

## **MEDIR LA GOBERNABILIDAD**

### **¿QUIMERA O INSTRUMENTO DE TRABAJO SOBRE QUE?**

Este artículo aborda el tema de la medición de la gobernabilidad y sus implicaciones.

Desde que el concepto de gobernabilidad se incorporó en el lenguaje y la práctica de los multilaterales y agencias de cooperación, a través de la nueva condicionalidad y bajo la forma de proyectos, era obvio que la exigencia de evaluación empírica debería ser asumida. El aumento de fondos y acciones consagrados a “mejorar la gobernabilidad” en los países del sur debía en algún momento contar con evidencia acerca de su impacto real.

Sin embargo el paso de la elaboración conceptual de la gobernabilidad a una aprehensión empírica se ha revelado bastante difícil y hasta ahora todos los que hemos intentado dar ese paso por diferentes motivos y desde puntos de partida diversos, hemos concluido en experiencias parciales y exploratorias, pese a la variedad de medios utilizados. Y como es natural, se debe reconocer que detrás de la medición hay una construcción del objeto que indica el contenido y el sentido de la realidad que se quiere medir. Esto, más todavía en el caso de la gobernabilidad como objeto, no es neutro, posee una fuerte carga política y social y la medición la transporta.

Cuando esto es asumido se develan problemas no originados en las dificultades técnicas de la medición, con un poco de capacidad instalada y recursos siempre se pueden producir datos, más bien quedan al descubierto problemas en las concepciones que inspiran estos esfuerzos.

Hace algunos años al compartir un trabajo sobre gobernabilidad, con un especialista y referencia obligada en organismos internacionales, recibí la siguiente respuesta. Me agradeció la confianza por enviarle el trabajo en un tema en que, me dijo, se avanzaba a ciegas. Aunque no me precisó el nivel de ceguera con el que se caminaba, quedé sorprendido.

¿En realidad se estaba gastando tanto dinero, consumiendo tantos esfuerzos sin saber adonde se iba? Para la época de esta anécdota, 1998, 1999 el concepto ya estaba generalizado por lo menos desde 1992 y ya estaba haciendo parte de la nueva condicionalidad de los multilaterales.

En A.L ya estaban en marcha unos 90 proyectos de gobernabilidad y en los países en transición de Europa del Este se superaba los mil proyectos, más de 300 en Asia y otros tanto en África.

Sin embargo esta impresión de sonambulismo intelectual pareció confirmarse cuando el propio Banco Mundial en un documento (governance and poverty reduction Pág. 13 y 14) constató la existencia de una caja negra en gobernabilidad...no se sabía el impacto de las acciones. Cito: “La caja negra de la gobernabilidad afectará de alguna

*Angel Saldomando*  
*Agosto 2002*

manera el desempeño del sector público”...hemos revisado dramáticamente nuestras perspectivas sobre el proceso de desarrollo pero esto no ofrece ninguna prescripción firme acerca de lo que debe ser hecho” y continua diciendo que no tenemos un piso firme donde afirmarnos”

Sin embargo no hay ninguna ceguera en el tema de gobernabilidad. Se sabe exactamente donde se va o donde se pretende ir. En realidad las dificultades radican en otro lado.

Decir que se afrontan diferentes concepciones de la gobernabilidad no autoriza a sostener que todas se equivalen. Eludir este problema ha llevado a un consenso minimalista acomodaticio, normativo acerca de que la gobernabilidad se basa exclusivamente en normas a las que los países deben acercarse de manera prescriptiva (transparencia, integridad, elecciones y estado de derecho por ejemplo)

Detrás del debate de gobernabilidad hay en realidad una lucha, subterránea a veces, pero siempre ardua. Mencionaré aquí las posiciones en esta lucha de manera simple y directa asumiendo el riesgo de simplificar.

Los multilaterales (BM, FMI, OCDE) en la primera generación de políticas de gobernabilidad consideraron que el buen gobierno y la buena gobernabilidad, era aquel que lograba hacer pasar las reformas económicas liberales surgidas del consenso de Washington, en condiciones de estabilidad política. Los gobiernos eran premiados según su habilidad política y según la autoridad ejercida para mantener el ritmo de las reformas sin retroceder o ceder ante consideraciones como costo social, protesta u oposición.

No existían consideraciones acerca de corrupción, eficiencia institucional, integridad o transparencia. Puesto que la mayoría de las reformas eran condicionadas, no discutidas pública o democráticamente, aunque hubiera elecciones. Esto llevó a un tipo de gobernabilidad dura y ortodoxa, sin capacidad de organizar consensos amplios, favoreció burocracias autónomas y grupos de interés sin control e instituciones sin capacidad de regulación y elaboración de política, con altos grados de corrupción.

Esta modalidad está todavía en operación en la mayoría de los países, conduce a un estado débil, capturado por grupos de interés fortalecidos o surgidos en una economía desregulada, no hay consensos amplios o en expansión, el nivel de organización social disminuye, la política tiene una exclusiva función de mantener la continuidad de las reformas, hay bajo reconocimiento del conflicto.

La democracia se formaliza en una mecánica política y su legitimidad disminuye en la población. Esto ha sido ahora reconocido en el último informe sobre desarrollo humano 2002 del PNUD. Los malos resultados económicos, la descomposición social, política e institucional ha generado un ola de críticas, incluso en el seno de los propios multilaterales.

