

## **SIMPOSIO CEISAL 2010**

**Gobernanza, Legitimidades, Relación Estado y Sociedad  
Tensiones y ambigüedades del concepto de gobernanza en  
América latina**

### **PONENCIA**

**Usos y abusos del concepto de gobernabilidad.  
Una trayectoria controvertida**

**Angel Saldomando**

(angel56248@yahoo.com)

Centro de Investigaciones de la Comunicación  
Observatorio de la gobernabilidad y la democracia  
Nicaragua

## Introducción

Podría pensarse que se ha dicho casi todo sobre el controvertido concepto de gobernabilidad. Si juzgamos por la impresionante masa de documentación acumulada en torno a él y por el prolongado tiempo en que ha concitado la atención. Pensado en un primer momento como concepto crítico para enfrentar el cambio de la relación estado sociedad en los países industrializados, transmutado en un segundo momento, en producto para la exportación hacia el sur, el concepto de gobernabilidad adquirió una enorme importancia.

En buena parte de la historia de su desarrollo el concepto cargó con el estigma de su origen conservador y el de las instituciones que lo difundieron, en particular las instituciones financieras internacionales. Para muchos críticos el concepto no era más que un “invento” neoliberal para aplicar programas de ajuste. Algo de eso es cierto pero no es todo el problema. El concepto traía mucha más carga de lo que se pensaba. Era un planteamiento de fondo, en base a un modelo conservador, de las relaciones entre estado y sociedad y entre la democracia y el mercado que conducían a formas de gobierno específicas. Sin embargo, el concepto tuvo más valor político en los problemas que planteó que en las respuestas pretendidamente científicas que aportó.

La apropiación del concepto, que hicieron una multiplicidad de actores, lo valorizó en varios sentidos. El de los problemas del desarrollo político e institucional del estado fue uno, este se profundizó hacia el de las formas de gobierno del orden social. Esto abrió la puerta a una reflexión más intensa y profunda sobre las formas de regulación en vigencia en las sociedades y sus resultados.

Después de todo, cada sociedad debe buscar como resolver sus problemas y las necesidades de regulación y de gobierno que surjan de esta. Pero en vez de ser este un problema cerrado dentro de un solo paradigma, como se pretendió en la fase más pretenciosa del concepto de gobernabilidad, ahora esto se reconoce que es una cuestión abierta, como en realidad siempre lo ha sido.

No obstante, el abandono de los modelos de gobernabilidad exportados no se realiza fácilmente. Han generado su propia conceptualización, formas de aplicación y han producido convergencia de poderosos intereses. En efecto, estos modelos se desarrollaron en una fase de cambio de modelo económico y de reforma institucional que se entroncaron con el reciclamiento de viejos grupos de poder y otros nuevos creados por las nuevas condiciones.

En el marco del paradigma dogmático de gobernabilidad para relacionar un modelo de mercado y democracia, se generó un inevitable forcejeo con la realidad que derivó en una adaptación funcional vía condicionalidad externa y en prácticas denominadas de

“danza ritual”. Esta era una suerte de cumplimiento formal de exigencias de reforma institucional que encubría todo tipo de prácticas de gobiernos, en algunos casos igualmente tradicionales y conservadoras que las del pasado.

Por otra parte, la distancia entre el discurso y la práctica, ha abierto un debate crítico sobre las formas de gobierno, de una manera en que el proceso de gobernar se ha vuelto un objeto de interés ciudadano, un campo de acción para movimientos sociales y tema de estudio en los medios académicos.

## **Antecedentes del debate internacional sobre la gobernabilidad**

El hecho de que el concepto de gobernabilidad se convirtiera en el acompañante indispensable de los procesos democratizadores, lo pusieron en el centro de la agenda política.

No bastaba que hubiera democracia además debían producirse condiciones de gobernabilidad, por ello rápidamente se le adjuntó el apéndice de democrática. Una democracia con condiciones de gobernabilidad requiere sin embargo precisar en que consisten esas condiciones y cual es el resultado.

El paso de la elaboración conceptual de la gobernabilidad a una aprehensión empírica de su aplicación se ha revelado bastante difícil y menos aún, capaz de organizar un consenso sobre el tema. A esto se agrega el hecho que el concepto posee una fuerte carga política y social, la que inevitablemente transportan las tentativas de análisis, de evaluación y de medición. Quedan así al descubierto no sólo problemas metodológicos, de indicadores o de colecta de información. En realidad, quedan expuestas las controversias sobre las concepciones que inspiran el concepto y sobre los esfuerzos por otorgarle una pretendida científicidad indiscutible.

Hay que reconocer entonces que se afrontan diferentes concepciones de la gobernabilidad, por lo que no hay base tampoco para sostener que todas se equivalen. La tardanza en asumir esta controversia de manera abierta tanto en lo político como en el plano conceptual ha producido tres tipos de aproximación con consecuencias en los medios políticos, académicos y en los operadores internacionales del concepto.

Por una parte, el concepto se parapetó en normas a las que los países deben acercarse de manera prescriptiva, independientemente de otras consideraciones. Por otra, produjo una adaptación sin límites a la continua re significación del concepto en la medida que comenzó a ser utilizado en muchas direcciones. Por último, se eludieron las contradicciones entre estas dos dinámicas divergentes, en base a un consenso minimalista acomodaticio.

Como si fuera poco, las restricciones sobre la acción y las políticas generadas por un cuerpo de ideas dominantes, se acompañó de inducciones externas y condicionalidades

aun vigentes, que siguen encuadrando los modos de gobierno, desde las agencias internacionales, en más de un caso.

En paralelo, hubo posicionamientos críticos que apuntaron duramente a las deficiencias teóricas y políticas de un concepto con pretensión holística. En efecto, desde el inicio el concepto de gobernabilidad pretendió generar un modo de gestión del orden social, eficaz y estable. Identificado además con un solo tipo de modelo político y económico.

La densidad y el grosor del debate es fácilmente verificable, lo que es mucho menos evidente es lo que efectivamente ha producido como consecuencias, es decir lo que su uso o tentativas de puesta en práctica ha transferido a la práctica política de las formas de gobernar.

La cuestión de fondo es que el debate sobre la gobernabilidad es en realidad sobre los modos de gobierno del orden social. Ello incluye interrogarse sobre los resultados que produce en la evolución de ese orden social.

El debate sobre gobernabilidad necesita tomar un nuevo rumbo, pero para ello debe ser interrogado desde otra perspectiva. Este debate es entonces bastante más que una preocupación académica.

En un sentido general nos interroga sobre los conceptos, prácticas y recursos con que respondemos colectivamente a los desafíos de la reproducción o el cambio del orden social. En este sentido, si bien todas las sociedades necesitan de instituciones y normas para organizar y canalizar la diversidad de respuestas y decidir sobre ellas, en lo particular, el modo de gobierno del orden social condiciona dinámicamente las posibilidades y contenidos de las potenciales respuestas.

Los insumos para esas respuestas no las producen las instituciones ni el sistema político como tampoco el mercado. Son los grupos sociales y los proyectos políticos que encarnan, los portadores de las respuestas. De allí que el modo de gobierno puede condicionar seriamente e incluso estructuralmente, las condiciones en que los grupos sociales y sus proyectos pueden contribuir a pesar en la elaboración de esas respuestas.

Los modos de gobernabilidad tienen allí su especificidad y su impacto más concreto, en la manera en que se organizan los espacios políticos, se producen en ellos los arreglos dominantes, la manera en que se responden a las demandas y a los conflictos, la manera en que se construye la relación entre la legalidad y la legitimidad, son los aspectos constitutivos de un modo de gobernabilidad.

Las relaciones entre estos componentes configuran un determinado modo de gobernabilidad que puede tener diferentes grados de apertura, inclusión, capacidad de respuesta y legitimidad. Determinar como se compone esta relación, quienes y con que intereses inciden en ella, como condicionan la política pública y el comportamiento de

las instituciones es la cuestión central de la investigación sobre el modo de gobernabilidad.

