



Programa de Investigación y Análisis en Políticas Públicas PIAPP

Conocimiento para una democracia de calidad

Documentos de trabajo

Año III / Número 6 / Octubre de 2014

La gobernabilidad democrática en América Latina: cuatro ejes de análisis

FERNANDO BARRIENTOS DEL MONTE / f.barrientos@ugto.mx

Este documento es un avance de investigación y puede ser descargado con fines académicos. Si fuera citado, se deberá hacer referencia al nombre del autor, el título, el número de documento de trabajo, el año y casa de publicación. El autor es el único responsable del contenido y las ideas expresadas en el documento y no refleja, necesariamente, la postura o puntos de vista del ITESO. Se solicita que los comentarios sobre el texto se hagan llegar directamente al autor.

Publicado por:

Programa de Investigación y Análisis en Políticas Públicas
Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)
Periférico Manuel Gómez Morín 8585
Tlaquepaque, Jalisco, México. CP 45604

www.investigacionpolitica.iteso.mx

Sobre el autor:

Fernando Barrientos del Monte es doctor de investigación en Ciencia Política por la Universidad de Florencia y el Istituto Italiano di Science Umane; sus áreas de investigación son política comparada y política en América Latina. Actualmente es profesor-investigador y Director del Departamento de Estudios Políticos en la Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato.

Resumen

¿Qué se entiende en el siglo XXI por gobernabilidad democrática?, ¿Cuáles son las dimensiones que abarca dicho concepto?, ¿Cómo ingresó esta temática en la agenda de la política en América Latina?, ¿Cómo se inserta la gobernabilidad de los estados latinoamericanos en el contexto del nuevo orden internacional? Las siguientes notas tratan de estructurar el significado de la gobernabilidad como estabilidad del sistema político, diferenciando la gobernabilidad democrática de aquella no democrática (o autoritaria). Este concepto se presta a abusos en la opinión pública, en el discurso político, en los medios de comunicación, pero también en las ciencias sociales. Se señala que la gobernabilidad democrática, refiere a las formas y el cómo se ejerce el poder político democráticamente, no tanto como una categoría absoluta. En América Latina esta temática debe entenderse como producto; primero de las transiciones a la democracia y, en segundo lugar, como agenda del contexto de los procesos de consolidación y/o desconsolidación en toda la región en el siglo XXI. Pero también a la luz de los cambios en el contexto internacional (multipolarismo vs. unipolarismo). Se proponen cuatro ejes analíticos de la gobernabilidad democrática: (1) representatividad y de la legitimidad del acceso a los poderes, ejecutivo y legislativo, por medio de reglas democráticas, y el accountability del poder público; (2) la cohesión social, la sociedad civil y la participación; (3) el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo, y (4) la influencia de la dinámica internacional en los procesos internos, el papel que desempeñan los países latinoamericanos sobre todo en el comercio internacional y los esquemas de integración económica.

Palabras clave: gobernabilidad, autoritarismo, democracia, América Latina.

INTRODUCCIÓN*

En el ocaso del siglo XX, durante la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de noviembre de 1996 la “governabilidad democrática” fue el tema central. Se afirmó que una de sus principales funciones es asegurar “una representación y participación efectiva de la población, procurando que las opiniones y las iniciativas -que son condiciones esenciales para el debate abierto y transparente de la vida pública- fortalezcan a las sociedades”. Supone transformaciones sociales, económicas y culturales profundas que conduzcan a disminuir las desigualdades y los problemas de exclusión social. A tales desafíos “se suman nuevas exigencias derivadas tanto de la globalización como de los propios ajustes económicos, las que hacen urgente e imperativa la cooperación iberoamericana”¹. En la declaración se circunscribieron tres dimensiones de la gobernabilidad en la democracia: a) la dimensión internacional, abarcando los procesos de integración regional y los acuerdos comerciales multilaterales en el marco del regionalismo abierto; b) las dimensiones socioeconómicas, que incluyen la procuración de la igualdad de oportunidades en la sociedad por parte del Estado, y la promoción de la participación de otros sectores sociales; y c) las dimensiones políticas, que refieren a la participación y a la representación, el aseguramiento de los derechos fundamentales, el fortalecimiento de las instituciones políticas, reformas a las estructuras de la administración pública y la descentralización del Estado. Siete años después, en junio de 2003, durante la Asamblea General de la OEA, la gobernabilidad democrática fue nuevamente el tema central; de allí surgió la Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: un nuevo compromiso de Gobernabilidad para las Américas. Se ampliaron las dimensiones, incluyendo: a) el fortalecimiento de los partidos políticos como intermediarios de las demandas de los ciudadanos en una democracia representativa