*Angel Saldomando*  
*Agosto 2002*

Se legitimó entonces otro enfoque de gobernabilidad, denominado neo-institucionalista. Apoyados en la teoría de economía institucional de Douglas North, economía de la información, capital social y capacidad institucional, los neo-institucionalistas diseminados en círculos de naciones unidas del BID y el BM y algunas agencias bilaterales, buscaron un cambio en los postulados más regresivos de la primera generación de medidas de gobernabilidad. Estas nuevas tesis reconocen el modelo de mercado desregulado y la globalización, pero insisten en que necesitamos instituciones inteligentes estados orientadores, capaces de fomentar nuevas capacidades estatales de conducción y junto con una sociedad civil participativa elaborar nuevos contratos sociales. Los instrumentos son construcción de capacidades institucionales, capital social, descentralización y redes. El conjunto conduce a un modelo de economía desregulada, mejor piloteada, con democracias nacionales más abiertas y medidas menos estándar y más adaptados. La gobernabilidad aquí se refiere a una capacidad de gerencia y dirección abierta y flexible por parte del gobierno, las instituciones y la sociedad civil.

Sin embargo la gravedad de la situación en muchos países (algunos fueron llamados entidades caóticas no gobernables) y los impactos de la desregulación internacional han renovado también las tesis regulacionistas en algunos círculos europeos, latinoamericanos y también en agencias internacionales.

El enfoque de la regulación promueve recuperar la dirección política y el control democrático sobre los procesos de reforma económica e institucional. Su desafío es encontrar los diseños institucionales y los anclajes territoriales y sociales necesarios al ejercicio de la regulación democrática del desarrollo.

Busca reforzar la democracia como expresión de arreglos sociales amplios validados como interés público, en vez de que este sea formado por la exclusiva agregación de intereses privados, además muy desiguales, en el mercado.

Desde este punto de vista establece una frontera entre el mercado y el interés público, reconoce la pluralidad de formas posibles en una economía de mercado, regulada democráticamente y opuesta a la mercantilización de todas las esferas de la sociedad. Este enfoque conduce a un tipo de gobernabilidad donde se construyen nudos de articulación entre las políticas, las instituciones y los arreglos sociales para estructurar y darle sostenibilidad a sectores claves del desarrollo, refuerza la entropía de la sociedad para evitar que se descalabren, reconoce el conflicto, la diversidad de alternativas y las historias nacionales.

Así que en realidad la aparente oscuridad, la confusión y el debate se origina en que no estamos todos de acuerdo en el contenido de la relación entre la democracia y el mercado; y el papel que de ella se deriva para las instituciones, el estado, la política y los espacios que deja para la acción nacional y la diversidad de intereses.

No cabe duda que entre los dos últimos enfoques hay una posibilidad de diálogo y cooperación, pero con el primer enfoque no hay posibilidad de entendimiento.

*Angel Saldomando*  
*Agosto 2002*

Sin embargo, hay una gran dificultad para zanjar las diferencias por la vía de la práctica cuando los países no tienen mucha posibilidad de opción y sobre todo cuando los estados nacionales o sus embriones en algunos casos, han quedado a la deriva por los violentos procesos de desregulación y apertura, con sociedades civiles exhaustas o en descomposición, sustituidas por elites excluyentes apoyadas en la gobernabilidad dura.

La segunda dificultad y la mas importante es que el desarrollo de instituciones es un producto social histórico y endógeno en cada país, no se puede crear desde afuera. Así que, llegamos a un callejón sin salida, donde es fácil formular marcos normativos para la política y las instituciones, salidos de los gabinetes de los expertos, pero muy difíciles de ponerlos en práctica y encontrar los instrumentos idóneos. Este juego seguirá produciendo fracasos. A menos, que tengamos en cuenta las historias nacionales, las capacidades de regulación internas y disponer de procesos participativos reales sobre las cuestiones fundamentales.

Todo esto no es un problema abstracto u académico, frente al cual se puedan esgrimir exigencias puramente prácticas, siempre invocadas cuando se desea llegar a la parte instrumental lo más rápidamente posible, pero con riesgos sin duda de intoxicación por consumir alimentos no identificados o de origen dudoso.

Así que la pregunta de fondo en gobernabilidad sería ¿cuáles son las instituciones, las políticas y los arreglos sociales que debemos producir para tener sociedades mejor integradas social y políticamente en condiciones democráticas? En nuestro caso esto quiere decir, la reducción de la pobreza, la integración política y el manejo del conflicto en el marco de democracias sustantivas.

Y, cuando no hay evidencia de que esto esté ocurriendo la pregunta sería ¿cuáles son los obstáculos y cuales son los procesos que deberían iniciarse para superarlos? Estos son problemas políticos y sociales no son problemas técnicos, no se resuelven con ingeniería institucional y proyectos. Tiene que ver con la capacidad y la libertad de elaborar políticas adecuadas, instituciones que las pongan en practica y coaliciones sociales amplias que las sostengan.

Así que nuestras concepciones, instrumentos y resultados deberían ser profundamente revisados a la luz de este debate.

La experiencia internacional de los últimos 10 años en esta materia nos ha dejado en una situación muy critica.

En los informes de la CNUCED 2000 sobre los países menos avanzados, de lucha contra la pobreza y sobre gobernabilidad del BM 2002-2001 se reconoce que los programas de ajustes y de reformas estándar puesto en practicas en los países del sur y el este europeo están agotados pero no abandonan el modelo al que están ligados ni aceptan su replanteamiento.

