar el cambio en algunos de los grupos de interés más poderosos del país –profesores, altos directivos, sindicatos, doctores, hospitales-... De repente hay menos dinero para el gobierno –para "hacer" cosas, proveer servicios-. Pero existe más demanda de governance –para liderar la sociedad, convenciendo a los diversos grupos de interés para alcanzar objetivos y estrategias comunes. Hay todavía otra razón por la que nuestros líderes públicos se concentran más hoy en catalizar y facilitar el cambio que en proveer servicios. Se dedican a proveer menos gobierno pero más governance (Osborne y Gaebler, 1992).

nascenti. Su punto de partida es que como consecuencia de la complejidad, diversidad y el dinamismo de las sociedades contemporáneas, los esfuerzos de gobernación (governing) son por definición procesos de interacción entre actores públicos y los grupos de interés o individuos implicados. Gobernar ("governing") en el sentido de Kooiman equivale a la concepción de la gestión pública a nivel macro de Metcalfe. Consiste fundamentalmente en coordinar, orientar, influir, equilibrar... la interacción entre los actores políticos y sociales. Para concluir, Kooiman considera que la gobernación puede verse como intervenciones (orientadas a metas) de actores políticos y sociales con la intención de crear una pauta de interacción más o menos estable y predecible dentro de un sistema sociopolítico que será tanto más posible cuanto más acorde con los deseos u objetivos de los actores intervinientes.

El concepto de gobernación se encuentra fuertemente vinculado al de "governance". La governance puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus

propios intereses y objetivos. El concepto de "governance" es básicamente una herramiento analítica y descriptiva. Pero en la medida en que una pauta de "governance" puede verse como el resultado de las intervenciones de los actores, también tiene una dimensión normativa. Es posible preguntarse qué pauta de interacción resulta deseable (por ejemplo, en términos de incentivar el desarrollo), qué actores deben jugar un rol en la reforma institucional, y qué constricciones deben tenerse en cuenta.

Por gobernabilidad Kooiman entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación. Este concepto de gobernabilidad no contempla las necesidades como algo perteneciente a la sociedad y las capacidades como algo

perteneciente al gobierno. En las sociedades interdependientes contemporáneas las necesidades y capacidades deben verse también como interdependientes y por tanto a la vez como políticas y sociales, públicas y privadas, referentes al estado y a la sociedad. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de "governance" y de gobernación. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. Pero este ajuste depende de las estructuras de "governance" y de los actores de gobernación ("governing actors"). Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado final depende de la estructura institucional o fábrica social y de los actores.
(Prats, J., 1996)

- el creciente reconocimiento, desde diversas y hasta opuestas aproximaciones académicas, de la importancia de las instituciones para el desarrollo. Tanto desde la historia económica neoinstitucionalista de North como desde el neoinstitucionalismo de la "elección racional" de Mancur Olson, como desde la perspectiva no institucionalista de Amartya Sen, como de la gran diversidad de estudios empíricos desarrollados, existe un consenso cada vez mayor sobre la correlación fundamental entre instituciones y desarrollo

"Los individuos vivimos y operamos en un mundo de instituciones, de las que no somos siempre conscientes, muchas de las cuales transcienden hoy las fronteras nacionales. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen en gran medida de las instituciones que existen y de cómo funcionan. Las instituciones no sólo contribuyen a nuestras libertades, sino que deben ser evaluadas en función de su contribución a nuestras libertades. Así lo exige el contemplar el desarrollo humano como libertad..
(Sen, A. 2000).

El uso creciente de la palabra *governance* como distinta de *governability* ha llevado a la Real Academia Española y a la Unión Europea, que sepamos al menos, a proponer su traducción por "gobernanza" un galicismo

medieval en desuso[11]. Cualquiera que sea la suerte de la traducción propuesta, lo que se quiere significar es la diferencia conceptual entre "gobernanza" y "gobernabilidad" a pesar de la reconocida imprecisión del campo semántico de ambas.

En un trabajo reciente, Renate Mayntz recuerda que la propia palabra *governance* está experimentando una interesante evolución semántica: inicialmente *governance* se utilizó como sinónimo de *governing* (que proponemos traducir por gobernación) o proceso de gobernar a través de las organizaciones de gobernación (*governing organizations*). Pero –advierte- el campo semántico de la palabra se ha ampliado con dos nuevas acepciones: (1) hoy se recurre a *governance*, en primer lugar, para indicar "un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado"; (2) pero, en segundo lugar, se está recurriendo a *governance* para indicar algo mucho más amplio: inicialmente desde la economía de los costes de transacción, pero con mayor generalidad después, se descubrieron formas de coordinación social diferentes no sólo de la jerarquía sino de los mercados, recurriéndose entonces a la expresión governance para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social. Esta segunda acepción amplía de modo tal el campo semántico que la governance pierde pie en la teoría política para convertirse en una teoría general de las dinámicas sociales[12]. En tal caso la pregunta es si la gobernanza como paradigma emergente puede aportar algo que no aporte una perspectiva institucionalista de la política.

[11] Los servicios de la Comisión Europea analizaron las diversas traducciones del término *governance* a las lenguas oficiales de la Unión Europea, sugiriendo el uso de la palabra "gobernanza" en español, hasta el punto de titular "Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea" a un interesante proyecto en deliberación que puede consultarse en este mismo número de Instituciones y Desarrollo. Poco más tarde la propia Real Academia Española de la Lengua ha tratado de cerrar el debate, optando en noviembre del 2000 por la acepción gobernanza aunque admitiendo el uso como sinónimo de gobernabilidad (cfr. Departamento de Español al Día, RAE).[12] "Puede suceder que al extender el paradigma politológico originario para absorber en el mismo plano todas las formas individuales de coordinación, o de orden social, esto se tradujera en una excesiva extensión del paradigma mismo, que acabaría por allanar aquella atención selectiva indispensable que –al menos para la mente humana- es un prerrequisito de la construcción teórica. En cualquier caso, no se trataría de una teoría de la *governance* política, sino de una teoría mucho más general de las dinámicas sociales, convirtiéndose, así, no en una simple extensión de la primera, sino en un paradigma completamente nuevo" (R. Mayntz, 2000: 35-51)

La gobernabilidad pura y dura y su relación problemática con el desarrollo

La gobernabilidad es una cualidad que proponemos se postule de las sociedades o sistemas sociales, no de sus gobiernos. Hablamos de la gobernabilidad de un país o de una ciudad no de sus gobiernos, aunque obviamente las cualidades y calidades de éstos son un factor importantísimo de la gobernabilidad.

Un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. Esta es una caracterización inicial de la gobernabilidad muy inspirada en la formulada por Coppedge[13], que nos parece válida como punto de partida, aunque para llegar a una caracterización final que creemos bastante diferente y ya relevante a efectos de desarrollo.

La formulación más elaborada de este concepto inicial exige: (a) desarrollar el concepto de actor estratégico, (b) desarrollar el concepto de reglas y procedimientos de ejercicio de autoridad, (c) considerar si el orden público debe incluirse como un elemento del concepto de gobernabilidad y (d) considerar si el concepto de gobernabilidad es un concepto meramente positivo o puede abordarse también desde una perspectiva normativa.

Consideremos, en primer lugar, el concepto de actor estratégico. Por tal entendemos a todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.

Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presi-

[13] Coppedege, M., (1996).

dencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estadales o municipales claves...), o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología...), o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente...), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas...), o de la autoridad moral (iglesias...).