* Con la colaboración de Grecia Marcela Vallejo Goreta

¹ Declaración de Viña del Mar, VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, Noviembre de 1996 [<http://www.oei.es/vicumbre.htm>]

es esencial para el funcionamiento del sistema político democrático; b) la promoción de la participación de la Sociedad Civil para incrementar la credibilidad y la confianza ciudadanas en las instituciones democráticas; c) la profundización de los procesos de modernización del Estado, incluyendo la modernización de la gestión pública y la lucha contra la corrupción; d) la educación para la democracia y la erradicación de todas formas de discriminación; e) la cohesión social y el desarrollo humano; f) un orden económico mundial que promueva tal crecimiento, la apertura comercial a los productos de la región y un creciente flujo de inversiones hacia la misma.

En la declaración de 1996 se hizo hincapié a la gobernabilidad “en la” democracia. La gobernabilidad, entendida como estabilidad se puede lograr bajo cualquier régimen, pero en democracia va mas allá del mantenimiento del sistema político, pues las demandas aumentan en la medida que los gobiernos democráticos, en tanto representativos, absorben continuamente mayores necesidades (inputs) políticas, sociales y económicas, interactúan con poderes fácticos independientes internos y externos, y enfrentan el poder, intereses y dinámicas de otros Estados nacionales. En la Declaración de Santiago ya se enfatiza problemas como la pobreza y la exclusión social “en el marco de una coyuntura económica difícil”:

El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática requiere la superación de la pobreza y de la exclusión social y la promoción del crecimiento económico con equidad, mediante políticas públicas y prácticas de buen gobierno que fomenten la igualdad de oportunidades, la educación, la salud y el pleno empleo.²

Al condensar las preocupaciones políticas, ambas declaraciones son indicativas del estado contemporáneo del debate en América Latina (AL) sobre la gobernabilidad democrática. Por otro lado, la revisión de la literatura política de las últimas décadas muestra que en esta discusión se han sumado diversas problemáticas, absorbiendo otras dimensiones más allá de la “estabilidad”. La gobernabilidad se observa ya no sólo como una cuestión de la estabilidad del sistema político, sino del Estado democrático representativo versus la gobernabilidad en los Estados autoritarios. Además, supone también la superación de la pobreza, la igualdad de oportunidades, el crecimiento

²OEA, *Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas*, 10 de Junio de 2003, AG/DEC. 31 (XXXIII-O/03).

económico, la transparencia de las acciones gubernamentales, el combate a la inseguridad pública, el mejoramiento de los sistemas impositivos, el mejoramiento de los servicios públicos, etc (Cfr. Tomassini: 1993). La larga lista de cuestiones que se han sumado, mostrarían que el Estado democrático contemporáneo en AL además de ser representativo, debe asegurar la respuesta a una serie de demandas para lo cual su diseño institucional con herencias decimonónicas poco puede responder de forma efectiva.

Las sociedades latinoamericanas, dada su historia, no han sido propensas a los cambios graduales pasivos. En el siglo XIX el Estado oligárquico, luego los primeros autoritarismos a inicios del Siglo XX, más adelante las experiencias populistas ‘clásicas’, y posteriormente los autoritarismos burocráticos (Cfr. O’Donnell: 1979; y Cardoso:1985). En la mayoría de los casos, las transiciones a cada una de estas fases estatales fueron traumáticas. De forma esquemática, se puede decir que en cada fase se sustituyeron élites políticas y económicas, por deterioro del modelo económico de la fase anterior, trastocando poco las estructuras de poder y manteniendo reducidos los canales de participación. Las transiciones a la democracia, producto de la decadencia progresiva y deslegitimación de los autoritarismos, se presentaron en un momento histórico donde confluyeron cambios en el contexto internacional que súbitamente pusieron en tensión a las nuevas democracias, al mismo tiempo que el proceso de democratización surgieron demandas para las cuales la arquitectura institucional de dichas democracias no estaba preparadas para responder. Como han señalado O’Donnell y Schmitter (1994: 80), de una sociedad despolitizada y atomizada, se pasó a una sociedad explosiva de la cual surgían *ex novo* partidos políticos, identidades políticas previas, organizaciones, espacios de opinión pública, etc., “ampliando, más allá de las expectativas de cualquiera, los espacios públicos que los gobernantes habían resuelto tolerar al comienzo de la transición”.