También coinciden en atribuirle a las instituciones de los países parte de la responsabilidad por el poco éxito de las reformas, pero se dice que esta

*Angel Saldomando*  
*Agosto 2002*

responsabilidad es compartida por la cooperación por no haber considerado los contextos nacionales de los países. Se reconoce que las reformas institucionales han sido estándar, tecnocráticas sobre todo apoyadas por consultores y material de oficina.

Ahora se aboga por programas elaborados localmente y por una mejor coordinación de la cooperación con los nacionales.

Pero ¿cómo se llega a este punto sin escoger entre las diversas formas de gobernabilidad?

En este punto quisiera citar a Jacques Sapir a la luz de las experiencias traumáticas vividas en A.L. y particularmente la de Argentina.

“Ejercer un tipo de gobernabilidad nunca es neutro desde el punto de vista del marco en que esta acción se ejerce, los conflictos sobre las instituciones y su uso quedarán como lo indicaba Guizot una forma regulatoria del desarrollo de las sociedades humanas. Los discursos metafísicos o formalistas estarán siempre confrontados con la explosión de la acción colectiva innovadora y con la legítima violencia social frente a sistemas golpeados de ilegitimidad”

Nadie niega, creo, la necesidad de cambios que superen situaciones adversas de pobreza, descomposición social e institucional, el resultado será probablemente sociedades más democráticas, más estables y mejor integradas; pero ello depende de un aumento real de las capacidades de regulación nacional y también internacional.

Este es el problema central de la gobernabilidad.

### **¿Qué estamos midiendo en gobernabilidad?**

El enunciado siguiente motiva la mayoría de esfuerzos por medir y evaluar la gobernabilidad. “La experiencia práctica en muchos países demuestra que una gobernabilidad ineficaz obstaculiza el desarrollo económico y social, en tanto que una gobernabilidad eficaz lo promueve”<sup>1</sup> Determinar entonces el grado de gobernabilidad eficaz o aquello que la obstaculiza se vuelve algo fundamental entonces para motivar y guiar la acción

Pero ¿qué se quiere decir con esto?

Dado el hecho que no existe consenso ni referencias empíricas establecidas sobre la gobernabilidad democrática y su monitoreo, los sentidos que se le de al concepto de “gobernabilidad eficaz o ineficaz” son claves.

Vamos a hacer nuestra propia lectura .

---

<sup>1</sup> La gobernabilidad es fundamental del análisis a la acción Daniel Kaufmann. Finanzas y desarrollo FMI julio 2001.

Existe un axioma de partida: las dos estructuras dominantes en el orden social contemporáneo, luego del fin de la confrontación sistémica, son la democracia y el mercado. La gobernabilidad es algo que está entre los dos y que permite que se relacionen con más o menos eficacia. Pero tanto ese *algo* como esa *eficacia* deben ser definidos.

### **El enfoque ortodoxo duro**

Ese *algo* para los partidarios de la gobernabilidad dura es una capacidad del gobierno para hacer pasar las reformas liberales. La eficacia es la capacidad de las instituciones de administrarlas según sus enfoques de estado mínimo y recursos escasos. La gobernabilidad en cuanto resultado está ligada al grado en que las reformas facilitan el mercado. Esto es la posibilidad de hacer negocios con seguridad jurídica y política sin restricciones burocráticas y costos por regulaciones y una corrupción alta.

Así la medición de buena gobernabilidad es en esta visión constatar que hay elecciones, que la ley se cumple sobre todo en los contratos (mas seguridad jurídica), que hay estabilidad política (pocos conflictos sociales) y que se han producido las reformas favorables a la desregulación del mercado (nivel de apertura, reducción de las regulaciones estatales, privatización). El conjunto supone un país ordenado, institucionalmente capaz de asegurar la ley y la estabilidad y con facilidades para los negocios.

Esta era la visión de un país bien gobernado durante la fase más drástica de aplicación de los programas de reforma.

Una fase de transición se inició cuando se le atribuyó a la mala administración y a las bajas capacidades institucionales de los estados y los gobiernos; los pobres resultados económicos, sociales y democráticos de las reformas. Se intentó entonces introducir aspectos que hicieran contrapeso a una mala administración, como voz y opinión pública, rendición de cuentas y control de la corrupción y capacidad institucional del gobierno. No sólo había que hacer pasar las reformas, había que mejorar la calidad del gobierno y las instituciones, para que estas tuvieran un mejor desempeño.

¿Que se midió entonces?

Variable	Definición e instrumentos	Resultado
Voz	Existencia de opinión pública	Elecciones, seguridad jurídica, estabilidad política y avance de las reformas favorables a la desregulación del mercado. País ordenado, institucionalmente capaz de asegurar la ley y la estabilidad y con facilidades para
Rendición de cuentas	Mecanismos de control e información de la acción del gobierno	
Inestabilidad y violencia política	Conflictos y acciones de violencia	
Eficacia gubernamental	Capacidad del gobierno para administrar recursos públicos	
Marco regulatorio	Políticas y leyes adecuadas	

Firmeza del estado de derecho	Respeto de los ciudadanos y del estado de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales	los negocios
Control de la corrupción	Organismos y acciones para el control de la corrupción	

Este conjunto de indicadores pretenden dar información útil sobre la calidad de la administración del gobierno y de las instituciones.

Sin embargo suponen aspectos que deben ser puestos en evidencia. Se supone que las reformas son intrínsecamente buenas y no se pregunta si estas generan mas o menos corrupción y mas o menos estabilidad social por ejemplo.

Esta visión siempre reduccionista y aditiva a un modelo considerado único que debe ser sólo implementado; ha ido perdiendo terreno con el retorno de la preocupación por el estado. Ello abrió un espacio para los neo institucionalistas.