> *Cada recurso tiene un grupo prototipo asociado a él: el gobierno y la burocracia con los altos cargos públicos, los tecnócratas y los medios de comunicación con las ideas y la información, las empresas con los factores de producción, el ejército y la policía con la fuerza violenta, los partidos políticos con los activistas, y la autoridad moral con la Iglesia. Sin embargo, algunos grupos derivan su poder de más de un recurso: los partidos cuentan con activistas, ideas, autoridad moral (cuando son respetados) y los cargos públicos (cuando están en el gobierno); el gobierno cuenta con todos los recursos posibles en un momento o en otro. Cualquier grupo que controle uno o más de estos recursos es potencialmente un actor estratégico. Pero su poder también depende de la solidez del grupo, o del grado en el cual los miembros individuales o los subgrupos que los componen se comportan como un bloque sólido. La solidez depende de la organización, la unidad y el objetivo del grupo. La organización cuenta porque los grupos latentes tienen poco poder, mientras que los grupos pequeños que pueden hacer demandas concertadas, y proseguirlas, ejercen un poder desproporcionado a sus recursos. La unidad importa porque un grupo que trabaja por un objetivo común es más poderoso que un grupo dividido trabajando por objetivos contrarios. Finalmente, el ejercicio efectivo del poder depende del grado en el que el grupo tienen un claro objetivo, ya que incluso un grupo bien organizado, dotado y unido tiene poco poder si carece de un "proyecto" que promover. Los actores estratégicos típicos en América Latina son el gobierno (los líderes políticos en la Administración), el ejército, la burocracia y las empresas estatales, las cuales son conocidas colectivamente como el Estado; las asociaciones de empresarios, los sindicatos y confederaciones de trabajadores, las organizaciones de agricultores, la Iglesia y otros grupos de interés, a los que se conoce colectivamente como la sociedad; y los partidos políticos que intentan ser un mediador entre el Estado y la sociedad.*
> (Coppedge, M., 1996: 93)

Todo análisis de gobernabilidad comienza con el establecimiento del mapa de los actores estratégicos. Para ello hay que superar el simplismo del tipo relaciones "estado-sector privado-sociedad civil" para intentar

captar la complejidad y diversidad de los actores, sus expectativas y conflictos, las reglas de interacción explícita o implícitamente adoptadas, y la adecuación de todo ello a los desafíos que el sistema sociopolítico tiene planteados.

El análisis tiene que comenzar identificando en un momento histórico dado los actores estratégicos –internos o internacionales-, los recursos de poder que controlan, su solidez interna, sus expectativas, sus mapas mentales, su capacidad para representar o para agregar los intereses que dicen representar o expresar, el tipo de alianzas estratégicas –internas o internacionales- y los conflictos en los que están envueltos. El análisis no se conforma con abstracciones excesivamente simples del tipo "el Estado", "el sector privado" o las "organizaciones de la sociedad civil". Hay que descender al nivel de organizaciones, grupos y personas. Por ejemplo, el estado es conveniente verlo como una suma de partidos políticos, presidente, burocracia, ejército, empresas estatales, poder judicial, grupos parlamentarios estratégicos... El sector privado debe verse como asociaciones empresariales generales y de sector o empresas clave, nacionales o transnacionales, sindicatos... La sociedad civil debe especificarse en asociaciones poderosas, organizaciones no gubernamentales, iglesias y otros grupos estratégicos...

Cómo analizar la gobernabilidad

1.Identifica a los actores estratégicos.
2.Comienza con actores no estatales. Piensa sobre cómo los recursos y la solidez del actor afectan a sus relaciones con otros actores no estatales (si son relevantes) y con el estado, que provisionalmente es tratado como un actor individual. Para ser más exactos piensa sobre los siguientes aspectos de institucionalización:
(a)Inclusión: ¿Se reconocen los actores unos a otros como partes negociadoras legítimas? Si no, ¿Qué tácticas adoptan los actores excluidos para tratar de ganar un sitio en la mesa?

¿Cómo intentan excluirlos los otros actores?
(b)Luchas de poder: ¿Aceptan los actores la distribución existente de poder? Si no, ¿Qué tácticas adoptan para intentar aumentar su propio poder o reducir el de otros?

c)Negociación: ¿Qué fórmulas estables y mutuamente aceptables, si hay alguna, han negociado los actores para gobernar sus relaciones? Si no hay fórmulas estables ¿Qué tácticas utilizan los actores con el fin de que pueden ser renegociadas? Si hay una fórmula estable que no es aceptada totalmente ¿Cómo intentan algunos actores desviarla para su propio beneficio sin rechazarla totalmente?

El segundo paso consiste en establecer los retos a la gobernabilidad que el Estado debe intentar resolver:

3.Analiza la gobernabilidad intra-estatal del sistema de partidos: disgrega el Estado en sus componentes y establece los recursos y la estabilidad de cada uno.

4.Piensa en cómo los recursos y la solidez de cada actor estatal y del sistema de partidos afectan a sus relaciones con otros actores estatales, considerando la inclusión, las luchas de poder dentro del Estado, la negociación de fórmulas, y la formalización de fórmulas.

5.Si el país es una democracia, piensa si las relaciones entre los actores estatales son compatibles con las normas especiales de la gobernabilidad democrática, tales como la subordinación del ejército y de la burocracia a los civiles elegidos en el gobierno, y la responsabilidad del gobierno con los partidos en el Congreso.

6.Basándote en los puntos 4 y 5, haz una valoración más sofisticada de los recursos y de la solidez del estado. Extrae conclusiones sobre la capacidad del estado para resolver los retos procedentes de la sociedad.

(Coppedge, M., 1996: 65-66.)

En segundo lugar, debemos desarrollar el concepto de "reglas y procedimientos" a través de los que se toman decisiones de autoridad y los actores estratégicos resuelven sus conflictos. Coppedge llama "fórmulas" a estas reglas y procedimientos. En realidad, estas reglas, procedimientos o fórmulas –formales o informales- constituyen el verdadero régimen político de un país.

Las reglas y procedimientos son fundamentales porque deciden cómo se toman e implementan las decisiones de autoridad y, al hacerlo, definen mo orden contractual o legal de interacción, a un autócrata que garantizaría con su voluntad discrecional el orden y la paz social. La gobernabilidad será tanto mayor cuanto mayor sea el horizonte de duración de las reglas y procedimientos, es decir, su institucionalización. Cuando la gobernabilidad es procurada por el arbitrio de un caudillaje personalista

que descuida la formación de instituciones duraderas que lo hagan prescindible, estaremos ante una gobernabilidad falente, ocasional, no sostenible, independientemente de que el caudillo haya conquistado el poder electoralmente o por la fuerza. Napoleón reconoció esta elemental verdad cuando dijo que "los hombres no pueden fijar la historia. Sólo las instituciones pueden hacerlo".

Las reglas y procedimientos de la gobernabilidad serán tanto más duraderas cuanto mayor grado de conflicto entre los actores estratégicos sean capaces de contener y procesar pacíficamente. La crisis de gobernabilidad sólo se produce en realidad cuando el conflicto entre los actores tradicionales por su poder relativo o el conflicto con nuevos actores emergentes pone en cuestión no una regla, procedimiento o fórmula específicos sino la misma matriz institucional que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico. Hay muchos conflictos que lejos de poner en crisis la gobernabilidad, mediante su solución positiva contribuyen a la adaptabilidad y fortalecimiento de las fórmulas de gobernabilidad existentes. En este sentido cabría hablar de eficiencia adaptativa para designar aquella cualidad de las fórmulas que posibilita el reconocimiento y solución positiva de los conflictos mediante la adaptación de las fórmulas a los nuevos equilibrios entre los actores estratégicos.