Las instituciones independientemente de su modelo de organización burocrática y del sistema político, son reactivas a los productos sociopolíticos que el modelo de gobernabilidad condiciona. Y en la mayoría de los casos legalizan y ponen en marcha con los recursos del estado, lo que el modo de gobernabilidad permitió que se produjera. Los diversos actores pueden tener una posición dominante o subordinada en el modo de gobernabilidad, pueden cuestionarlo desde adentro o romper con él. Según las condiciones y fortaleza de ellos tendremos una situación más o menos crítica. La realidad de la estructura de poder y de la producción de la política adquiere en el debate sobre los modos de gobernabilidad todo su peso.

En relación a estos aspectos de fondo, el discurso dominante estableció que la relación más importante era entre modelos institucionales y la gobernabilidad y por otro lado entre gobernabilidad y democracia, como relación exclusiva entre el sistema político y el gobierno, como nivel ejecutivo del estado. Esto produjo una lamentable confusión.

En el primer caso la gobernabilidad eficaz, como desempeño institucional, condujo al absurdo en que era posible dar evidencia sobre la “buena gobernabilidad, haciendo referencia sólo a aspectos procedimentales del funcionamiento institucional. Se ocultaban las condiciones en que se elaboran las políticas y sus resultados. Las instituciones podían aplicar así eficazmente en condiciones de “buenas gobernabilidad” políticas cuestionadas o de resultado dudoso.

Por su parte la democracia como sistema político asegura el estándar mínimo o máximo, de manera procedimental,<sup>1</sup> pero aunque haya acuerdo sobre esto, no garantiza que se gobierne más democráticamente. Tampoco garantiza que los desafíos permanentes de gobernar las relaciones entre el gobierno y la sociedad, que involucre el papel de las instituciones, los espacios políticos y la respuesta a las demandas y a los conflictos junto con la legitimidad, encuentre solución en materia de “buena gobernabilidad”.

Ingenuamente y con cierta intención, se aseguró que si había democracia homologada por estándares internacionales, habría buena gobernabilidad, por lo que los problemas del gobierno y del desarrollo institucional se resolverían.<sup>2</sup>

Esto ha facilitado además una gran confusión entre niveles de realidad y de análisis haciendo una mezcla entre sistema político y modos de gobierno, aspectos ciertamente

---

<sup>1</sup> La democracia provee determinadas reglas del juego político y de acceso al poder, pero no produce ningún resultado en términos de derechos o políticas, ello depende de los proyectos políticos, los actores que los impulsan y del modo de gobierno que articula ambos.

<sup>2</sup> Así por ejemplo, bastaba que hubiera democracia para que se afirmara su corolario: la gobernabilidad con su apellido de democrática y viceversa si había gobernabilidad y democrática, la condición democrática del modo de gobierno era automática.

conexos pero no reductibles el uno al otro. Como se ha demostrado en muchos casos, la distancia entre ambas realidades puede ser grande y profunda.

La confusión en este campo indujo también a análisis y recomendaciones completamente erróneas, pero en dos direcciones completamente diferentes.

En una dirección: como la gobernabilidad democrática dependía de la democracia y no del modo de gobierno; si había problemas había que mejorar aspectos institucionales del sistema político. De allí que se desarrollaran investigaciones, evaluaciones, recomendaciones y proyectos de modernización sobre los aspectos constitutivos del sistema político esperando derivar consecuencias positivas sobre la gobernabilidad. En otra dirección: como la gobernabilidad dependía de una capacidad de gobierno definida como técnica e institucional se puso énfasis en esto. Los modelos burocráticos pasaron a ser la cuestión fundamental.

Las dimensiones políticas e inter relacionales entre el gobierno y la sociedad para enfrentar el como se producen decisiones colectivas, si estas son más o menos mayoritarias, legales, legítimas y cuales son los resultados,<sup>3</sup> quedó en una dimensión supeditada a lo procedimental y en la otra a una dimensión técnica.

Ambas ocultaron la realidad del modo de gobierno, como se construye y con que consecuencias. Otros aspectos como las demandas, el conflicto y el cambio quedaron postergados en relación a la estabilidad, el orden y la conservación de arreglos políticos. En ciertos casos se estabilizó y se conservó lo que representaba una situación negativa.

Luego de mucho discutir sobre este tema, por lo menos en la actualidad han quedado diferenciados dos aspectos en relación a este debate. Uno es la especificidad de la democracia y de la gobernabilidad como ámbitos distintos, otro es que en la gobernabilidad como concepto hay que diferenciar, gobernanza<sup>4</sup> y gobernabilidad, las que se encuentran relacionadas pero no son lo mismo.

Los principales conceptos utilizados en esta materia pueden ser clasificados de esta manera.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Y esto es una construcción política.

<sup>4</sup> En nuestro caso hemos usado el concepto de modo de gobernabilidad.

<sup>5</sup> Esta sistematización no reproduce las definiciones conocidas del Banco Mundial y el Pnud; estas se han ido modificando agregando y reduciendo según las necesidades, por lo que una visión más general nos parece más pertinente.

GOBERNANZA COMO MODO DE GOBIERNO	GOBERNABILIDAD COMO RESULTADO
Capacidad de gobierno basada en eficacia administrativa, modelos de gerencia, rendición de cuentas	Una situación como proceso cuyo resultado privilegia la estabilidad, la aplicación de normas y criterios de funcionamiento.
Acción del estado y sus representantes legítimos	Un resultado sistémico en que se privilegian los elementos de cohesión social y fortaleza del sistema político
Capacidad de coordinación de círculos de decisión ampliados para aumentar capacidad de gobierno, la legitimidad y organizar el cambio	
Forma de funcionamiento de la política basado en redes de organizaciones y actores que penetran diferentes lugares de poder	
Capacidad de concertación de actores estratégicos sin amenazas constantes de ruptura	
Capacidad de regímenes políticos para formular y ejecutar políticas	
Modo de gobernabilidad. Formas y practicas con se organizan los espacios políticos, la toma de decisiones, la respuesta institucional, la construcción de legalidad y legitimidad en relación a determinados objetivos.	Condiciones en que funcionan los componentes del modo de gobernabilidad y sus resultados: mas o menos pluralismo, apertura política, negociación versus conflictos, mas o menos legalidad y legitimidad, mas o menos decisiones con efectos positivos sobre objetivos de integración social, democracia, equidad u otras.
<b>Fuente:</b> Elaboración propia	

Como se puede apreciar en gobernanza se incluyen esencialmente definiciones relacionadas con la capacidad de gobierno pero no solo como institución ejecutiva del estado que debe poseer una cierta eficacia. Igualmente se incluyen la capacidad política de relacionar actores estratégicos y de diferente nivel de inserción en la sociedad. Esto se extiende a las prácticas y procedimientos que facilitan la interacción de los niveles formales e informales de la política aumentando la capacidad de gobierno en un sentido amplio.

La gobernabilidad por su parte está referida a una situación o estado de la sociedad donde los énfasis se ubican en los resultados obtenidos en materia de niveles de estabilidad y continuidad. Estabilidad se entiende en una graduación que va desde lo mínimo : la ausencia del conflicto, de amenazas y alta seguridad hasta un nivel más dinámico y amplio; dónde se consideran la canalización del conflicto, la reducción de riesgos, la organización del cambio, la integración social y política, la reducción de desigualdades. Pero esto aunque ayuda, no dice de que modos de gobernabilidad hablamos y sus resultados.

## La trayectoria política del concepto

Tenemos muchos años de debate sobre la gobernabilidad, desde que la comisión trilateral alertara en 1975 sobre los “peligros” que conducen a la “crisis de la ingobernabilidad” Este largo período podemos dividirla de manera general en tres periodos. El primero de una decena de años 1975 de 1985, el segundo de 1986 a 2001 y el tercero de 2002 hasta a la actualidad. <sup>6</sup>

El sentido político del concepto de gobernanza durante su primer período se orientaba claramente a transformar las condiciones políticas e institucionales del crecimiento de post guerra y del compromiso social que era la base del estado de bienestar. Se trataba “de recuperar” las condiciones de gobernanza que según los teóricos conservadores estaban amenazadas. El cimiento teórico y político se apoyaba en tres elementos: La teoría del exceso de demandas que a su modo de ver amenazaban la capacidad del estado para enfrentarlas, la redefinición por lo tanto del papel del Estado era necesaria en el sentido de una retirada de sus tareas distributivas, por fin una democracia limitada a la mecánica de la alternancia política debía desconectar la demanda social de decisiones políticas que tuvieran influencia sobre la economía. Todo ello traducido a un modo de gobernanza o de gobernabilidad, daba lugar a una gestión gubernamental del orden social muy conservador.