#### **Los neo institucionalistas**

Están focalizados “sobre las reglas que determinan el contexto en que el estado y la sociedad civil interactúan para elaborar y aplicar la política” Sin embargo esto que por definición es un problema abierto en cada sociedad, es acotado por el concepto de buena gobernabilidad “tomado del modelo de democracia liberal aplicado en los países del oeste”.

Esto deja suponer que las relaciones entre el estado y la sociedad civil deberían ser de tal manera que permitan un buen ejercicio de la democracia liberal, el conjunto daría lugar a una buena gobernabilidad.

Seleccionaron los siguientes temas de concentración: Ejecutivo, Sociabilidad, Regulatorio, Justicia, Gestión. Las variables seleccionadas para el monitoreo son las siguientes.

*Angel Saldomando*  
*Agosto 2002*

Variables	Definición	Resultados
Participación	Libertad de expresión, de reunión, respeto del sistema de elaboración de reglas, respeto de discusión pública sobre temas claves, competición por el poder, influencia del legislativo s/elaboración de política, influencia de burocracia s/ elaboración de política, consulta entre sector privado y público, acceso igual a la justicia, resolución de conflictos	<p><b>Democracia liberal funcionando sustantivamente con condiciones de mediación entre el estado y la sociedad positivamente elevadas</b></p>
Equidad	Respeto por sistema de elaboración de reglas, extensión de la representación legislativa en la sociedad, reflejo de preferencias públicas e la política, compromiso del gobierno con nivel de vida de la población, Servicio civil s/mérito, acceso a servicios públicos, respeto derechos de propiedad, gob toma en cuenta nuevas reglas comercio, finanzas, tecnología	
Transparencia	Gob facilita disc pública s/temas claves, legislativo rinde cuentas, gob decisiones en base a interés nacional, control civil s/militares, burocracia rinde cuentas, transparencia en decisiones de la burocracia, del sist judicial, consultas sect privado público, gob toma en cuenta nuevas reglas comercio, finanzas, tecnología	
Eficiencia	Parte de burocracia en decisiones, burocracia basada en el mérito, transparencia toma de decisiones, respeto por derechos de propiedad, regulaciones iguales para empresas, gob nuevas reglas comercio, finanzas, tecnología	
Decencia	Decisiones basadas en el interés público, gob asegura seguridad ciudadana, gob compromiso nivel de vida, resolución pacífica de conflictos, acceso igual a servicios públicos, aplicación de reglas con igualdad para empresas, derechos humanos en sist judicial nacional, resolución no judicial de litigios	
Rendición de cuentas	Legislativo representativo de la sociedad, competición por el poder, incidencia legislativo en contenido de la política, rendición de cuentas legislativo, lideres en base a interés nacional, control de militares, rendición de cuentas burocracia, consultas sector privado, público	

*Angel Saldomando*  
*Agosto 2002*

Sin embargo estos enfoques aunque más complejos y completos siguen adoleciendo de un formalismo normativo y por otro lado se apoyan más en las percepciones que la producción de datos duros para vincularlos con la política, la intervención institucional y los eventuales arreglos sociales existentes.

La puesta en relación de estos aspectos como el puente por el que transita en realidad, la relación entre el mercado y la democracia; nos remite a que regulaciones están organizando esta relación y con que resultados y si estas regulaciones son capaces de fundamentar el manejo del orden social aumentado la colaboración con resultados positivos entre el estado, el gobierno, los actores privados y las organizaciones sociales en condiciones democráticas.

Esta es la preocupación de los que ven en la gobernabilidad una manera nueva de denominar los problemas de regulación del orden social.

### **La regulación democrática del orden social**

En esta visión se considera que el estado de una sociedad en términos de estabilidad, integración social y política y manejo del conflicto es un resultado sistémico. Desde el punto de vista de las condiciones internas de gobierno del orden social en un país, son el producto de la interacción entre las instituciones, las políticas y los arreglos sociales para relacionar el mercado y la democracia, cuando estas dos estructuras son dominantes en el plano económico y político.

Para determinar el tipo de resultado obtenido, en este caso en términos de desarrollo, tres áreas son importantes:

- La validación social de la economía: como resultado en términos de integración social vs exclusión y pobreza.
- El manejo del conflicto: en términos de capacidad de negociación y rendimiento democrático de las instituciones vs represión, baja negociación y baja respuesta a las demandas.
- El pluralismo y la integración política en términos de democratización, acceso al sistema político y respeto de derechos individuales y sociales.

La producción de regulaciones democráticas para el desarrollo es la capacidad de producir políticas, instituciones y arreglos sociales en condiciones democráticas, capaces de mover los procesos estructurales hacia resultados positivos. El resultado esperado de esta incidencia en dichas variables es la mejora del estado de la sociedad producto de un determinado gobierno del orden social.

Se ha vuelto un lugar común decir “La gobernabilidad ineficaz obstaculiza el desarrollo”

¿Que significa la afirmación anterior? Significa concretamente desde nuestra perspectiva: resultados negativos en la producción de políticas, instituciones y arreglos sociales que impacten positivamente en la relación entre mercado y democracia.

La matriz siguiente ilustra como podrían organizarse de modo desagregado estas relaciones para un monitoreo sistemático.