En sociedades dinámicas, complejas, diversas y *volis nolis* impactadas por la internacionalización, los actores estratégicos viven permanentemente oportunidades y amenazas para aumentar o disminuir su poder relativo. Además, muchos grupos de interés pugnan por permanecer o por acceder a la condición de actor estratégico. Cada cambio tecnológico, económico, social o de entorno, genera un nuevo escenario de amenazas y oportunidades para el conjunto de actores estratégicos. La apertura del proceso privatizador puede ser una excelente oportunidad para algunas élites económicas y políticas locales aliadas a capitales transnacionales, pero es una amenaza para los sindicatos que habían hecho de la patrimonialización parcial de estas empresas uno de sus recursos de poder más importantes. La pérdida por las Fuerzas Armadas de los sectores empresariales que aún controlan en algunos países latinoamericanos es una pérdida de un recurso de poder de éstas, pero puede ser una oportunidad para los sectores empresariales privados. El intento de creación de un servicio civil meritocrático será visto como una oportunidad por los

servidores civiles profesionales y por los aspirantes cualificados para serlo, pero será vivido como una amenaza por los partidos políticos que toman la clientelización del servicio civil como un recurso de poder. La garantía internacional del respeto a los derechos humanos puede vivirse como una pérdida de poder por los organismos represores tradicionales, pero como una oportunidad para devenir actor estratégico por parte de grupos tradicionalmente represaliados.

El grupo que quiere proteger o incrementar su poder relativo puede utilizar diferentes tácticas: fortalecer sus recursos de poder y efectividad, buscar nuevas alianzas, socavar el poder de los otros grupos, conseguir recursos de poder diferentes de los que le son característicos (sindicatos que consiguen propiedad de empresas; iglesias que crean o influyen en partidos políticos; empresarios que controlan medios de comunicación...), ordenar sus recursos con más eficacia mediante el fortalecimiento organizativo... (Coppedge: 67). El grupo que quiere ser reconocido como actor estratégico puede pretender encontrar su espacio dentro de la matriz institucional mediante la modificación de alguna fórmula específica de la misma: caso de los zapatistas en México y de algunos otros movimientos indígenas emergentes, o, por el contrario, puede plantear un cambio fundamental de la matriz institucional como sucede con algunos movimientos guerrilleros y algunos planteamientos indígenas, etc. Las tácticas que utilizarán son completamente diferentes: desde el cambio en la coalición gobernante, la provocación de la crisis ministerial, la votación de no confianza, la moción de censura, la reforma constitucional o legislativa, etc... hasta la subversión, la guerra, la violencia, el terrorismo, la movilización social, la agitación ideológica, la búsqueda de alianzas internas e internacionales... En Venezuela, el actual Presidente Chávez utilizó diversas tácticas y recursos de poder para provocar una alteración radical de la matriz institucional de la Cuarta República plasmada en las fórmulas aún en gestación de la gobernabilidad incierta característica de la Quinta República.

El concepto de gobernabilidad asume, pues, el conflicto entre actores como una dimensión fundamental sin la que no sería posible interpretar la dinámica de las reglas, procedimientos o fórmulas llamadas a asegurar la gobernabilidad en un momento y un sistema sociopolítico dados. A mayor eficiencia adaptativa de las fórmulas, mayor será el grado de pro-

cesamiento de los conflictos, mejor el aprendizaje colectivo y el desarrollo incremental de nuevas fórmulas y, en definitiva, mayor la calidad de la gobernabilidad existente.

En tercer lugar, debemos debatir si la gobernabilidad exige sólo la aceptación de las reglas y procedimientos por los poderosos o exige, además, un grado de cumplimiento –por grado o por fuerza- mínimo y generalizado de las decisiones de autoridad por parte también de los actores no estratégicos y de la gente en general. En palabras más tradicionales se trata de saber si la gobernabilidad exige el orden público general. La cuestión es importante en algunos contextos nacionales y urbanos latinoamericanos en que los actores estratégicos han conseguido dirimir electoralmente sus conflictos –bajo mayor o menor tutela internacional- y establecer algún sistema de frenos y contrapesos –con fuertes rasgos informales- en sus interrelaciones, pero sin llegar a generar un ordenamiento universal de las interacciones. Fuertes bolsas de informalidad o exclusión viven al margen del orden generado por y para los actores estratégicos. El horror de la sociedad al vacío hace que en estos agujeros de institucionalidad formal se desarrollen estructuras informales que pueden llegar a ser culturales e institucionalizadas y que en general conviven con fuertes dosis de anomia, desintegración social, pobreza, economía de supervivencia y "emprendimiento" criminales. El debate gira sobre si la desestructuración social con todas sus graves consecuencias significa ingobernabilidad cuando los actores poderosos son capaces de impedir el nacimiento de nuevos actores que produzcan conflictos que las reglas y procedimientos vigentes no son capaces de resolver. La respuesta a este debate exige, creemos, considerar las relaciones entre gobernabilidad y desarrollo.

La pregunta es ¿gobernabilidad para qué? Si la gobernabilidad es compatible con las dictaduras, la represión feroz, los caudillajes personalistas que abortan el desarrollo institucional, los fundamentalismos, las coaliciones distributivas que bloquean los procesos de reforma, las hambrunas, la destrucción medioambiental etc., ¿De qué y a quién sirve la gobernabilidad así entendida? La respuesta de todos los conservadores del mundo es siempre la misma: la gobernabilidad existente es la única posible, el pueblo no está preparado, no hay alternativa positiva posible, o el orden existente o el caos entendido como vuelta al estado de naturaleza –al margen de que mucha gente pueda ya estar viviendo en tal esta-

do- (como en el viejo cuento, el dictador arenga a la población diciéndole "o yo o el caos". La población grita "¡el caos, el caos!", y él contesta impasible: "no importa yo también soy el caos").

Finalmente, consideremos las relaciones entre gobernabilidad y desarrollo. Si la gobernabilidad fuera un fin en sí misma, tendríamos que medirla y ordenar los países en más o menos gobernables, en función de la capacidad del régimen político para integrar a los actores estratégicos y asegurar la eficacia del ejercicio de la autoridad. La gobernabilidad vendría a coincidir con el grado de "ley y orden" existente, independientemente de la naturaleza y calidad de la ley y de las consecuencias económicas y sociales del tipo de orden vigente. La gobernabilidad así planteada, como institucionalidad socio-política capaz de generar orden o al menos de impedir la descohesión social, es ajena a la idea de desarrollo. Así considerada, no tenemos argumentos para negar que la gobernabilidad de una dictadura fundamentalista es menor que la de Holanda, por ejemplo. Parece claro que desde la lógica de la cooperación al desarrollo esta aproximación a la gobernabilidad no resulta relevante.

Cuando pasamos a reconocer que existen unas formas de gobernabilidad capaces de producir desarrollo y otras que no, la aproximación a la gobernabilidad cambia necesariamente. Si axiológicamente asumimos que la gobernabilidad tiene que ser evaluada en función de su capacidad para producir desarrollo o bienestar en la gente, entonces resulta que:

- Aunque el desarrollo exige gobernabilidad, no toda forma de gobernabilidad es capaz de producir desarrollo, por lo que resulta fundamental especificar qué formas de gobernabilidad son capaces de generar desarrollo y cuáles no.

- La misma ambivalencia se percibe entre la gobernabilidad y el conflicto antisistémico. La gobernabilidad no productora de de sarrollo es compatible sólo con los conflictos resolubles dentro del marco de reglas y procedimientos que la definen. Cuando un viejo actor disidente u otro nuevo emergente tienen recursos de poder suficientes para replantear el cambio radical del marco institucional de la gobernabilidad existente (alterando así los

> equilibrios de poder y los intereses representados en la toma de decisiones) el conflicto resulta incompatible con la gobernabilidad existente, pero puede –no necesariamente- ser generativo de una nueva gobernabilidad más incentivadora del desarrollo. En tales casos, la lógica de la cooperación al desarrollo obliga a reconocer respetuosamente al conflicto y apoyar su desenlace positivo. La cooperación a la gobernabilidad no es la negación o anulación sino el reconocimiento y discernimiento del conflicto así como la capacidad para actuar para su resolución en formas de gobernabilidad superiores en tanto que más capaces de producir desarrollo. El análisis y el apoyo a la superación positiva del conflicto pasan a ser así temas claves de la cooperación a la gobernabilidad y el desarrollo.