A medida que la reestructuración económica avanzó, que la globalización liberal se estableció y que los conflictos sociales disminuyeron la “crisis de gobernabilidad” desapareció de la escena intelectual. La razón era que la balanza se había inclinado durante los años 80 y 90 hacia un nuevo tipo de régimen de acumulación que generaba una alineación progresiva de los países del norte en torno al nuevo modelo sociedad y que por otro lado, la confrontación sistémica desapareció. <sup>7</sup>

El concepto dejó sin embargo, una pesada herencia política. En efecto, las reformas de instituciones y las nuevas políticas conducían hacia un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad, donde era posible concebir el acompañamiento de la reestructuración económica conservando al mismo tiempo el marco democrático, mediante una reconfiguración de los espacios políticos en un sentido restrictivo. El “daño colateral” era el de la limitar la participación; replantear el vínculo entre mercado y democracia dándole prevalencia al primero, reducir las funciones de regulación y distribución del Estado. El nuevo modelo económico se establecía al amparo de un modo de gobierno pretendidamente técnico y de un orden social paradigático.

Las propuestas de la gobernabilidad se volvían de pleno derecho un nuevo modo de relación entre la economía y la política. Además se volvía universal, reduciendo la política y la democracia misma a un método de administración lo más eficaz posible pero dónde se excluía toda elección de sociedad.

<sup>6</sup> Evidentemente esta periodización no es rígida, se usa para darle una secuencia en el tiempo.

<sup>7</sup> Nos referimos a la desaparición de la URSS y a la redefinición geopolítica del bloque del este europeo.



Esta herencia fue recuperada oportunamente por el BM y el FMI durante los 80 y los 90, cuando por medio de la política de ajuste y las reestructuraciones los países del sur, en particular en África y América Latina, se encontraron obligados a alinearse con el nuevo modelo dominante. En las nuevas condiciones políticas de generalización de la democracia, la unión con el concepto de gobernabilidad se volvió útil para vincular democracia y nuevo modelo económico guiado por un patrón de reformas estándar.

Las reformas económicas conducentes al nuevo modelo de mercado desregulado y la democratización eran las dos caras del nuevo paradigma social dominante. La idea subyacente era que reformas y democracia serían complementarias para modernizar las economías, transformar el marco institucional, redefinir la relación entre el estado y la sociedad y uniformar las sociedades en un modelo global.

Pero esta complementariedad uniforme se confrontó con las historias nacionales, con las demandas acumuladas durante numerosos años de recesión, ajuste, autoritarismo y el propio desgaste político del programa de reformas. Allí las concepciones sobre “buena gobernabilidad” comenzaron a debilitarse.

Frente a estos múltiples retos el concepto de gobernabilidad apareció como un componente esencial para gobernar las relaciones tensas, a menudo contradictorias, entre las reformas económicas e institucionales dictadas por el consenso de Washington y la realidad de una democratización que debía hacer frente a las demandas sociales. La idea de fondo era encontrar inicialmente un modo sistémico de hacer pasar las reformas y de contener las demandas en un marco democrático, a continuación amortiguar los costes sociales y políticos cada vez más pesados y garantizar la continuidad política del modelo.

El contenido de la gobernabilidad a pesar de sus múltiples interpretaciones, no era pues una propuesta instrumental sobre la organización de la burocracia. El contenido de la gobernabilidad proponía una forma y un método para controlar la relación entre economía y política y de manera más concreta, una manera de controlar la relación entre las reformas económicas y las demandas surgidas en un nuevo contexto político y económico.

La gobernabilidad bajo apariencia técnica como concepto fue funcional a una redefinición del modo de gobierno en los ámbitos económico, político y social de manera a vehicular el nuevo modelo sociedad. El concepto de “buena o mala gobernabilidad” se convirtió así en una prescripción autoritaria de cómo debía ser y funcionar la gestión del orden social predefinido.

La gobernabilidad dura que acompañó el ajuste y las reformas no tenía al principio consideraciones sobre corrupción, eficiencia institucional, integridad o transparencia. Puesto que la mayoría de las reformas se condicionaba, no eran examinadas pública o

democráticamente. Esto apoyó un tipo de Gobierno duro, sin capacidad de organizar consensos sociales, favoreció burocracias autónomas y a grupos de interés sin control y a instituciones sin capacidad de elaboración de las políticas nacionales y con altos grados de corrupción. Condujo a un estado débil, capturado por grupos de interés aparecidos en una economía desregulada, dónde no hay consensos en expansión, el nivel de organización social disminuye, la política tiene una función exclusiva de mantener la continuidad de las reformas sin reconocimiento del conflicto. La democracia se haya formalizada en un mecanismo político y su legitimidad disminuyó en la población. Los malos resultados económicos, la descomposición social, política e institucional terminaron por su parte por producir una ola de desconfianza frente a la democracia, verificables en las encuestas de opinión.

La gobernanza primera generación fue abandonada en parte pero dejó una herencia a la sombra de la cual se habían fortalecido grupos de interés poderosos. En otros casos élites conservadoras adoptaron nuevos discursos, como el neo institucionalista, sin que ello necesariamente reflejara cambios positivos reales en los modos de gobierno.

En este nuevo contexto una docena de puntos críticos expusieron los flancos débiles de los contenidos acarreados bajo el concepto de la gobernabilidad. Cada uno de estos puntos tiene valor distinto según las situaciones nacionales pero han estado presentes en la mayoría de los casos con efectos particulares. En su conjunto ellos revelan una erosión de la legitimidad de los estados y de los recursos de los gobiernos, una pérdida de capacidad de gobernar el orden social y anticipar el cambio, la formación de una creciente demanda por nuevas formas de gobierno que integren diferentes escalas de poder y participación con nuevos mecanismos colectivos para la solución de los problemas, la necesidad de reconstruir el vínculo entre legalidad y legitimidad que supere lo procedimental por nuevos mecanismos de validación de la toma de decisiones y de su control democrático.

Estos 12 puntos críticos constituyen un conjunto de factores que han pesado sobre el balance de las formas de gobierno condicionadas por los paradigmas de gobernabilidad.

#### La conceptualización de partida

La conceptualización que estructuró el concepto de gobernabilidad se basó en tres ejes. La teoría del exceso de demandas, la redefinición del papel del Estado, una democracia limitada. Esto produjo una concepción conservadora de la gestión de orden social, basado en un modo de gobierno que separa democracia y mercado, a favor de este último, busca limitar las demandas mediante diversos procedimientos restrictivos, modela las instituciones en torno a prácticas empresariales y de mercado. Reconfigura las relaciones entre estado democracia y sociedad en un sentido gerencial disminuyendo la función decisoria sobre opciones de política y de sociedad.

## 2 La exportación del concepto

El concepto fue recuperado, reexportado y aplicado mediante condicionalidad y programas de reforma. El papel de las IFI'S fue central en la exportación y aplicación de la gobernanza para las reformas.

El concepto de gobernabilidad apareció como un dispositivo capital: Para administrar las relaciones tensas, a menudo contradictorias, entre las reformas económicas e institucionales. Para administrar el consenso de Washington como programa de gobierno.

## 3 La adaptación política

La funcionalidad del concepto demostró su adaptación para:

- Hacer pasar las reformas y contener la oposición en un marco democrático.
- Amortiguar los costes sociales y políticos cada vez más pesados y garantizar la continuidad política de las reformas.
- Esto tuvo impacto profundo sobre el modo de gobierno, la respuesta de las instituciones, los espacios políticos.
- Derivó en un modelo de gobernabilidad prescriptivo.
- Permitió que la prescripción se convirtiera en homologación de gobiernos con modos de gobernabilidad conservadores y regresivos mientras avanzaran las reformas.
- Promovió Alianzas específicas al modelo económico.
- Limitó la diversidad política y generó un alineamiento estándar
- Produjo en diferentes medidas una redefinición de la relación estado sociedad, de las instituciones, de la participación.

## 4 La estandarización

La modelización de los modos de gobernabilidad se enmarcó en una agresiva estandarización condicionada por una agenda reformista en lo político y en lo económico, como se aprecia en la tablea siguiente para América Latina.