<b>Variables</b>	<b>Valoración</b>	<b>Modo de regulación</b>	<b>Valoración</b>	<b>Condiciones locales</b>	<b>Valoración</b>
Exclusión social	Estado de las variables claves	Políticas	Evaluación	Fortaleza de actores e instituciones	Análisis político
Conflictos demandas		Instituciones	Impacto en las variables Claves	Contexto político	Evaluación
Pluralismo integración política		Elaboración De arreglos sociales y jurídicos		Contexto externo	

Esto nos lleva a una primera conclusión práctica. Se deben identificar:

- El estado de las variables claves.
- Los modos de regulación puesto en práctica y su impacto en las variables claves. Es decir las interacciones entre las políticas, las instituciones involucradas, los arreglos sociales y normativos que los sustentan.
- Las condiciones locales que los influyen aportando potencialidades y restricciones.

Esto nos lleva a una segunda conclusión práctica: El resultado será siempre evaluado por su impacto en las variables estructurales.

Una tercera conclusión práctica es que no se deben confundir el estado de los instrumentos de regulación (políticas, instituciones arreglos sociales) con el estado de los resultados (más o menos exclusión social, más o menos respuesta al conflicto y a las demandas, más o menos inclusión política y democracia)

Y quizá la cuarta conclusión más importante, es que no existe un modelo único de regulación y que las sociedades deben encontrar su modelo propio para obtener resultados en términos de un estado de gobernabilidad democrática más avanzado.

De lo anterior se deriva que en cada caso concreto sólo a partir del estado de las áreas claves, es posible rastrear el impacto de los modos de regulación y que pueden ser identificados como formas de gobierno del orden social. Para ello es preciso un análisis

*Angel Saldomando*  
*Agosto 2002*

en amont que identifique la interacción entre modos de regulación y su impacto sobre las variables claves.

### **La base empírica de los enfoques**

*La elección de las variables claves del enfoque.* Este es un punto sensible dado que existen diversos enfoques y por lo tanto las decisiones teóricas y metodológicas tienen que ver con el enfoque que se pretende adoptar. Tampoco el problema es de datos, más bien se trata de que una vez obtenidos, que se quiere decir con ellos.

En nuestro enfoque establecemos diferencia entre las variables, los aspectos instrumentales, el contexto interno y los impactos.

Las variables seleccionadas por nuestro enfoque no se refieren a los aspectos normativos del funcionamiento de la administración. Se refieren a tres problemas claves del funcionamiento del orden social y que son fundamentales para obtener como resultado sistémico una “buen estado societal democrático”.

*La validación social del modelo de desarrollo.* Entendemos por validación social los resultados de un modo de desarrollo en disminuir las desigualdades de pobreza, de ingresos, de acceso a los bienes públicos. Esta variable es clave para constituirse en base de otros resultados en términos de integración y movilidad social, incrementando la satisfacción, las oportunidades y los equilibrios sociales.

*El manejo del conflicto.* El desarrollo y en particular sobre la base del mercado, produce tensiones y conflictos permanentes. La orientación constructiva del conflicto es otro aspecto clave para favorecer equilibrios sociales y políticos y la construcción de arreglos sociales amplios. Si el manejo del conflicto desemboca en profundizar los desequilibrios sociales y políticos y consolida situaciones de desigualdad implicará altos costos y serios obstáculos para mejorar la situación.

*El pluralismo democrático y la integración política.* Este aspecto es clave porque determina el grado efectivo de funcionamiento democrático y el sustento que le da el estado de derecho. Si en esta variable los resultados son negativos aunque haya elecciones y un estado de derecho formal, se consolidarán procesos de exclusión y el interés público será la expresión de minorías excluyentes.

La evidencia recogida sobre el estado de estas variables nos dará una visión estructural del estado de la sociedad. Y a partir de ahí es posible identificar los impactos de los modos de regulación que un país ha logrado construir para obtener resultados positivos en estas tres áreas. Ello nos permite separar las cuestiones instrumentales de los resultados.

*Angel Saldomando*  
*Agosto 2002*

O dicho de otro modo, no tiene sentido hablar de “política correcta” “buena administración” “buena negociación” si no se establece en que debe tener un impacto positivo como para que sea calificada de “buena”.

### Los modos de regulación

Inevitablemente viene la pregunta ¿y que son los modos de regulación? Son una combinación de instituciones, políticas y arreglos sociales.

Los modos de regulación están compuestos de estos tres elementos y desde el punto de vista instrumental son fundamentales. Lo más importante, es que establecen las estructuras dominantes con que se regulan las relaciones entre mercado y democracia.

Son ellos además los que producen valores, normas, orientan los recursos, generan legitimidad, límites de tolerancia, con relación al estado de las variables claves.

Esto tiene expresiones concretas. Los modos de regulación puede facilitar y orientar:

- La construcción de estrategias de desarrollo.
- La relación entre desarrollo y mercado y entre mercado y democracia.
- Estructurar el interés público y hacerlo operativo.
- Movilizar y orientar fuerzas y recursos para los cambios necesarios.
- Dar contenido a la democracia.
- Elaborar normas e incentivos.
- Incrementar la legitimidad sobre la base del aumento del rendimiento de las instituciones (atender demandas, responder a los arreglos sociales).
- Manejar y orientar el conflicto.

No hay una ciencia exacta ni recetas para crearlos. El desafío es ¿cual es la combinación que haga avanzar en el manejo de los problemas estructurales mencionados? Y ¿cual debe ser la calidad de las instituciones, de las políticas y de los arreglos sociales para producir efectos positivos?

Los modos de regulación democráticos pueden ser calificados como la dimensión instrumental del manejo del orden social. Ellos constituyen el problema político más importante para obtener resultados.