El que el desarrollo humano implique –como razonamos después- democracia y gobernabilidad democrática no significa que toda gobernabilidad democrática produzca desarrollo humano. En realidad, democracia y autocracia son categorías politológicas no construidas para significar potencialidades de desarrollo. Pero el debate se ha producido y sigue vivo y en buena parte abierto. Nuestra posición es que no podemos hablar de desarrollo humano –por las razones que después se exponen- sin lucha por o progreso en la democracia y su gobernabilidad. Pero si adoptamos una concepción menos exigente de desarrollo y lo conceptualizamos como crecimiento y hasta como desarrollo económico y social, entonces tendremos que reconocer que tal desarrollo, según resulta de los estudios histórico-empíricos, no ha dependido de la naturaleza democrática o autocrática del régimen político, sino de la forma o tipo de gobernabilidad en que se han concretado.

Mancur Olson y el neoinstitucionalismo en general han avanzado mucho en el relevamiento de los rasgos institucionales que posibilitan que en una autocracia y en una democracia se desarrollen políticas públicas y comportamientos privados que generan crecimiento. Cuando los actores estratégicos –democráticos o autocráticos- convienen en un marco institucional duradero que, a través de frenos y contrapesos productores de seguridad jurídica, define y protege eficazmente los derechos de propiedad, la libertad de empresa y la garantía de cumplimiento de los contratos para el conjunto de la población, en tales condiciones el sistema político protegerá la autonomía y la libertad económica del sector

privado integrador potencialmente de toda la población y un tipo de ordenación y acción del sector público respetuoso y protector de las misma: con horizonte a largo plazo, este sistema institucional producirá crecimiento sostenido que beneficiará al conjunto de la población. La clave para la producción de crecimiento no está, pues, en la naturaleza del régimen político sino en la base institucional y más concretamente en la institucionalidad económica y de las garantías de protección y apoyo de la autonomía de ésta por la autoridad política. No basta, pues, con tener autocracia para producir desarrollo; tampoco con celebrar elecciones para que la democracia produzca crecimiento. La clave está en generar las instituciones económicas y políticas del crecimiento de calidad, y aunque sabemos bastante de cuáles son éstas, sabemos mucho menos de cómo construirlas[14].

La gobernabilidad pura y dura –la que se contempla como predicado del régimen político y no como atributo del desarrollo- es sinónimo de estabilidad política. Ésta es compatible con el conflicto siempre que se trate de un tipo de conflicto capaz de resolverse dentro de las reglas y procedimientos convenidos y cumplidos por los actores estratégicos. En entornos muy estables y aislados, los actores, las reglas y los procedimientos tenderán a ser rígidos. Tenderá a dificultarse la emergencia de nuevos actores, se propenderá a *ningunear* los intereses y las valoraciones que no puedan ser asimilados por los actores estratégicos asentados. Las autocracias y las partidocracias con escasa capacidad de agregación de intereses y valoraciones sufren de esta rigidez institucional. Son capaces de procesar los conflictos entre actores estratégicos sólo cuando no cuestionan las reglas del juego. El precio a pagar es la marginación o la exclusión de muchos intereses y valoraciones presentes en el cuerpo social, que quedará sometido entonces a un fuerte riesgo de desestructuración: la ciudadanía se resentirá necesariamente por la coacción física y moral que será necesario utilizar para garantizar un orden público que estará no obstante siempre amenazado. La gobernabilidad falente se mantendrá de

[14] Una excelente exposición del estado del arte de las relaciones entre instituciones y desempeño económico puede encontrarse en Jean-Jacques Dethier, (1999), en <http://www.zef.de> La exposición más actual se encuentra en el Informe del Banco Mundial 2001, que constituye un alegato a favor de la construcción o reforma de la institucionalidad económica "para que los pobres puedan acceder a los beneficios del mercado" a la vez que una guía metodológica para la cooperación al desarrollo institucional en este ámbito.

todos modos mientras los intereses excluidos o marginados no vean la oportunidad –a través de un análisis costo beneficio intuitivo- de invertir en la generación de nuevos actores que a través del conflicto –acusado de antisistémico por los instalados- replanteen las reglas y procedimientos de acceso y ejercicio del poder.

En entornos más complejos, dinámicos e interdependientes como son los actuales, las reglas y procedimientos aseguradores de la gobernabilidad deberán tener flexibilidad para acomodar a nuevos actores y para reacomodar a los actores estratégicos preexistentes. Cuando las reglas y procedimientos amparan "coaliciones distributivas" renuentes a incorporar nuevos actores, intereses y valoraciones, si se dan las condiciones para que éstos emerjan en la arena política, el conflicto se hace inevitable y la estabilidad política padece. Esto en sí no es nada bueno ni malo: el conflicto puede resolverse –positivamente- en nuevas reglas de juego que incentiven el desarrollo mediante los cambios institucionales necesarios o –negativamente- mediante la ampliación de la coalición distributiva a los nuevos actores, sin alterar la institucionalidad –patrimonialista, populista, clientelar, caudillista, mercantilista, corporativa...- que bloquea el desarrollo. En América Latina tenemos ejemplos de todo ello.

Así entendidas, las crisis de gobernabilidad pueden proceder:

- De la incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción (acción colectiva) de los actores poderosos, especialmente cuando los equilibrios de poder cambian y las reglas precedentes ya no valen (sería la situación de gobernabilidad en el México de Fox quien para construir la gobernabilidad democrática necesita proceder a una alteración de las fórmulas institucionales preexistentes)

- De la débil o la inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos (como sucede con regímenes políticos cuyas reglas, a la vista de la conformación socio-política históricamente construida, llevan insitas el riesgo de ingobernabilidad al dificultar la formación de las coaliciones necesarias para gobernar efectivamente. Caso de Ecuador o Paraguay.

- De la emergencia de nuevos actores estratégicos que plantean un cambio radical de las fórmulas (caso de Colombia).

- Del cambio estratégico de actores poderosos que replantean la fórmula hasta entonces aceptada (autonomismo de Guayaquil y otros territorios latinoamericanos).

- De la incapacidad de los actores estratégicos para mantener niveles básicos de ley y orden (caso de Nicaragua, El Salvador y otros países y ciudades).

Si la gobernabilidad no es un fin en sí misma sino una condición necesaria y no suficiente para la producción de desarrollo, podemos sostener un concepto normativo de gobernabilidad desde el cual poder no sólo evaluar sino orientar políticas. En efecto, la investigación sobre gobernabilidad deberá focalizarse en las reglas, procedimientos o fórmulas –marco institucional formal e informal- y en si los mismos son o no capaces y en qué grado de producir desarrollo. El análisis institucional y su insistencia en vincular en una matriz analítica unitaria las instituciones económicas y las instituciones políticas puede resultar de gran utilidad al respecto.

"El sistema legal confiere y garantiza derechos legales. Estos derechos protegen intereses económicos y se definen a través del proceso político. El sistema legal formal de una autoridad soberana juega un rol económico mayor pues fija y garantiza las reglas básicas que gobiernan el intercambio incluyendo tanto los derechos económicos como aquellos derechos políticos básicos que son prerrequisito para el ejercicio de los derechos económicos. Sin embargo, otros sistemas legales (informales) resultan también importantes para crear y garantizar derechos. Los derechos legales (formales) no vienen definidos en abstracto sino a través del proceso político y sus actores. El comportamiento de los grupos de interés que compiten por derechos (ventajas económicas) particulares de acuerdo con las reglas de las instituciones políticas establecidas definen el sistema político. Las decisiones políticas, ya se refieran al diseño o a la implementación, son transformadas en políticas y acciones por el sistema administrativo mediante una jerarquía de agentes actuando en nombre de sus principales (ciudadanos, políticos y formuladores de políticas). La gobernanza pública se caracteriza, pues, por estructuras de agencia. Los actores políticos

entran en conflicto con sus agentes los cuales tienen ventaja en términos de la información o las acciones concernientes a las operaciones del gobierno."
(J.J. Dethier, 1999).