A.L. No de países reformados	Alineamiento de países y Programas de reformas 1995 2000
12	Reforma del estado
18	Apoyo a la gobernabilidad
14	Estabilización
10	Fiscalidad
15	Liberalización comercial
7	Privatización
6	Código del trabajo
8	Pensiones y asistencia social
18	Financiera

Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes

## 5 El éxito auto referido

El éxito auto referido de los modos de gobernabilidad, en torno los programas de reforma se desligaron de objetivos societales. El indicador de implementación de un programa, política o proyecto se convirtió en un indicador de buena gobernabilidad, independiente del impacto en su respectivo ámbito o de criterios de democracia.

La cooptación de la oposición en torno a un programa único, la negación del conflicto y el remplazo de la legitimidad por la exclusiva legalidad, hicieron de los modos de gobernabilidad un procedimiento que cerraba el sistema político, incrementaba el autoritarismo en algunos casos y en otros construyó una fachada de arreglos corruptos y procesos de descomposición institucional.

## 6 El papel de la cooperación internacional

El concepto de gobernabilidad permitió a las instituciones financieras internacionales (y a la Comunidad de donantes en general) centrarse en cuestiones sociales y políticas fundamentales del orden social con el argumento de los programas de reestructuración económica y de mejora de las capacidades institucionales. Al precio de tecnificar como proyectos importantes problemas políticos y sociales, devaluó la consideración de las especificidades nacionales y la diversidad de alternativas. La condicionalidad se sigue ejerciendo con métodos y concepciones que permiten que los modos de gobernabilidad continúen en una evolución conservadora.

Además se trasladó del ajuste a la reducción de deuda y a los programas de reducción de pobreza <sup>8</sup> La multiplicación de proyectos en gobernabilidad en la cooperación

<sup>8</sup> Por fin, François Bourguignon, director de la Escuela de economía de París y antiguo economista principal del Banco Mundial, comentó el informe del CAD llamando a desconfiarse de una búsqueda de la eficacia a toda costa. “Son los países frágiles, donde la ayuda es la “más eficaz” debido a su dificultad de utilizarlo que tienen la más necesidad, destacó. Imponerles condiciones severas de gobernanza para la concesión de la ayuda pública conduciría a dejar estos países muy pobres sobre el borde del camino, lo que sería inaceptable. “

internacional incrementó fondos y costos no siempre bien identificados y en condiciones de gestión e impacto que no poseen una base consistente.

### 7 La relación del modo de gobernabilidad con el mercado y la democracia

Esta relación implica superar el concepto restringido de elecciones, libertades públicas y estabilidad política. Es necesaria una exploración de la calidad de los procesos de construcción de modos de gobernabilidad democrática y su incidencia en los modos de administración y reproducción del orden social. Particularmente en su capacidad de articular mercado y democracia.

Desde este punto de vista existe evidencia que la ola democrática llegó hasta las costas electorales y se diluyó luego en los escollos de una democracia delegativa cada vez más hueca y alejada de las expectativas de los ciudadanos. La razón de fondo parece estar en justamente en el fracaso de construir una relación virtuosa entre democracia y mercado en el marco de las reformas conducentes al nuevo modelo económico. Los datos de pobreza, inseguridad, violencia y de legitimidad de las instituciones tienen una relación proporcional entre ellas.

La exigencia de sostenibilidad política en base a un sólo modo único de gobernabilidad y como única relación posible entre mercado y democracia, genera situaciones críticas para la democracia. Quizá no en su contenido formal y en su continuidad electoral, pero sí en el reforzamiento de un modo de gobernabilidad duro y necesariamente cada vez más autónomo de cualquier evaluación de los resultados y por ende políticamente distanciado de las presiones ciudadanas y de los perdedores, hasta ahora mayoritarios. La cuestión no es mejor o peor gestión, es de fondo. Se trata de la configuración del mercado y la democracia y de las relaciones entre ellos que genera el modo de gobernabilidad.

La falta de opciones y de alternativas producto de la función exclusivamente legalizadora asignada a la democracia, restringe peligrosamente la formación de contrapesos, margina las críticas, acertadas o no pero que juegan una función social indispensable en democracia, y genera impunidad para las coaliciones de intereses políticas y económicas, algunas abiertamente mafiosas. Esta sobre determinación de los procesos políticos, apoyada por un modelo de gobernabilidad conservador no sólo ha dejado exangüe socialmente a la región también la descompuso políticamente.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> “En el contexto de la caída del Muro de Berlín, las propuestas de solución de la crisis fiscal y política siguen enmarcadas con un fuerte matiz neoconservador en la esfera política, y neoliberal en la economía. Tales características de las reformas han profundizado la creencia de que el manejo de la economía y el proceso de crecimiento imponen límites "naturales" a la participación, y por ende a la democracia, puesto que las decisiones económicas se basan en una racionalidad técnica, instrumental, a la cual es ajena la idea de participación y de justicia social -que se supone obedecen a una "irracionalidad" política en la resolución de conflictos” Roberto Guimaraez. Estado mercado democracia. revista CLAD Octubre 2007.

## 8 La legalidad versus legitimidad

La contradicción no resuelta entre legalidad y legitimidad ha sido un déficit constante en los modos de gobernabilidad. En América Latina la legalidad se ha convertido en un mecanismo absoluto de los programas de reforma, que en muchos carecían de condiciones de legitimidad y transparencia.

Esto quedó claramente expresado en una reunión de ministros latinoamericanos hace algunos años. En el punto tres de la declaración final se afirmó que “ Las ventajas de estrategias basadas en consensos o en mayorías inclusivas no deben entenderse en oposición al principio fundamental que establece que la administración del Estado administra y gestiona acuerdos consagrados en normas legales, *independientemente* <sup>10</sup> de la amplitud de la mayoría en que se sustenta la decisión legislativa”.

Como se sabe muchas de las decisiones en materia de reforma se hicieron a través de la “norma legal”, con mayoría políticas parlamentarias logradas en muchos casos con presión, soborno y condicionamientos sobre los legislativos. Hechas además por partidos rodeados de pérdida de confianza y creciente abstencionismo. Bajo la bandera de “no hay alternativa” y de la condicionalidad externa, las reformas, sin consultas y búsqueda de consensos amplios, se hicieron sin mucha transparencia, sin base en la opinión pública y por lo tanto con poca legitimidad. En otros casos, las decisiones se tomaron por decretos presidenciales o bajo condiciones de autoritarismo que no fueron luego reexaminadas.

La legalidad versus la legitimidad se convirtió en una imposición de la primera sobre la última, cuando los resultados de las reformas movilizaron crecientemente a la opinión pública por un cambio de rumbo o a favor de políticas correctivas.

## 9 Relación globalización y evolución social

Según Dahrendorf “Para mantenerse competitivos en los mercados internacionales los estados están obligados a tomar iniciativas que engendran daños irreparables a la cohesión de las sociedades civiles...En el transcurso de la década por venir la tarea urgente del mundo será la de realizar la cuadratura del círculo: conciliar la prosperidad, la cohesión social y la libertad política. <sup>11</sup>

Estas ideas reúnen varias evidencias reconocibles en la situación latinoamericana, sobre el debilitamiento del estado, la creciente privatización de los servicios y la dependencia del gobierno de las presiones y normas impuestas por el capital transnacional.

Otros hacen la lista de buenas intenciones fracasadas en materia de regulación, orientadas a generar una gobernabilidad mundial, regulación del mercado internacional

---

<sup>10</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>11</sup> Jean Ziegler “Les nouveaux maîtres du monde et ceux qui leur résistent. Fayard 2002. France.

(financiero en particular), lo que se traduce en un retorno del bilateralismo y en la dificultad a coordinar iniciativas regionales de regulación en materia económica y social.<sup>12</sup> En este sentido en todos los países y particularmente en África y América Latina están bajo enorme presión.

## 10 Los casos test

Varios países fueron exhibidos como modelos y test que los presionaban en un sentido de una homologación internacional y fueron utilizados como referencia internacional para inducir políticas en otros. Ahora muchos gobiernos esta lidiando con situaciones sociales crecientemente tensas o criticas.

Los modelos considerados exitosos o los países test aparecen en el primer caso con signos de desgaste, mientras que algunos test han terminado en colapso luego de una crisis terminal.