Las condiciones locales.

La creación de modos de regulación y la obtención de impactos son productos acumulativos de la historia de un país. Esto quiere decir que son una construcción histórica y política y no son obviamente, un problema técnico. Su construcción, eficacia e impacto depende entonces de condiciones locales (e internacionales) que ofrecen posibilidades y también restricciones. Esto es el juego político propiamente tal de un país. Aquí entran en juego la fortaleza de actores e instituciones, las condiciones del juego político, la correlación de fuerza, los procesos en curso.

Los resultados sistemicos

La determinación del estado de la sociedad como resultado sistémico aparece entonces dependiendo de varios niveles de análisis.

Estado societal - resultado sistémico					
Resultado sistémico impacto en: ←	Variable Estructural	Modos de regulación			
		Instituciones	Políticas	Arreglos sociales	Condiciones locales
Reducción de la exclusión social	Validación social del modelo de desarrollo				
Orientación constructiva del conflicto	Conflictos Demandas				
Democracia Estado de derecho	Pluralismo Integración política legitimidad				

Las casillas vacías requieren ser llenadas con información empírica y establecer las interacciones entre ellas para identificar impactos posibles sobre los cuales también se recogerá evidencia empírica.

El ejercicio de medición recoge información sobre la situación social en cada sector y evidencia sobre las condiciones en que se interviene sobre ella, tanto desde arreglos sociales como desde el comportamiento de las instituciones y las políticas aplicadas.

Estado de la gobernabilidad	Variables	Modo de regulación		
		¿Que políticas están siendo aplicadas?	¿Cual es el modo de implementación por las Instituciones?	¿Que Arreglos sociales?
Por sector	Datos Sobre:			
Pobreza	Nivel de pobreza	Estrategias Gasto social Acceso servicios Sociales	Ejecución Presup. Cobertura Capacidad institucional: (recursos humanos investigación sistema de reclutamiento) tipo de gestión (planificación transparencia control contable evaluación de impacto)	Instancias de negociación (consulta, diálogo, concertación nacional local) acuerdos vs cumplimiento participación regulaciones leyes derivadas legitimidad de los arreglos
Conflictos demandas	Conflictos sociales Violencia Seguridad	Políticas Represión vs negociación Legislación		
Pluralismo democrático Integración política	Acceso justicia Derechos humanos Elecciones Exclusión participación	Políticas Legislación		
Legitimidad en la opinión	Gobierno Instituciones Expectativas	Rendición de cuentas Transparencia		

### ¿Adónde nos llevan las similitudes y diferencias?

En los tres enfoques sobre gobernabilidad hay un problema común : como se gobierna el orden social. Sin embargo las diferencias entre los enfoques conducen a prácticas y a objetivos muy distintos.

#### Primera diferencia

El punto de partida de los dos primeros enfoques se sitúa en un nivel normativo respecto a las características del funcionamiento de las instituciones.

Sin embargo el segundo se diferencia en que es más amplio e intenta aprehender relaciones meso-institucionales y un nivel de compromiso político del gobierno como fundamento de una ética de la política entre las elites.

El tercero se sitúa en la situación social como punto de partida para determinar los modos de regulación que inciden en ella.

*Angel Saldomando*  
*Agosto 2002*

Esto hace que los dos primeros enfoques sean de arriba hacia abajo y el tercero de abajo hacia arriba.

Segunda diferencia

Aunque en los tres enfoques los fundamentos del orden social se identifican con la democracia y el mercado existen distancias considerables entre los tres tipos de resultados. En los dos primeros se privilegia un cierto tipo de funcionamiento institucional; en el último lo que importa es el impacto en sectores claves dejando abierto para su identificación y análisis, los arreglos internos, las políticas y las instituciones que las aplican.

Mientras que en los dos primeros se interrogan las condiciones en que se desempeñan las instituciones y el gobierno y se detienen en la verificación de características normativas. ***El tercer enfoque relaciona la situación de partida con los recursos políticos y sociales que una sociedad invierte en los problemas identificados, de manera específica en cada sector, para producir mas o menos integración social y política y manejar sus conflictos y tensiones.*** Esto determina la noción de eficacia desde el punto de vista del impacto en vez de vincularla exclusivamente con el cumplimiento de un marco normativo que no está vinculado a resultados concretos. Por ej que quiere decir “política y leyes adecuadas” “capacidad del gobierno de administrar recursos públicos” etc; si esto no es relacionado con resultados determinados en la sociedad.

Tercera diferencia

Las diferencias de enfoque determinan también las diferencias en los datos requeridos para establecer los diagnósticos y construir los análisis. Mientras que en los dos primeros casos se trabaja con encuestas y grupos focales para establecer tendencias de opinión sobre el comportamiento de las instituciones, el tercero parte en primer lugar de datos duros sobre la situación societal para luego identificar el tipo de intervención y las configuraciones que se producen entre las políticas, los comportamientos institucionales y los arreglos sociales.

Cuarta diferencia

Los enfoques distintos plantean instrumentos distintos para el abordaje práctico de los problemas, o dicho de otro modo, cuando se quiere operacionalizar el enfoque a través de políticas y proyectos.