"Según análisis econométricos que presentan en este informe, más de la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los países desarrollados y los latinoamericanos se encuentran asociadas a las deficiencias en las instituciones de estos últimos. La falta de respeto por la ley, la corrupción y la ineficacia de los gobiernos para proveer los servicios públicos esenciales son problemas que en mayor o menor medida padecen los países latinoamericanos, incluso más que otras regiones del mundo en desarrollo... La asociación entre calidad de las instituciones y desarrollo económico, humano y social es especialmente estrecha, en parte porque las instituciones están influidas por el mismo proceso de desarrollo...

La pregunta que aún no se ha respondido en forma suficientemente satisfactoria es ¿Cómo se cambian las instituciones? Desde un punto de vista analítico es necesario entender primero qué determina la calidad de las instituciones para poder abordar luego el problema de cómo cambiarlas. Las instituciones públicas son, por naturaleza, la expresión de fuerzas políticas a través de las cuales las sociedades intentan resolver sus problemas colectivos. Por consiguiente, la calidad de las instituciones debe estar influida, necesariamente, por reglas y prácticas del sistema político. No obstante, las relaciones entre la política y la calidad de las instituciones han sido objeto de muy pocos estudios, incluso entre los organismos internacionales, a pesar de las importantes implicaciones para sus actividades. En este informe hemos decidido incursionar, con cierto temor, en el difícil terreno de las ciencias políticas.

La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes.

La mayor parte de las democracias latinoamericanas se encuentra actualmente en una coyuntura decisiva. El entusiasmo inicial que acompañó la ola de

democratización que se propagó en América Latina hace más de una década ha comenzado a erosionarse y, en muchos casos, ha sido reemplazado por la insatisfacción y el cinismo. Además, existe un creciente consenso de que se requieren reformas institucionales de amplio alcance para estimular la eficiencia económica y la equidad social. Pero a diferencia de muchas de las reformas anteriores, que en su mayoría involucraron aspectos técnicos, estas reformas no pueden concebirse por fuera de la política. En pocas palabras, cualquier intento por poner en práctica las llamadas "reformas de segunda generación" estará destinado al fracaso si no tiene en cuenta la política. Así pues, la política y las instituciones políticas habrán de adquirir preeminente importancia en los años venideros".
(BID, 2000)

Democracia y gobernabilidad democrática

¿Cuándo pasamos de la simple gobernabilidad a la gobernabilidad democrática? ¿Qué características determinan que la gobernabilidad de un sistema social pueda calificarse de democrática? ¿Qué factores determinan la transición a la gobernabilidad democrática? ¿Qué determina el avance, el retroceso o la caída de la misma? ¿Qué relaciones existen entre gobernabilidad democrática y desarrollo humano?

La gobernabilidad democrática presupone la existencia de democracia, pero ésta no es condición suficiente para que exista gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia. No podemos avanzar, pues, en el concepto de gobernabilidad democrática sin precisar el concepto de democracia. ¿Cuáles son los elementos mínimos de un sistema sociopolítico que permiten calificar a su régimen como democrático?

La democracia es un ideal y a la vez una realidad empírica. Aquí dejamos de lado la importantísima reflexión y discusión sobre los ideales democráticos. Necesitamos un marco conceptual que nos permita reconocer la realidad de un gobierno dado como democrático. Y si mantenemos de la democracia un concepto amplio incluyente de diversas categorías, necesitamos saber a qué categoría específica podemos referir cada gobierno considerado.

La tarea no es sencilla pues no existe consenso académico al respecto. Collier y Levitsky han identificado más de 550 subtipos de democracia en una revisión de 150 trabajos recientes[15].

Muchos siguen un concepto minimalista de democracia que podemos calificar como "democracia electoral", derivado de la definición de democracia de Shumpeter como "un sistema para llegar a la toma de decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de un esfuerzo competitivo por conquistar el voto popular". Hungtington, Przeworski y muchos otros enfatizan este aspecto de las elecciones competitivas como medio para alcanzar el poder como el rasgo definidor de la democracia. Se trata de una concepción minimalista que aunque ofrece interesantes ventajas de medición ignora hasta qué punto las elecciones multipartidistas pueden encubrir la discriminación o la no participación de sectores significativos de la población en la competencia electoral o la defensa de intereses, o el dominio por actores poderosos de recursos de poder no sujetos a la responsabilización ante las autoridades electas, o, sencillamente, la violación contumaz de derechos humanos fundamentales[16].

La elaboración seminal para un concepto empírico de democracia más exigente y fundado en la realización del valor de la igualdad política se encuentra en el concepto de poliarquía de Dahl. Siguiendo a Dahl (1998: 38 y 92), la democracia ha de satisfacer, de modo general aunque no pleno, los siguientes estándares:

- participación efectiva;
- la igualdad de voto;
- la posibilidad de un entendimiento informado;
- el ejercicio del control final sobre la agenda, y la inclusión de adultos.

[15] Collier, D. y Levitsky, S, (1997; p. 430-451)

[16] Para una presentación y crítica del concepto de democracia electoral puede verse Diamond, L. (2000).

A su vez, la satisfacción de estos estándares exige un sistema institucional:

(1) a cargo de representantes electos,
(2) que garantiza elecciones libres, limpias y frecuentes,
(3) que garantiza la libertad de expresión,
(4) que provee información alternativa,
(5) que permite la libertad y la autonomía asociativa y
(6) que incluye en la ciudadanía a la totalidad de los adultos.

Para Dahl todos estos estándares y requerimientos institucionales son necesarios porque sin ellos es imposible la "igualdad política", es decir, la capacidad de los ciudadanos para influir igualmente las políticas del estado[17].

Sobre esta base Diamond ha elaborado un concepto de "democracia liberal" que añade a los elementos de la democracia electoral los siguientes componentes:

- El control del estado y de sus decisiones y asignaciones clave reside, de hecho y de derecho, en las autoridades electas y no en poderes extranjeros o en actores no sujetos a responsabilización; en particular, los militares y la policía están subordinados a las autoridades civiles representativas.

- El poder ejecutivo está limitado, de hecho y de derecho, por otras instituciones autónomas estatales como un poder judicial independiente, el parlamento y otros mecanismos de responsabilización horizontal.

- No sólo son inciertos los resultados electorales, con voto significativo para la oposición y la presunción de alternancia de partidos en el gobierno, sino que ningún grupo que se adhiere a los principios constitucionales ve negado su derecho a formar un partido y a contender en las elecciones.

[17]Dahl, R.A. (1998).

- Las minorías culturales, étnicas y religiosas tienen reconocido el derecho efectivo de expresar sus intereses en el proceso político, hablar su lengua y desarrollar su cultura.

- Además de, a través de los partidos políticos y las elecciones, los ciudadanos cuentan con múltiples y dinámicos canales de ex presión y representación de sus intereses y valores, incluyendo diversos movimientos y asociaciones independientes que tienen el derecho de crear y de formar parte.

- Existen fuentes alternativas de información (incluyendo los medios de comunicación independientes) a los que los ciudadanos tienen libre acceso.

- Los ciudadanos tienen una libertad substancial de conciencia, opinión, discusión, expresión, publicación, reunión, manifestación y petición.

- Los ciudadanos son políticamente iguales bajo la ley, aunque resulten desiguales los recursos políticos con que cuentan.

- Las libertades de los individuos y de los grupos se encuentra efectivamente protegidas por un poder judicial independiente y no discriminador, cuyas decisiones son garantizadas y respetadas por los otros centros de poder.

- El estado de derecho protege a los ciudadanos frente al riesgo de detención injustificada, exilio, terror, tortura, e interferencia debida en sus vidas personales tanto cuando procede del estado como de otras fuerzas organizadas no estatales o anti-estatales.