La primera constatación que surge es que los casos de países test utilizados para validar recomendaciones, prescripciones y teorías en la dupla gobernabilidad y reformas neoliberales no resistieron en la realidad. La segunda es que el continuismo en el tiempo de modos de gobernabilidad inadecuados, ha incrementado los costos en materia de gobernabilidad. La tercera es que pese a las crisis no hay ruptura con el marco democrático pero si se consolida una demanda por nuevas formas de gobierno. Los casos recientes de Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, México y la Venezuela antes y después de Chávez son elocuentes, sin que la lista sea definitiva.

Las crisis recientes en América Latina y las exigencias crecientes de los movimientos sociales en la región, fundan la tesis que la gobernabilidad no mejorará sin un replanteamiento de la relación entre modelo económico y democracia, en particular si no se construye nuevas capacidades de regulación del estado, articuladas con la formación del interés público: en base a mecanismo democráticos y participativos, contra la suma de los intereses dominantes exclusivamente en el mercado, las elites y la condicionalidad externa.

La regulación como resultado de la articulación de acuerdos sociales negociados con instituciones y políticas que puedan orientar las decisiones claves con impacto positivo para el desarrollo, es una cuestión fundamental. Hay que decirlo claramente: el mercado debe subordinarse a la democracia a través de un modo de gobernabilidad más democrático. ¿Es esto posible?

## 11 Modos de gobernabilidad de baja calidad democrática

Los modos de gobernabilidad prevalecientes y sobre determinados por la agenda reformista y una base conceptual conservadora de la gestión del orden social cerraron

<sup>12</sup> Eric le Boucher ¿Porque los anti mundialistas ganan terreno? Le Monde 8-11-03.

crecientemente los espacios políticos hasta que en algunos casos, las crisis los forzaron. Se generó una respuesta pública a las demandas y los conflictos que aliaban impotencia con autoritarismo para no reconocer la necesidad de abrir el juego, se generaron modelos institucionales pretendidamente neutros y técnicos que en realidad encubrían políticas estándar y condicionadas y métodos de baja calidad democrática. En otros casos sin que haya crisis abierta hay un desgaste acumulado que pugna por encontrar una vía de expresión política.

## 12 Un nuevo consenso critico

En el vacío político dejado por el cuestionamiento de las reformas neoliberales, estaría en marcha la construcción de un nuevo consenso critico y alternativo al consenso promovido por los multilaterales, denominado de Washington y de segunda generación.

## **Nuevos elementos en el análisis de la gobernabilidad**

### **El debate actual**

A partir de la crisis Argentina en 2001 comenzó un significativo cambio de tendencia en la trayectoria política del concepto.

Comenzó a quebrarse el alineamiento de los gobiernos latinoamericanos con los programas de reforma importados, el consenso de Washington inicio su agonía y el sustento de la gobernabilidad asociada a estabilidad conservadora para asegurar continuidad política del modelo se debilitó.

La hegemonía de la conceptualización de la gobernabilidad surgidas del consenso de Washington, de los programa de ajuste estructural y de los programas de reforma económica e institucional, hasta mediado de esta década, está debilitada y no tiene mucho más que proponer.

Se debate sobre el retorno del estado, sobre políticas más voluntaristas y sobre como innovar en materia de regulación.

Por otro lado el modelo restrictivo de la gobernabilidad promovido por la teoría del “exceso de demandas” que respaldó las políticas de austeridad y ajuste hace frente a un nuevo ciclos sociopolítico con mayores presiones redistributivas y de movilización social y con nuevos tipos de conflictos y crisis.

Los principales organismos promotores del concepto se han estancado y se han replegado en el mínimo común denominador de carácter prescriptivo. Transparencia,



rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, Estado de derecho, y capacidades administrativas, son la última línea de defensa.

Es de reconocimiento internacional que la “ola democrática” se ha ido agotando progresivamente y su núcleo duro aparece reconocido pero insuficiente: Elecciones libres, derechos civiles, instituciones pluralistas. La tensión mayor parece estar más del lado de los modos de gobernabilidad que del sistema político propiamente tal.

Pese al discurso defensivo de los organismos internacionales, las recomendaciones y las políticas internacionales no cambian ni en la medida ni en la velocidad requerida. El modo de gobernabilidad se enfrenta mayores presiones.

Varios fenómenos, en diferentes contextos nacionales y regionales, se encuentran identificados como “amenazas a la gobernabilidad” pero hay problemas en torno a los razonamientos que los identifican como tales, los explican y en torno a la identificación de cuál es el modo de gobernabilidad que estaría amenazado.

Algunas de estas amenazas se describen como “inestabilidad” “inseguridad” “estado ineficiente” “populismo” Otros ponen acentos en las debilidades en materia de integración social, respuesta a las demandas sociales, gestión de problemas regionales y globales. Los organismos internacionales discuten sobre la eficacia de la ayuda internacional y las condiciones de gobernabilidad para incrementarla.

Desde 2002 en adelante con el debilitamiento del consenso de Washington los multilaterales por su parte, insistieron en señalar que la dificultad no estaba en la concepción de las reformas, sino que en su aplicación y en la baja eficacia de las instituciones nacionales. Ello respaldaba a la “segunda generación de reformas” en el cambio de siglo, denominadas institucionales y que ponían el énfasis, no sólo en el achicamiento del estado que acompañó el ajuste, sino que también en el incremento de su capacidad de gestión.

Además se aceptó la idea que los gobiernos debían apropiarse de las reformas e incrementar su nivel de elaboración y de adaptación local. Con ello se respondía a los críticos y además se encontraba una respuesta a problemas que ya no podían ser negados. Como están ahora las cosas es claro que hubo consenso de Washington pero que ahora hay un consenso crítico.

Hay que reconocer que no estaba muy claro el hasta donde adecuar las reformas. Para algunos quería decir intensificarlas administrándolas mejor, para otros cambiar su sentido. La reforma de las reformas es una tarea pendiente, y urgente, para el manejo macroeconómico y para la coherencia y fuerza de las reformas meso económicas nos decía Ricardo F Davis, asesor económico principal de CEPAL.

La pregunta es que adecuar o reformar en los actuales programas de reformas y dentro de que lógica y que modo de gobernabilidad puede facilitar esto.

CEPAL afirmaba por su lado que los países de la región enfrentaban el enorme reto de construir consensos como una manera de acercar el estado y la sociedad. Se buscaba así cerrar la brecha entre déficit de confianza en las reformas y en la democracia. Cerrar la brecha desde esta perspectiva implicaba gobernar la relación contradictoria entre democracia y reformas en A.L, en torno al cambio institucional y la necesidad de una nueva ola revitalizadora de la democracia que relacionara concertación y planificación estratégica.<sup>13</sup> Hacia 2008 casi todo lo que se le podía sacar al concepto de gobernabilidad estaba hecho, este se debatía entre salir del modelo conservador o responder a las nuevas demandas.

### **Otra vez la crisis internacional**

La crisis financiera internacional generó un nuevo contexto para el debate sobre la gobernabilidad a partir del 2009 y ha modificado políticas y prácticas. A diferencia de la crisis de la deuda que marco el inicio de los 80 y permitió la triangulación programas de ajuste, reformas y gobernabilidad conservadora, esta vez se han abierto espacios nuevos.

Sin duda que la crisis actual es mucho más que una coyuntura recesiva. Por una lado por su dimensión afecta a todo el planeta, por otra pone en cuestión y eso es sin duda lo sistémico, los ejes de acumulación de los últimos 25 años. En primer lugar el eje financiero y su liberalización, en segundo lugar la apertura a ultranza de las economías y la deslocalización de la producción que impuso, en tercer lugar no menos importantes los fundamentos doctrinarios con que se ha gobernado la actual fase de globalización capitalista.

Como consecuencia hay que volver a algunas cuestiones básicas, el retorno del estado, el incremento de la regulación de los mercados y un replanteamiento de la organización del comercio mundial. Los principios doctrinarios de la economía liberal en la fase actual de globalización y que la gobernabilidad debía incorporar están más cuestionados. La autorregulación del mercado quedó hecha añicos con la crisis del sector financiero y la desastrosa gestión basada en la supuesta e infalible racionalidad del mercado.