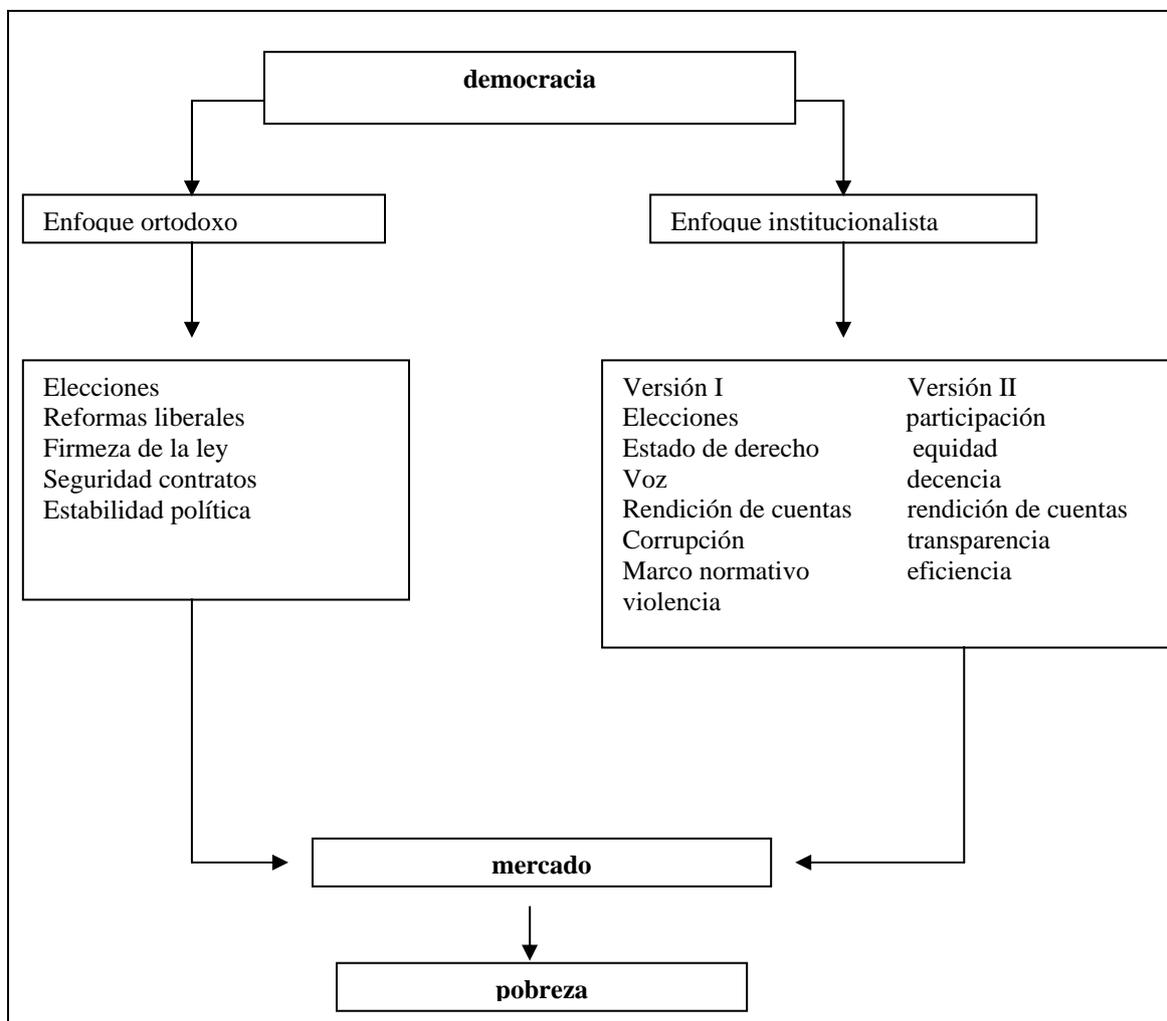
Vamos a intentar ilustrar las implicaciones de cada enfoque en tres temas controvertidos: conflictos violencia y pobreza.

En el caso de pobreza esta no es considerada directamente como un factor de buena o mala gobernabilidad en los enfoques institucionalistas, aunque en algunos casos se le considere como una amenaza a la estabilidad política y social. Esto es sintomático. En el enfoque ortodoxo liberal se pone el énfasis en la eficiencia, la corrupción y las normas que facilitan el funcionamiento del mercado y por derivación se supone el crecimiento e indirectamente su impacto en la pobreza. En los enfoques institucionalistas se mencionan ciertas condiciones de equidad y cohesión social y se mencionan elementos subjetivos como compromisos del gobierno pero no se integran como datos duros en el análisis.

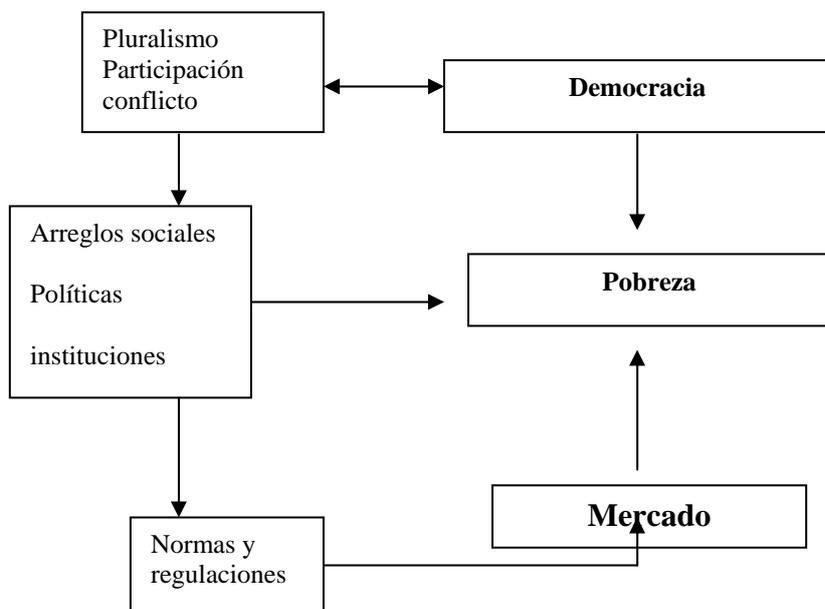
En el enfoque regulacionista se constata que a partir de ciertos niveles de pobreza la situación es objetivamente mala y que si esto persiste en el tiempo; se hace evidente que los tres componentes de la regulación en este campo no han producido resultados o están contribuyendo a reproducir esta situación.