- Todo lo cual requiere como requisito institucional la existencia de una constitución ordenadora y a la que se sujetan todos los ciudadanos y los poderes del estado[18]

[18] Esta caracterización de la democracia liberal se encuentra en Diamond (2000:11-12). El mismo autor señala que los expresados elementos de la democracia liberal componen la mayoría de los criterios a través de los cuales *Freedom House* anualmente gradúa los derechos políticos y las libertades civiles.

Por debajo de las democracias liberales y de las meramente electorales están lo que algunos autores han llamado "pseudodemocracias" y "no democracias". Se trata de categorías de regímenes políticos que se encuentran entre la democracia electoral minimalista y los sistemas genuinamente autoritarios. Linz y Lypset llaman "pseudodemocracias" a los regímenes en que la existencia de instituciones políticas formalmente democráticas, tales como la competencia electoral multipartidaria, enmascara (a menudo para legitimar) la realidad de una dominación autoritaria. Un tipo de pseudodemocracia es el integrado por el régimen de partido político hegemónico en el que el partido gobernante usa extensivamente la coerción, el patronazgo, el control de los medios y otros recursos que en conjunto niegan a los partidos de la oposición la oportunidad real de competir por el poder, lo que se traduce en el control masivo por el partido hegemónico del ejecutivo, el legislativo, los gobiernos subnacionales así como la sumisión del poder judicial (México hasta 1988). La pseudodemocracia abraza también aquellos regímenes de competencia electoral multipartidaria en los que el proceso electoral ofrece alguna oportunidad a la oposición pero se encuentra falseado por el abuso de recursos de poder que realiza el partido o la coalición en el gobierno, con lo que la oposición no tiene oportunidad real de acceder sino a posiciones de poder subalterno (México hasta el septenato de Zedillo). Lo que distingue a las pseudodemocracias de otros regímenes no democráticos es su tolerancia legal de partidos políticos de oposición –lo que no impide que de hecho se deniegue a éstos los posibilidad de acceder al gobierno), tolerancia que viene generalmente acompañada de la aceptación en la sociedad de mayores espacios para el pluralismo organizativo y las actividades de disenso que los que son característicos de los regímenes genuinamente autoritarios[19].

Considerando las categorías anteriormente expuestas ¿Dónde se encuentran ubicadas las "democracias" latinoamericanas? ¿Qué tipo de gobernabilidad las caracteriza? ¿Podemos calificar de democrática a la gobernabilidad característica de muchas democracias latinoamericanas? ¿Cuándo no?, ¿En qué consiste y cómo avanzar hacia la gobernabilidad democrática? Creemos que la conceptualización realizada por O'Donnell de muchas democracias latinoamericanas como "democracias delegativas" aporta respuestas interesantes a estas cuestiones.

[19] Diamond, L., (2000: 15-17)

La mayoría de los observadores internacionales coinciden en señalar que el gran avance de la democracia en América Latina hace ya tiempo que se encuentra estancado y con serias amenazas de retroceso en algunos países quizás no hacia formas autoritarias pero sí hacia nuevas formas semidemocráticas. "Durante la última década, los notables avances en libertad experimentados en la región han sido compensados por las pérdidas. Nueve de los 22 principales países de la región tenían mayores niveles de libertad en 1997 que en 1987, y otros nueve tenían menores niveles. Mientras cinco países hicieron transiciones a la democracia formal (Chile, Nicaragua, Haití, Panamá y Paraguay) durante esta década, sólo Chile alcanzó la condición de "libre", y otros cinco perdieron esta consideración por el deterioro registrado en sus condiciones democráticas. Incluso en Argentina, Jamaica y Venezuela, *Freedom House* ha observado una tendencia al deterioro en los últimos años. Hacia fines de 1997, sólo 11 de los 22 principales países de la región eran considerados "libres" comparados con los trece de 1987. La recesión del autoritarismo ha sido seguida por una cierta recesión de la democracia liberal en la medida en que la región converge hacia formas más mixtas de regímenes semidemocráticos" (Diamond: ob.cit., 32). Todo esto parece corresponderse con la naturaleza "delegativa" de las democracias latinoamericanas, con la preocupante y hasta creciente violación de derechos humanos[20] y con la debilidad o baja intensidad institucional formal de las democracias latinoamericanas. Es lo que O'Donnell ha llamado "democracias delegativas".

Las democracias delegativas parecen tener las mismas características formales que las democracias liberales pero son institucionalmente huecas y frágiles. Los votantes son movilizados por vínculos clientelistas, populistas, personalistas (más que programáticos); los partidos y los grupos de interés son débiles y fragmentados. En lugar de producir un medio efectivo de representación de los intereses populares, las elecciones dele-

[20] Desde orientaciones políticas diferentes *Human Rights Watch* y *Freedom House* llegan a conclusiones similares en sucesivos informes sobre la región. Por lo demás, las víctimas de las violaciones de los derechos humanos se concentran muy mayoritariamente entre las mujeres, los niños, los pobres, los sin tierra, sin poder y sin educación, además de en las comunidades indígenas. Parte de las crisis de gobernabilidad vividas recién proceden de "democracias" donde se había construido un consenso entre élites excluyendo a todos estos sectores a los que no alcanzó o alcanzó escasamente la inclusión democrática. La crisis de legitimidad consiguiente ha producido que, cuando las circunstancias lo han permitido, estos sectores se hayan organizado generando nuevos movimientos que piden otro tipo de democracia más inclusiva.

gan una autoridad amplia y en gran parte irresponsable en quien gana las presidenciales. En muchos países, el Presidente electo puede gobernar por decreto o construir mayorías congresales mediante la compra de congresistas en base a los enormes poderes de ingerencia discrecional en la economía. Algunos presidentes, como en el caso de Menem, Fujimori o Chávez, llegan al poder carismáticamente y aprovechando el vacío institucional. Pero en lugar de fortalecer el poder judicial, los partidos políticos, el congreso y otras instituciones representativas, estos Presidentes delegativos tratan deliberadamente de debilitarlas, fragmentarlas y marginalizarlas aún más. El punto clave es que la democracia delegativa es no sólo una estructura sino también un proceso que con el tiempo tiende a acentuar la debilidad de las instituciones políticas y la personalización del poder político.

Las democracias delegativas presentan serios problemas para la estabilidad y calidad de las democracias. Los sistemas verdaderamente representativos también delegan autoridad pero lo hacen más ampliamente en poderes separados que rinden cuentas no vertical y ocasionalmente en tiempo de elecciones sino también horizontal y continuadamente mediante el juego constitucional de frenos y contrapesos entre los poderes independientes del estado. En la medida en que se apoyan en instituciones políticas bien desarrolladas (partidos, legislativos, tribunales, burocracias, gobiernos locales) están más inclinadas a comprometer las fuerzas organizadas en la sociedad civil (y a proveer en consecuencia una rendición de cuentas vertical más continua), las democracias representativas no sólo son superiores en la limitación de los abusos del poder sino más propensas a producir políticas estables, sostenibles y ampliamente aceptables (aunque quizás menos capaces de producir "milagros" en el corto plazo). Son más capaces de evitar las crisis repetidas y de atenuar en vez de acentuar el cinismo popular. Por todo lo cual las democracias tenderán a consolidarse y a funcionar más efectivamente cuanto más representativa y menos delegativa resulte su naturaleza[21].