El salvamento obligado, organizado por el estado, le devuelve su protagonismo y re legitima la acción pública y en particular de los bancos centrales que como se ve no pueden ser independientes como se pretendió. La organización del sistema financiero a nivel internacional está enferma y la liberalización del comercio tal como se la pregonó

---

<sup>13</sup> Como no recordar aquí los trabajos de PREALC sobre política económica y actores sociales datados de 1988, explorando los consensos en torno a un ajuste más equitativo y los de PNUD sobre la dimensión política del desarrollo humano de 1994.

no tiene ya validez, nunca la tuvo. Las economías reales solo pueden tener una apertura selectiva, para no transmitir tendencias deflacionistas, y competitividad sucia sobre la base de salarios mínimos y desprotección social.

Toda la concepción de la competitividad internacional y la especialización se viene al suelo, así como las ventajas comparativas basadas en que destruyen las sociedades y sus mercados internos en vez de integrarlas y mejorar sus capacidades de regulación propia.

Se debería ir a una organización del comercio internacional que respete las aperturas selectivas y los mercados internos y penalice la competitividad sucia con condiciones ambientales y sociales, así como los productos cuyos precios no incluyen sus costos ambientales y energéticos. Productos básicos para la alimentación y la salud necesitan de regulación y estabilidad internacional bajo control de agencias internacionales especializadas. La OMC se debería convertir en ese tipo de agencia reguladora.

Esto plantea nuevas necesidades de gobernabilidad de procesos económicos que hasta hace poco estaban confiados a la liberalización de los mercados y que estuvieron en la base de las reformas de mercado condicionadas por los multilaterales.

### **El papel de los multilaterales**

Las nuevas condiciones abrieron un debate sobre el papel jugado por los multilaterales, acusados de “bomberos pirómanos” que agravaban las condiciones estructurales de los países sometidos a sus políticas de ajuste en vez de mejorar sus capacidades de enfrentar su fragilidad estructural, la inestabilidad y las crisis. Sin recursos frescos, desprestigiados y reducidos a gestionar fondos con un pequeño grupo de países los multilaterales pasaban por su peor momento. La crisis los hizo recuperarse, aunque en América Latina al menos su papel sigue reducido y con iniciativas concurrentes como el Banco del Sur y nuevas formas de alianza regionales.

Hasta donde estos procesos inducirán cambios en los multilaterales en sus políticas es algo que esta por conocerse. Pero se ha vuelto evidente que al menos han debido flexibilizar sus políticas. Que influencia esto tiene sobre la gobernabilidad también esta por determinarse pero se han abierto brechas significativas en algunos temas como se describe a continuación.

### **Medidas anti cíclicas y retorno del estado**

Los bancos, contrariamente al pasado reciente han aceptado en algunos casos financiar fondos públicos de reserva para estabilizar el sistema financiero. Además esto se ha extendido a estimular medidas anti cíclicas mediante inversión pública, tolerancia con el déficit fiscal y las metas inflacionarias, evitando una adaptación recesiva a la coyuntura internacional. Han debido aceptar metas más sociales en el marco de la prioridad a la

reducción de la pobreza en vez de las exclusivas metas financieras. Esto abre también una brecha en relación a la consistencia y adecuación entre una y otras.

El retorno del estado no se ha limitado a mayor intervención en la economía, se ha extendido a la nacionalización de recursos básicos y de servicios, aunque esto no está generalizado a todos los países marca un claro cambio de tendencia, rompiendo además el alineamiento generalizado en esta materia impuesto por los multilaterales.

Pasada la fiebre de las reformas de mercado desreguladoras y en un contexto de crisis internacional, se acepta el retorno del estado y de su capacidad reguladora, lo que afirma la tendencia iniciada hace unos años en la región.

La condicionalidad externa es otro aspecto que ha jugado un papel importante en la promoción de la gobernabilidad. Articulada con las reformas de mercado y luego con la deuda, la condicionalidad ha sido un poderoso instrumento de promoción de políticas y programas. En su forma más tradicional se encuentra en retroceso aunque no ha desaparecido. Sin embargo debe diferenciarse el peso de la condicionalidad en relación a los países según su tamaño y dependencia de recursos externos. Las exigencias de reforma institucional, combinadas con objetivos de reforma económica y luego con agregados en materia de reducción de pobreza, no han logrado articular un ciclo virtuoso. Los cambios políticos en diversos países en América Latina en algunos casos bastantes críticos, han cortocircuitado esta relación y desagregado este tipo de condicionalidad fragmentándola y haciéndola muy poco consistente y sostenible.

### **Gobernabilidad y evaluación institucional nuevo eje priorizado**

La evaluación de las instituciones ha cobrado importancia en este contexto como evidencia de desempeño de buena gobernabilidad. Se motiva en su sentido más inmediato y generalizado, en la búsqueda de eficiencia y eficacia de la acción del gobierno. En un sentido más amplio, lo que incorpora elementos políticos, la evaluación de las instituciones hace parte de la construcción del “buen gobierno” es decir aquel que realiza acciones que efectivamente benefician a la sociedad<sup>14</sup>. Por otra parte se busca un aumento de la legitimidad de su acción, es decir de la aprobación y confianza de la ciudadanía, suponiendo que la base de la legitimidad primera del gobierno es su origen democrático.

El objetivo de la evaluación de las instituciones públicas es doble. Por un lado buscar medir y mejorar la calidad y los destinatarios de bienes y servicios públicos que el estado proporciona, estableciendo así un juicio de valor sobre “un buen o mal desempeño “sobre la base más objetiva posible.

---

<sup>14</sup> “La calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas convenientes a toda la sociedad” Carta Iberoamericana de calidad de la gestión pública. El Salvador 2008.

El hecho que de 12 países que tenían programas de reforma del estado entre 1995 y el año 2000, se pasara a 20 países con sistemas en desarrollo de seguimiento y evaluación institucional en 2005, muestra la importancia del tema. Mas aun cuando se piensa que los sistemas de evaluación puede ser un poderoso instrumento de reforma de la administración pública.

El concepto de evaluación institucional no es sin embargo ni neutro ni políticamente aséptico. Se inscriben en intereses y enfoques que configuran determinados tipos de gobernabilidad y de relación con la sociedad. Este conjunto fomenta a su vez concepciones y practicas con sentidos y objetivos diferentes para las instituciones.

Por mi parte creo necesario afirmar que la evaluación institucional no puede quedar circunscrita a la administración pública, como instrumento de la puesta en acción de los recursos del gobierno. Aunque es legítimo concentrarse en este nivel si se trata exclusivamente de la acción del gobierno. Este es un nivel importante de la institucionalidad pública, pero hay que precisar en el conjunto en que se desenvuelve.

La institucionalidad pública se refiere al conjunto del Estado y no debe ser reducida a las fronteras del gobierno. Si bien la administración pública es la materialización más próxima del estado, existen otras instituciones y dimensiones en que este se relaciona con la sociedad que deben ser consideradas.

Aquí se incluyen las instituciones del sistema político (parlamentos e instituciones electorales) el aparato judicial y la administración de justicia, las instituciones encargadas de defender derechos y desarrollarlos (PDH, defensores del pueblo), los espacios e instancias en los que se negocian las demandas y se regulan los conflictos (comisiones interinstitucionales, consejos económicos y sociales, u otras instancias especialmente creadas para organizar las relaciones entre estado y sociedad). En relación a este conjunto más complejo y políticamente más sensible hablar de las motivaciones de la evaluación institucional implica incorporar justamente la dimensión de la política en su dimensión de pluralidad de intereses y actores.

En este punto es necesario entonces establecer de un modo más complejo el papel de la evaluación en su relación con la gobernabilidad y las instituciones.

La manera en que se integran estas diferentes dimensiones en la evaluación de las instituciones constituyen un aspecto importante de su relación con la gobernabilidad, dado que la evaluación pueden reconstruir, tanto como se pueda, el sistema global de acción en el que se enfrentan los actores y se despliega la acción pública.

Del estado maquina y como deus ex machina que poseería una racionalidad propia se pasa entonces a la arquitectura desnuda del estado, como un sistema de relaciones que sostiene con los actores de la sociedad, animada por proyectos e intereses políticos.

La evaluación institucional puede jugar un papel importante en la relación instituciones-sociedad, esto es reconocido. Sin embargo hay mas controversia sobre que evaluar, como hacerlo, el papel tanto de las instituciones como de la sociedad y como se decide sobre los resultados.