Esto requiere producir evidencia específica sobre la calidad de las políticas, el desempeño institucional en relación a ellas y el impacto de los arreglos sociales existentes. A ello no contribuye en nada por ejemplo la preocupación por la ingeniería institucional o el servicio civil, aspectos privilegiados en los enfoques normativos y burocráticos de gobernabilidad.

Así las cosas la pobreza se ubica en un lugar distinto en la relación entre mercado y democracia según el enfoque de gobernabilidad y de medición adoptado. Un esquema puede ayudar a comprender las relaciones que se establecen según el enfoque adoptado.



En el caso de la regulación las relaciones y contenidos de ellas son distintos. La pobreza es ubicada como un resultado de las relaciones entre democracia y mercado y por ello la sitúa al centro de esta relación, constatando a partir de los resultados como se articulan los arreglos sociales, las políticas y las instituciones como para que estos resultados sean reproducidos o a cambiados.



En este enfoque cuando se toma la pobreza como un resultado del funcionamiento de las relaciones entre democracia y mercado, demostrado por datos, se hace evidente que los arreglos sociales son *de tal tipo* que han producido una estructura de poder excluyente o cuando menos poco favorable a la inclusión, que las políticas no están orientadas o han tenido poco impacto en reducir la pobreza y que las instituciones reflejan este estado de cosas. En relación a esto, ni la atención sobre la corrupción, ni sobre la eficiencia desde un punto de vista normativo apuntan a estos problemas estructurales que requieren más de un análisis de economía política que de ingeniería institucional.

Sobre el enfoque de los conflictos hay también fuertes diferencias, mientras que los análisis ortodoxos e institucionales de la gobernabilidad, se basan en la ausencia de los conflictos como sinónimo de estabilidad, la regulación hace la diferencia entre los conflictos convencionales propios a la democracia y los conflictos no convencionales vinculados a las situaciones de crisis. Estas diferencias desbordan sobre el papel de las instituciones, ya que en un caso, se pone en relieve a la autoridad y la firmeza de la ley y en otro se llama la atención sobre el rendimiento democrático de las instituciones, consistente en su capacidad de negociación, de respuestas a los conflictos y a las demandas sociales. Esto se refleja a su vez sobre la información recogida.

También por lo tanto hay diferencias sobre el enfoque de las instituciones. Los análisis ortodoxos e institucionales de la gobernabilidad hacen hincapié en algunas características generales (corrupción, transparencia, administración de los presupuestos) mientras que los análisis sobre la regulación, sin ignorar algunas exigencias de funcionamiento, observan la relación entre los modelos institucionales y las políticas a la luz de los objetivos fijados y los resultados obtenidos.

Sin embargo para operacionalizar el enfoque de regulación este no puede ser hecho solamente a un nivel macro. Debe ser aplicado a sectores considerados claves o

estratégicos en el desarrollo de una sociedad. Es en este punto donde las diferencias más importantes aparecen entre los tres enfoques y entre los diferentes métodos.

Por ejemplo, si se considera que el sector rural es fundamental en el desarrollo del país y vital por su impacto en la pobreza la regulación del sector pasa a ser una cuestión clave, es decir cual es la gobernabilidad construida. Esto implica determinar las políticas en el sector, las instituciones que actúan en el y la calidad de los arreglos sociales, para construir una visión dinámica que permita evaluar progresos con datos sobre impacto e identificar puntos fuertes y débiles.

Por ejemplo, Dinamarca en un periodo de su historia en que estaba en formación su estado nacional, definió un regulación del sector agrícola que le permitió un salto cualitativo enorme en el sector rural: micro crédito generalizado, regulación de precios, protección de productores agrícolas, apoyo social. Estos elementos se combinaron sostenidamente en el tiempo para lograr un tipo de gobernabilidad que reforzó mutuamente el estado nacional y el desarrollo de un sector clave, el conjunto hizo presión sobre el desarrollo social del país.

Este tipo de reflexión podríamos extenderlas en otras experiencias y a otros ámbitos como el ambiente, el sector informal, los servicios sociales y públicos etc.

Esto lleva a anclar ideas (no malas en si mismas pero impotentes sin son auto referidas) como “fortalecimiento institucional y construcción de capacidades” en estrategias y políticas concretas y arreglos sociales específicos <sup>2</sup> que es por lo demás la manera en que históricamente se ha verificado el desarrollo institucional de un país.

Otro importante problema también puede ser evitado con este enfoque, este es el de las generalizaciones abusivas y la extrapolación, sin duda útil para alimentar una reflexión pero difícil de trasladar al terreno teniendo en cuentas la diferencias de desarrollo social entre países, regiones y culturas.

---

<sup>2</sup> Ver el ejemplo del estado de Kerala en la India uno de los ejemplos más citados en este tipo de análisis.