> El grado de delegación y su impacto en las democracias latinoamericanas son muy distintos según los países. Pero sus defectos fundamentales –personalismo, concentración de poder, e instituciones

[21] O'Donnell, G. (1994: 55-69)

> políticas débiles y poco responsables- han contribuido prominentemente a la turbulencia y a la pobre calidad de la democracia y al cinismo político y la apatía consiguiente que hoy impregna los públicos latinoamericanos. Los bajos índices de confianza en las instituciones y la alarmante caída en los índices de confianza interpersonal así parecen reflejarlo. La degradación institucional de los personalismos tipo Menem, Fujimori o Chávez costarán muchos años de reparar. En especial las disfunciones características del sistema judicial a lo largo y ancho de la región evidencian severos problemas de corrupción, ineficiencia, inaccesibilidad, falta de recursos, autonomía, profesionalismo y, en suma, de profunda debilidad del estado de derecho, con lo que sufre no sólo la democracia sino también la vitalidad y la reforma económica y social

La gobernabilidad democrática supone que los actores estratégicos se comportarán conforme a las fórmulas al menos de una poliarquía. En consecuencia, la democracia añade exigencias muy estrictas de gobernabilidad por lo que al comportamiento de los actores estratégicos o poderosos se refiere. La gobernabilidad democrática supone que los actores poderosos resuelven sus conflictos y acatan y cumplen las decisiones emanadas del legislativo y del ejecutivo procedentes ambos de un proceso electoral producido en un entorno de libertades políticas y derechos fundamentales, quedando prohibidas las fórmulas públicas o privadas que violen los derechos fundamentales de los ciudadanos o las otras garantías constitucionales, todo garantizado en último término por un poder judicial independiente e imparcial.

Conviene reconocer una tensión inherente a la distinción entre gobernabilidad y democracia. La esencia de la tensión es que la gobernabilidad requiere la representación de actores proporcional a su poder mientras que la democracia ideal requiere la representación de actores proporcional a su número. La clave está en que muchos actores poderosos en términos de recursos y de solidez pueden estar sub-representados por las instituciones democráticas. Como la clave de la democracia es la igualdad política, a mayor desigualdad en la distribución de la riqueza, la información, las armas y otros recursos políticos, mayor tensión entre la democracia y la gobernabilidad. De hecho, en estos casos la

exigencia de gobernabilidad acabará debilitando o deteriorando las instituciones formales democráticas. Junto a éstas se introducirán prácticas y reglas informales que sobre-representen a los actores poderosos, deteriorando la igualdad política y la democracia, pero asegurando la gobernabilidad. Buena parte de la debilidad y deterioro democrático de América Latina puede interpretarse con base en la escasa representatividad de los actores poderosos y de la incapacidad de los intereses excluidos para organizarse y constituirse en actores estratégicos. El populismo y el clientelismo son prácticas informales que expresan la inexistencia de actores estratégicos representativos de los intereses populares.

No basta, pues, con la existencia de fórmulas, reglas o procedimientos formalmente democráticos. Para que exista gobernabilidad democrática es necesario que los actores estratégicos se constituyan y comporten efectivamente conforme a las fórmulas propias al menos de una poliarquía. Cuando los actores, informalmente, desarrollan prácticas o fórmulas en contradicción con las fórmulas democráticas (fraude electoral; barreras a la participación política; reconocimiento de ámbitos de poder no sujetos a las autoridades elegidas; prebendarismo y clientelización; corrupción..) es posible aunque poco probable que dichas fórmulas informales puedan procurar gobernabilidad, pero en absoluto gobernabilidad democrática. La exigencia de gobernabilidad democrática no se limita, pues, a constatar la existencia de una institucionalidad formalmente democrática, pues se plantea analizar el comportamiento de los actores estratégicos para verificar si éstos se comportan y resuelven sus conflictos efectivamente conforme a las fórmulas democráticas formalmente establecidas.

Democracia y gobernabilidad son, pues, dos conceptos diferentes que pueden y deben sin embargo relacionarse. Puede existir gobernabilidad sin democracia, pero también democracia sin o con escasa gobernabilidad. La gobernabilidad autocrática, cuando cumple con determinados requerimientos institucionales puede producir crecimiento económico, como sucedió con el régimen franquista después de 1959 o con el pinochetista chileno o con las autocracias desarrollistas del Sudeste Asiático o con el régimen chino después de Mao Tse Tung. Lo que es evidente es que no puede haber crecimiento sin gobernabilidad. Igualmente cierto es que cuando del crecimiento pasamos al desarrollo humano como criterio evaluador último de la gobernabilidad, la exigencia entonces no es de

simple gobernabilidad sino de gobernabilidad democrática. Para argumentar esta afirmación necesitamos exponer sintéticamente las relaciones entre democracia y crecimiento, crecimiento y desarrollo humano y, finalmente, desarrollo humano y democracia. Es lo que hacemos en el epígrafe siguiente.

El desarrollo humano y la gobernabilidad democrática

Existe una ya larga literatura sobre las relaciones entre desarrollo y democracia. Lipset, uno de los iniciadores del tema llegó a la conclusión optimista de que "cuando más rico fuera un país en términos económicos mayores probabilidades tendría de sostener un gobierno democrático" pues más se moderarían sus clases altas y bajas y más se ampliarían sus clases medias surgiendo así el suelo socio-económico requerido por una democracia sostenible[22]. Este argumento coincidía con el sentido común derivable de las experiencias seguidas en Occidente y dio base a las llamadas teorías de la modernización. Pero estas cayeron fuertemente en descrédito durante los años 70 y 80 al ser contradichas tanto por las investigación como por el curso de los acontecimientos. Hannan y Carroll (1981) cruzando datos cuantitativos de diversos países llegan a la conclusión de que el crecimiento económico sirve para mantener e inclusive para reforzar el régimen político, del tipo que sea, que conduce al desarrollo. Y a la misma conclusión llegan Przeworski y Limongi en 1997[23]. Históricamente, el fuerte crecimiento experimentado por América Latina en tiempos del desarrollo por sustitución de importaciones, no impidió el que gran parte de la región cayera bajo el sistema que O'Donnell llamó autoritarismo burocrático. Este autor remarcó que en América Latina tanto bajos como altos niveles de crecimiento pueden estar asociados con sistemas políticos autocráticos y que la democracia resulta viable en niveles medios de modernización. Se ratificaba así la vieja verdad de que la política no puede ser comprendida como una mera proyección de la sociedad o como un epifenómeno sociológico y que la senda de la modernización

[22] Lipset, Seymour Martín (1959, 53: 69-105)
[23] Hannan, M.T. y Carroll, G.R. (1981: 19-35). Przeworski, Adam y Limongi, Fernando (1997: 155-183).

puede pasar por regímenes políticos muy diferentes. Al final son las organizaciones y las instituciones políticas vigentes las que dan significado a las formas sociales y moldean identidades e ideologías[24].

Pero pese a su pronto descrédito intelectual la teoría de la modernización ha sido constantemente invocada en la práctica para legitimar regímenes autocráticos y situaciones sociales injustificables. De hecho hasta no hace mucho el crecimiento, la democracia y la equidad eran consideradas como metas de desarrollo incompatibles, al menos en los momentos iniciales o de "despegue". Prevalecía un concepto "duro" del desarrollo, del tipo "sangre, sudor y lágrimas", que concedía una importancia casi exclusiva a la acumulación de capital y se inspiraba principalmente en la experiencia de la expansión capitalista clásica y en las experiencias supuestamente exitosas de la industrialización –identificada con desarrollo- en el entonces llamado "segundo mundo" o países del socialismo real. Este desarrollo justificaba así tanto la represión, al menos temporal, de los derechos civiles y políticos como el sacrificio del bienestar de toda una generación, incluidos el mantenimiento o el incremento transitorio de la desigualdad.

Afortunadamente, hoy sabemos que aunque algunas experiencias positivas de desarrollo han respondido efectivamente a este patrón, existen muchas más que lo invocaron y practicaron fracasando estrepitosamente. De hecho no hay correlación causal necesaria, ni a nivel teórico ni empírico o estadístico, entre acumulación de capital, autoritarismo y desigualdad. Es más, la inclusión del capital humano y del capital social como factores determinantes del desarrollo sostenido, así como el descubrimiento de la relevancia de la "eficiencia adaptativa" frente a la mera "eficiencia asignativa", han producido una revalorización de la equidad y de la democracia como metas e instrumentos del desarrollo a la vez (Banco Mundial, 1997 y 1998; BID, 1999; North, 1991)[25].