En temas estratégicos como la energía, el ambiente, los servicios básicos se están viviendo situaciones de creciente contestación de la gestión pública y hay una demanda por incrementar la apropiación democrática. Por otro lado la capacidad de respuesta de las instituciones esta bajo escrutinio mas amplio y abierto que antes. Ello va desde la ejecución presupuestaria hasta su acción específica frente al conflicto.

### **Cambio de ciclo político y exigencias de buena gobernabilidad**

El ciclo político ha cambiado en América. La tendencia en los años de ajuste y reformas de mercado Latina era hacia gobiernos alineados con formas de gobernanza dura y con los paradigmas internacionales. Ahora hay una apertura hacia la diversidad y el pluralismo político. Esto ha obligado a bajar el perfil político de los multilaterales y a variar los tipos de dialogo político entre ellos y los gobiernos, en situaciones controvertidas, como las de Ecuador, Bolivia, Honduras Nicaragua y Argentina por citar algunas.

Pero más allá lo fundamental quizá sea que los programas de mejora de la gobernabilidad apoyados fuertemente y durante periodos extendidos, no han dado resultados. Casos emblemáticos son Honduras que termino en una grave crisis política y Nicaragua donde la Unión Europea suspendió su apoyo presupuestario, recurso pocas veces utilizados, evidencia esta situación.

Estas situaciones han desnudado cuestiones de fondo en materia de gobernabilidad. Los modelos gerenciales destinados a reforzar capacidades institucionales para implementar modelos normativos o paradigmáticos o para maquillar con nuevos recursos discursivos y proyectos, alianzas conservadoras han fracasado. La atención se desplaza obligadamente sobre los procesos decisorios, el papel de los incentivos de los grupos de interés y sobre la acción colectiva. Esto ha sido abiertamente reconocido por el Banco Mundial en el caso de Honduras.

Investigaciones independientes por otro lado muestran las debilidades de los enfoques convencionales sobre mejora de las capacidades institucionales y sobre la evaluación de ellas. Es el caso de Chile un país considerados uno de los mejores por su calidad institucional y homologado recientemente por la OCDE y el BM.

Sin embargo análisis sobre la base de un enfoque de la gobernabilidad como ejercicio del poder y el gobierno muestran brechas importantes en esa calidad.

## Cooperación Internacional y gobernabilidad

Los actores y flujos financieros de la cooperación por otro lado están cambiando de manera que cambian las interacciones y los énfasis en la relación entre actores.

FLUJOS DE COOPERACION Y TIPOS DE INSTRUMENTOS	
Multilaterales	Condicionabilidad, proyectos
Bilateral	Condicionabilidad cruzada. Programas y proyectos
Cooperación sur/sur	Proyectos
Cooperación triangular	Proyectos
Nuevas organizaciones regionales	Unasur, Mercosur, Alba
Acuerdos comerciales	TLC, Bilaterales, ALBA, U.E.
Convenciones internacionales	TPI, CICC, CIC, carta de buen gobierno, Tratado Seguridad Democrática, Carta democrática.
Otros: transferencias financieras emigrantes, IED	Influencia sobre la gobernanza
China Venezuela	Cooperación política

Diferentes modalidades de relación están ejerciendo influencia sobre los modos de gobernabilidad que deben ser explicitados. España se ha convertido en uno de los mas importantes proveedores de recursos como AOD en A.L incluso por encima de Estados Unidos. China, Rusia e Irán han hecho una presencia inesperada en algunos países. Venezuela ha incidido fuertemente en materia de gobernabilidad en varios países en competencia con Argentina y Brasil que tienen una concurrencia transversal en la región en términos de su evolución económica y política.

La cooperación triangular así como las convenciones internacionales generan nuevas influencias sobre la gobernabilidad. En este marco el papel de la cooperación internacional, como AOD, el papel de los multilaterales y la configuración de nuevos instrumentos regionales replantean los términos del debate sobre quienes y como interactúan en materia de gobernabilidad en cada caso. El patrón estándar de los últimos veinte años: multilaterales, condicionabilidad, gobernanza ha quedado muy debilitado.

Esto se ve en la tabla siguiente sobre los principales ejes de política en materia de gobernabilidad.

FASES DE LA TRAJECTORIA EN GOBERNABILIDAD Y PRINCIPALES EJES DE POLITICA				
teoría exceso de demandas modificación del papel del estado separación de la democracia y el mercado	governabilidad para las reformas eje mercado céntrico	governabilidad para las reformas eje mercado céntrico	governabilidad para las capacidades institucionales eje mercado céntrico neo institucional	governabilidad en transición
ajuste y reformas C.W.	viabilidad e intensidad de las reformas condicionalidad	modo de gobernabilidad cerrado	modo de gobernabilidad con mas capacidad de negociación	modo de gobernabilidad con nuevas demandas
	reforma del estado matriz estado céntrica	mercado céntrica		
	reformas del sistema político	modelos de gerencia mecanismos de mercado		
		legislación participación descentralización		
desgaste de las reformas pocos resultados		contrapesos transparencia corrupción	buen gobierno gerencia por resultados Modernización administración pública marco Estratégico desarrollo Estrategia reducción de pobreza	
			participación social governabilidad pro pobres	
Desgaste Consenso Washington nuevo ciclo político crisis política AL crisis financiera			Resultados controvertidos reforma del estado reducción de pobreza	regulación derechos matriz socio céntrica

### La relación estado sociedad

En las nuevas condiciones aparecen nuevas exigencia para la relación entre el estado y la sociedad que replantean las exigencias en materia de gobernabilidad.

Los cambios en el ciclo político, la recuperación de autonomía política en algunos de los gobiernos, el desencanto de los ciudadanos con el desempeño de los mecanismos de mercado sin regulación suficiente en todas las esferas de provisión de servicios, así



como el excesivo poder de lobby de las empresas cuestionan el papel del estado y de la administración pública.

Parece estar creciendo la presión sobre una administración más y mejor relacionada con la sociedad, basada en un enfoque de derechos y con mayores niveles y capacidades de negociación. Evidentemente esta presión es asimétrica y ubicada en ciertos temas más que en otros, pero si esto compete a su capacidad de expresión política, según los países, no es menos cierto que es una percepción cada vez mas difundida.

Lo que está detrás de este problema es en realidad el eje sobre el cual se estructura la institucionalidad configurando un determinado tipo de relación entre el estado y la sociedad.

Durante décadas las concepciones basadas en el desarrollismo privilegiaron una administración pública relacionada con el papel del estado en el desarrollo y la provisión de servicios, Los ciudadanos se relacionaban con el estado como beneficiarios de través de servicios universales.

Los años de reformas económica e institucional de mercado, desmantelaron el estado desarrollista y presionaron por una administración pública gerencial, con un estado subsidiario y con servicios públicos provisto por el mercado. Los ciudadanos pasaron a ser consumidores, en relación a los cuales el estado sólo debe garantizar el funcionamiento del mercado. Esto no ha reducido las deficiencias en calidad de cobertura, de igualdad, derechos.

De allí que aparezcan posiciones en el sentido en que las nuevas relaciones estado sociedad “es preciso construir un enfoque socio céntrico de la reforma del sector público, así como impulsar su ampliación hacia afuera del estado para incorporar el segmento de lo público que se encuentra en manos privadas”<sup>15</sup> Los ciudadanos deberían relacionarse con el estado en formas de cogestión de los derechos y de lo publico, a través de formas de participación, rendición de cuentas y control social.

Esta discusión sobre los modelos de relación entre el estado y la sociedad, tiene incidencia directa en la gobernabilidad. Los modelos estado céntrico, mercado céntrico y socio céntrico ponen su atención en característica distintas de la relación estado sociedad y en los modos de gobierno lo que incide en la acción pública.

Se ha hecho evidente que con las bajas capacidades regulatorias del estado, los niveles de privatización existentes, la relación estado sociedad tiene una marcada característica mercado céntrica, La tabla siguiente ordena los componentes de los tres marcos de referencia en la administración pública que configura la relación estado sociedad.

---

<sup>15</sup> Nuria Cunhill. El mercado en el Estado. Revista Nueva Sociedad No 221, mayo-junio de 2009.