La lucha entre concepciones y estrategias de desarrollo continuará, sin embargo, porque trasciende el debate meramente intelectual. Quienes visualizan el modelo "duro" como el camino a seguir tenderán obviamen-

[24] O'Donnell, G. (1979) .
[25] BID, (1998), Banco Mundial, (1997), Banco Mundial, (1998) y North, D.D. (1991).

te a conceder prioridad a los intereses empresariales para poder ampliar radicalmente la potencia productiva de la nación y advertirán contra todo intento de los "corazones blandos" que conduzca al "error" (especialmente por la vía de incrementar la presión fiscal) de prestar demasiada atención a las preocupaciones distributivas y de equidad en las etapas tempranas del desarrollo. Como señala Amartya Sen (1996), *"el hecho de que el desarrollo social, por sí solo, no necesariamente puede generar crecimiento económico es totalmente coherente con la posibilidad, actualmente comprobada a través de muchos ejemplos, de que facilita considerablemente un crecimiento económico rápido y participativo, cuando está combinado con políticas amigables a efectos de mercado que fomentan la expansión económica. El papel de la equidad económica también ha sido objeto de atención en este contexto, en relación con los efectos adversos tanto de la desigualdad del ingreso como de la distribución desigual de la tierra"*[26] .

Del mismo modo está cayendo por su base la creencia fuertemente enraizada y generalizada de que los derechos civiles y políticos obstaculizan el crecimiento económico. Esta creencia se basa en el manejo de experiencias históricas muy limitadas y de información muy selectiva. Cuando se manejan estudios estadísticos sistemáticos que abarcan largas series temporales y un amplio espectro de países, la conclusión es mucho más matizada: no se corrobora la hipótesis de que existe un conflicto general entre derechos políticos y rendimiento económico (Barro y Lee, 1994; Przeworski y Limongi, 1997)[27]. Ese vínculo parece depender de muchas otras circunstancias, y mientras algunos observan una relación ligeramente negativa, otros encuentran una firmemente positiva. Lo que ciertamente no se demuestra a partir de las estadísticas internacionales sobre experiencias de crecimiento es que se justifique un estado de mano dura carente de tolerancia en materia de derechos civiles y políticos. Por lo demás puede pensarse fundadamente que estos derechos se justifican por sí mismos no sólo en la medida en que amplían las capacidades de los individuos para gobernar sus vidas sino también porque como se ha demostrado suficientemente, especialmente a través de los estudios de Sen sobre las hambrunas, los derechos civiles y políticos actúan como incentivos democráticos protectores de la población contra las consecuencias innecesariamente graves de las catástrofes y calamidades o de los errores políticos.

[26] Sen, A., 1996
[27] Barro, R. y Lee, J.W., 1994. y Przeworski, A. y Limongi, F. (1997)

En conclusión, si la meta /valor final es el desarrollo entendido como simple crecimiento del PIB per capita, la democracia no es una exigencia ineludible del desarrollo, aunque tampoco tiene que ser postergada como derivado político casi necesario de una segunda fase o etapa del desarrollo. Ahora bien, si la meta /valor final no es el crecimiento sino el desarrollo humano, la democracia es una exigencia irrenunciable de toda estrategia de desarrollo independientemente del nivel y de las condiciones de partida. Llegados a este punto resulta imprescindible proceder a la exposición del concepto de desarrollo humano y a su debida diferenciación de la idea de crecimiento.

Referencias

BANCO MUNDIAL, *El Estado en un Mundo en Transformación*, Washington D.C.: Oxford University Press, 1997.

BANCO MUNDIAL, *Más Allá del Consenso Washington: Las Instituciones Importan*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1998.

BANCO MUNDIAL, *Building Institutions for Markets: Informe del Banco Mundial.* Washington D.C.: Banco Mundial, 2001.

BARRO, R.; LEE, J-W., *Sources of Economic Growth, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1994.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Reforma Institucional para el Desarrollo*, [borrador], Washington D.C.: BID, División Estado y Sociedad Civil, 1998.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Desarrollo Más Allá de la Política*, Washington D.C: BID, 2000

CAROTHERS, *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

COLLIER, D.; LEVITSKY, S, *"Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research"* World Politics Vol.49 .1997. No. 3, p. 430-451.

COPPEDEGE, M. "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En PNUD-CORDES, comp., *Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad.* Quito: CORDES-PNUD, 1996.

CROZIER, M.J.; HUNGTINTON, S.P.; WATANUKI, J., *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: University Press, 1975.

DAHL, R.A., *On Democracy*. Yale University Press, 1998

DETHIER, J.J. *Governance and Economic Performance: A Survey*, [en línea] Bonn: ZEF Discussion Paper on Development Economics, 1999. < http://www.zef.de> [consulta: 31 de oct.2001].

DIAMOND, L., *Developing Democracies: Towards Consolidations*. The Johns Hopkins University Press, 2000, p. 7-17.
FELDMAN, E., *"A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida"*, *[en línea] Instituciones y Desarrollo. Número 7* Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad(2000, noviembre) http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/eduardo.htm. [consulta: 31 oct. 2001] p 123-130.
ISSN 1660-5264

FELDMAN, E. *"La Reflexión de la Evolución Politológica sobre la Democratización en América Latina: del cambio de régimen a la gobernabilidad y las instituciones"*,[en línea] *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad (2001, mayo), número 8 y 9. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista8_9/docs/revis8_11.htm> [consulta: 31 oct. 2001]p 367-384.
ISSN 1660-5264

HANNAN, M.T.; CARROLL, G.R. "Dinamics of Formal Political Structure: An Event-History Análisis". *American Sociological Review*, Vol. 46 .1981. p. 19-35.

HOBSBAWM, E., *El Mundo frente al Milenio* [en línea], Conferencia pronunciada el 25 de noviembre de 1998, <http://www.geocities.com>

HUNGTINTON, S., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1991.

LIPSET, S.M., "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *American Political Science Review,* Vol. 53 .1959., p. 69-105.

MAYNTZ, R., *"Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance". [en línea] Instituciones y Desarrollo*, *No 7* Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad (2000, noviembre) http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/mayntz.htm. [consulta: 31 oct. 2001] p 35-51.
ISSN 1660-5264

NORTH, D.D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
O'DONNELL, G. *"Delegative Democracy"*, Journal of Democracy, Vol. 5. 1994, No. 1, p. 55-69.

O'DONNELL, G. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, 1979.

OSBORNE; GAEBLER, *Reinventing Government: How the Entreprenurial Spirit is Transforming the Public Sector*. M.A.: Addison Wesley, 1992.

PHARR, S.; PUTNAM, R., *Dissafected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton: Princeton University Press, 2000

PRATS, J. *Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-Saharan Africa*, [paper], UNDP-MDGD, 1996.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. *"Modernization: Theories and Facts"*. World Politics, Vol.49 (1997), No 2, p. 155-183.

SANTISO, C. (2001): *"El Misterio de las Pirámides: Desarrollo Institucional y reformas d segunda generación en América Latina"*. [en línea] *Instituciones y Desarrollo*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2001, mayo, No 8 y 9 . <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista8_9/docs/revis8_10.htm> [consulta: 31 oct. 2001]p 325-366.
ISSN 1660-5264

SEN, A. *El Desarrollo como Libertad*, Barcelona: Paidos, 2000

SEN, A., *"Reflexiones acerca del Desarrollo a comienzos del Siglo XXI"*. Washington D.C.: BID, 1996 [paper presentado a la Development Thinking and Practice Conference]

TORCAL, M., *"La desafección política en las nuevas democracias del Sur de Europa y Latinoamérica"*. Instituciones y Desarrollo. Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad. (2001, mayo), No 8 y 9 extraordinario. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista8_9/docs/revis8_07.htm> [consulta: 31 oct. 2001] p. 229 y ss.
ISSN 1660-5264