PRINCIPALES MARCOS DE REFERENCIA INSTITUCIONALES DEL ESTADO			
	ESTADO CENTRICA 1950-1970	MERCADO CENTRICA 1980-1990	SOCIO CENTRICA 2000-2010
Contexto Modelo socioeconómico	Desarrollista, prevalencia del estado en el desarrollo de infraestructura, servicios y formación de capital fijo economías orientadas a la sustitución de importaciones	Consenso de Washington alineamiento con las políticas de liberalización y desregulación global prevalencia del mercado desregulado tratados de libre comercio	Agotamiento del consenso de Washington Articular desarrollo nacional y regional, regular liberalización y apertura, control democrático sobre reformas y políticas públicas Protección de bienes públicos y derechos ciudadanos.
Modelo institucional	centralización, burocracia profesional planificación de arriba hacia abajo servicios estatales procedimientos de responsabilidades Continuidad entre política y administración Análisis, concepción acción de políticas	gerencia de negocios mecanismos de mercado Privatización de servicios Facilitador Normativo subsidiario responsabilidad por resultados separación de la política, la administración y ejecución	Instituciones con espacios de negociación sistémicos regulación pública Interés público Bienes públicos participación
Privatización	lo menos posible	lo mas posible	selectiva
Descentralización	lo menos posible	transferencia de costos a niveles subnacionales, autonomía financiera	selectiva
Enfoque de usuarios finales evaluación institucional	cobertura beneficiario estatutos reglamentación evaluación de: normas, procedimientos ejecución cobertura programas proyectos	Clientes  Evaluación de: Servicio a los clientes privatización evaluación operativa (eficiencia,eficacia,economía) calidad del gasto	Ciudadanos enfoque de derechos comunidades evaluación de: proceso desde políticas a impacto monitoreo participativo conflictos vs negociación regulaciones

Fuente: Elaboración propia en base a Gobernabilidad entre la democracia y el mercado. Angel Saldomando 2002

En la realidad los estados pueden tener combinaciones en diferentes dosis de estos componentes en su administración. Lo que se advierte en la actualidad es mayor espacio para la acción del estado y nuevas exigencias para combinarse con el eje socio céntrico. Sin duda que toda generalización es riesgosa y se debe advertir sobre las diferencias y especificidades nacionales, ello no invalida subrayar la evidencia sobre nuevos desarrollos.

## **A modo de conclusión**

Cabe señalar a modo de conclusión varios aspectos que arroja el examen de esta larga trayectoria política del concepto de gobernabilidad.

Los análisis de gobernabilidad desde el punto de vista de la gestión del orden social se enfocaban en la relación entre reformas, condicionalidad y el impacto sobre los espacios políticos, la toma de decisiones y el desarrollo socio económico. Los riesgos provenían esencialmente de modelos impuestos y de la condicionalidad.

Sin embargo con el cambio de contexto los modos de gobernabilidad han aparecido más dependientes de las condiciones locales. Esto ha hecho que se identifiquen más claramente la calidad de los procesos de toma de decisiones y el juego de actores en las condiciones institucionales propias a cada país.

En América Latina, pese a las enormes contradicciones sociales acumuladas, la ola democrática en la región tuvo bajas capacidades de reconocimiento del conflicto y de negociación, demostrando una forma de gobernar poco democrática. Falsamente se introdujo un criterio de estabilidad a toda costa como fundamento de la democracia y una negación de los conflictos y de los problemas que manifestaba. Ello, también falsamente, pretendía demostrar la vitalidad de la democracia en América latina, cuando en realidad demostraba su debilidad y su falta de madurez.

La construcción de este laborioso sofisma generó a su vez una distancia entre el discurso y la realidad y un aumento de la frustración social con la democracia, los partidos y las formas de gobernar. Las mediaciones partidarias y la interlocución entre actores e instituciones se debilitaron tanto que las diferencias y el conflicto deja de tener vías para expresarse. El concepto de democracia estable sobre la base de la sumisión de las diferencias se impuso en lugar de la democracia deliberativa y del disenso.

La evidencia de los últimos 15 años muestra que toda América Latina ha tenido una extraordinaria conflictividad. Frente a esto el creciente rezago de las formas de gobernar y de sus recursos políticos es cada vez más flagrante. No es cierto que la democracia es solo estabilidad, se logra si se resuelven los problemas y se negocian los conflictos. Lo rescatable hasta ahora es que pese a la caída de gobiernos y la intensidad de las crisis no se ha producido regresiones dictatoriales al estilo de las que predominaron en América Latina.

Lo que plantean cada vez mas los conflictos no son sólo las reivindicaciones, cuestionan las decisiones, quienes las toman y cómo se toman. El proceso de gobernar se ha convertido en una preocupación ciudadana y de los movimientos sociales. La triangulación exclusiva entre ejecutivo, parlamento y partidos políticos como eje único de gobierno, es cada vez más obsoleta e ineficaz. Es evidente que los gobiernos han

perdido capacidad de gobernar procesos más complejos y diversos que en el pasado y relacionarse con identidades sociales más diversas.

De Chile a México las democracias latinoamericanas se han gobernado muy poco democráticamente, desde el punto de vista de este análisis. Sobre todo han sido muy conservadoras en concebir formas de gobierno abiertas. De esta manera los problemas se acumulan y se revelan sólo cuando explotan, dejando al conflicto toda la carga demostrativa de lo que no va bien y muy poco a la responsabilidad política de las formas de gobernar para asumirlo. La razón de fondo es que se privilegia el statu quo del poder contra una sociedad más abierta y contractual. El statu quo del poder es la esencia de la estabilidad política pero si este es rígido, corrupto y excluyente, tarde o temprano la estabilidad estará amenazada o habrá que defenderla por medios autoritarios. Por ello el posicionamiento en relación al statu quo y en relación a una sociedad abierta y contractual, debería ser una diferencia importante entre los modos de gobernabilidad.

La crisis hondureña de 2009 ha destapado un problema extremadamente grave y sobre el cual también se han acumulado antecedentes.

En la región, entre 2005 y 2009 tuvieron lugar 14 procesos electorales presidenciales en América Latina. Ello fue saludado unánimemente como el mayor ciclo electoral de la historia y principalmente quizás, porque confirmó las elecciones como medio de acceso al gobierno y como fundamento de la legalidad política de las autoridades.

Pero la otra cara de la moneda es que el mecanismo electoral ha sufrido crisis fuertes y está sometido a crecientes presiones.

Los presidentes defenestrados en Ecuador, Bolivia y Argentina entre 1998 al 2002 marcaron un quiebre de las elecciones como mecanismo absoluto en democracia, que debe vincular legalidad y legitimidad de la máxima representación política. No importó el número de votos con que fueron electos, perdieron crédito político, no tuvieron apoyo social, fueron rechazados y tuvieron que irse. Ello muestra que la legalidad y la construcción de legitimidad son dos esferas relacionadas pero no reductibles a la dimensión electoral. Se debe gobernar legalmente pero también legítimamente, ningunas de estas dos condiciones pueden distanciarse demasiado, hasta llegar al punto crítico de la ruptura.

El problema de fondo no es solo ser electo democráticamente además se debe gobernar democráticamente y conservar legitimidad. La regla de la legalidad democrática está perfectamente definida y así es defendida. Pero esta se refiere principalmente a los ejecutivos. El tema se transforma cuando los gobiernos electos afectan la democracia, licúan las instituciones y comienzan manipular las instituciones incluidas las elecciones, para incrementar su discrecionalidad y su permanencia en el poder. En muchos casos las instituciones legales se vuelven impotentes para asegurar legalidad y legitimidad, frente

a lo cual las sociedades en sus diversos componentes, quedan cada vez más desprotegidos.

También cobran importancia los riesgos internos y ya no sólo la condicionalidad externa. En algunos casos formas de gobernabilidad paralela a las instituciones o en contradicción con ellas, están expresando la permanencia de poderes fácticos o de nuevos poderes en construcción a la sombra o mediante instrumentalización de los procesos de reforma institucional.

La investigación de la aplicación de los conceptos y prácticas de gobernabilidad en este nuevo contexto requiere entonces de enfoques más flexibles y abiertos como también mas cercano al encuentro de la acción pública y de la construcción de ciudadanía aun en pendiente en América Latina.