Es en este contexto que se desarrolló el debate de la gobernabilidad democrática en AL. Quizá una de las características más significativas es la falta de consenso en la determinación del concepto haciendo sinuoso su estudio. Esta ausencia de consenso se explica preliminarmente por la evolución del concepto. Si al inicio de los procesos de democratización se hacía referencia sólo a la estabilidad de las estructuras de poder y la necesaria democratización del sistema político en su totalidad: elecciones libres y regulares, libertades

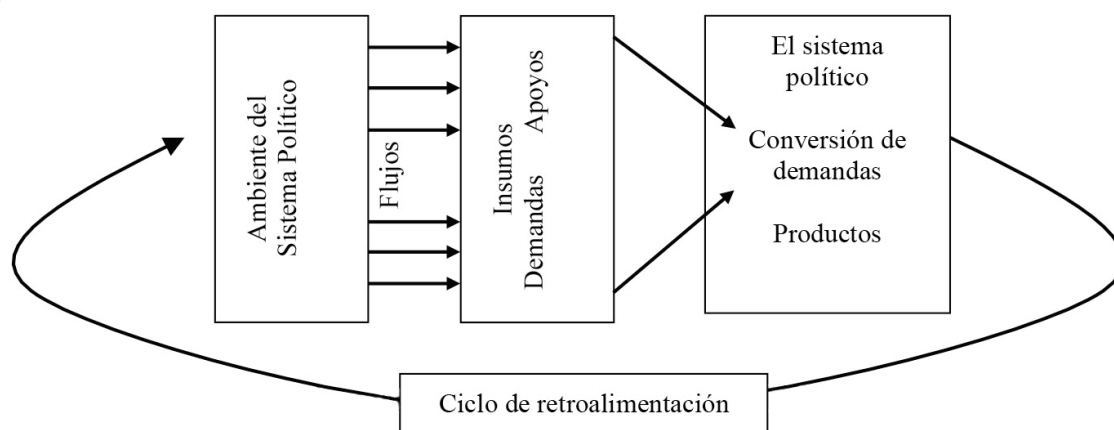
políticas, sociales y económicas, equilibrio de poderes, entre otras; una vez abiertos la mayoría de los canales de participación, emergieron problemáticas y demandas que los gobiernos debían afrontar, a riesgo de que tales se salieran del curso democrático afectando a los sistemas en su totalidad.

ENTENDIENDO LA GOBERNABILIDAD A PARTIR DE LA TEORÍA SISTÉMICA DE LA POLÍTICA

Como otros conceptos en las Ciencias Sociales, la *governabilidad* es un término muy utilizado, pero pocas veces definido. El debate teórico se ha desarrollado en torno a las formas, el contexto, y el contenido. El término apareció durante muchos años solo en tratados especializados y pocas veces en el lenguaje político común. Pocas referencias se hacen a dichos tratados, pero referirnos a ellos ofrece una idea más clara de cómo a la fecha al concepto de gobernabilidad se le han ido agregando más componentes. El concepto gobernabilidad apareció en los años 70 en Estados Unidos (E.U.A.) y en Europa para expresar las dificultades de los Estados para responder a la diversificación de demandas de diversos sectores de la sociedad en el mundo capitalista, y la imposibilidad de formular políticas basadas en dichas demandas. Dicha conceptualización ha cambiado a lo largo de las décadas por el efecto de diversas transformaciones políticas. Por ejemplo, el quiebre de los sistemas socialistas a principios de los años 80 del siglo XX también fueron interpretados como una *crisis de la gobernabilidad* al interior de dichos países.

En la perspectiva sistémica de la política desarrollada por David Easton (1969 y 1973), se encuentra implícita la *teoría de la gobernabilidad*. Easton trata de desarrollar una teoría de la política donde los conceptos de *sistema*, *ambiente*, *interacciones*, *insumos*, *demandas*, entre otros, en equilibrio, mantienen estable al sistema político, es decir, gobernabilidad. Siguiendo a Easton (1969:105-164), podemos representar al sistema político de la siguiente manera para encontrar los elementos básicos de la estabilidad:

Figura 1. El sistema político en términos de David Easton



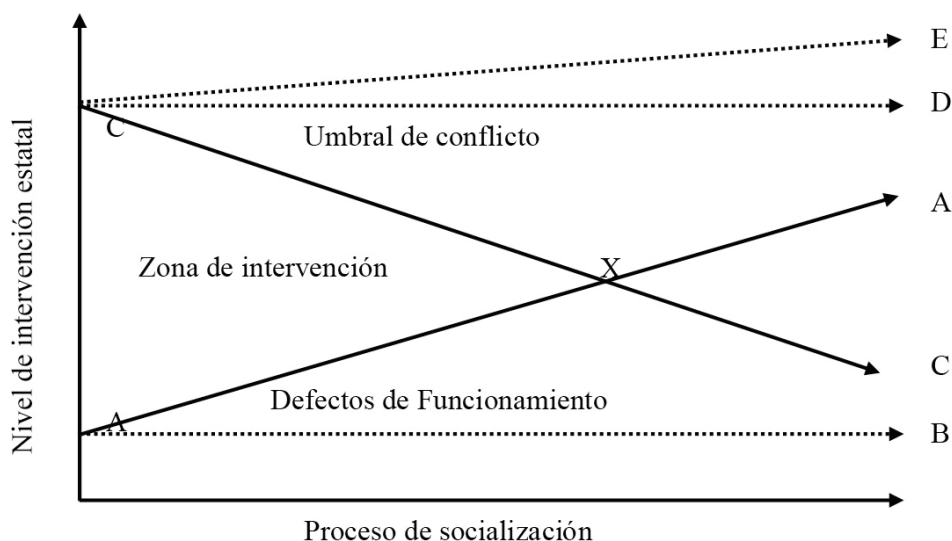
En el esquema el “ambiente” del sistema político genera flujos que se convierten en “insumos”; éstos pueden ser “demandas”, pero también “apoyos” hacia el sistema político, que los convierte en “productos” o respuestas dirigidas hacia el ambiente. Un eficiente flujo de productos hacia el ambiente, genera mayores apoyos y por lo tanto una retroalimentación positiva en el sistema. Donde el ciclo de retroalimentación no es interrumpido por una crisis del sistema existe gobernabilidad. Es necesaria la introducción de esta manera por la razón en que los estudios sobre gobernabilidad existentes en AL centran su atención sobre las demandas y las respuestas en los sistemas políticos, y prácticamente no consideran los *apoyos* como insumos necesarios para la gobernabilidad. Eficientes respuestas a las demandas generan mayor flujo de apoyos y por lo tanto gobernabilidad. Al contrario, déficits en las respuestas, disminuyen los apoyos, y pueden interrumpir o poner en crisis el ciclo de retroalimentación, y por lo tanto, ingobernabilidad. Este modelo no proporciona, empero, más elementos para entender el valor positivo de la gobernabilidad.

Claus Offe al desarrollar los *elementos para una teoría de la crisis política* (1990: 41-71) ofrece un esquema para entender “los límites de la «capacidad para hacer política»”. Dicho esquema ayuda a entender el núcleo del deterioro del valor positivo de la *gobernabilidad*. Offe señala que “las crisis ponen en peligro la identidad de un sistema”, éstas tienen diversos orígenes, y en el mundo capitalista no es sólo por los conflictos derivados de la distribución del capital, sino por los procesos de socialización disparados por la economía capitalista. Para Offe, el Estado moderno se caracteriza por “estructuras organi-

zativas y constitucionales cuya selectividad específica se ordena a reconciliar y armonizar la economía capitalista «organizada privadamente» y los procesos de socialización disparados por esta economía.” La cuestión central es saber “si el sistema político-administrativo puede regular políticamente el sistema económico sin politizar su sustancia y negar así su identidad como sistema económico capitalista, basado sobre la producción y la apropiación privada. El éxito o fracaso en el intento por equilibrar imperativos contradictorios depende de la vinculación organizativa o la mutua exclusión de tres «subsistemas».” (Offe, 1990:61) Para este autor, dichos subsistemas se distinguen en función de los medios reguladores específicos implicados: el sistema económico, el sistema político administrativo y el sistema normativo o de legitimación.

El sistema político-administrativo no sólo debe mantener un específico “equilibrio positivo” entre los servicios reguladores e insumos fiscales en relación con el sistema económico, o entre lealtad de masas y “políticas represivas del Estado de Bienestar”; sino tratar esos dos problemas complejos (evitar defectos de funcionamiento económico y político), pero principalmente que “un tipo de problema no se resuelva empeorando otro”. No debe permitirse que los defectos de funcionamiento se conviertan en conflictos y viceversa (Offe, 1990: 62). Offe ofrece un modelo gráfico para comprender los límites de la Gobernabilidad en el sistema capitalista.

Figura 2. Límites de la gobernabilidad en el sistema capitalista:
modelo Offe



En este esquema, el eje de las x representa las fases de desarrollo histórico y el eje de las y los niveles de intervención estatal en dicho proceso de desarrollo. El nivel mínimo de intervención es definido por el «inventario» de problemas producido por el sistema económico, los cuales ponen potencialmente en peligro su existencia pero que al mismo tiempo no pueden «procesarse». Existe también un nivel máximo para cada punto del eje de las x ; más allá de éste, las intervenciones estimulan interpretaciones de necesidades que son antagónicas para el sistema, y que someten potencialmente el sistema de intercambio a un efectivo control político y no sólo a un control político subsidiario. Un nivel de intervención situado por debajo del específico umbral *mínimo* en cuestión amenazaría el proceso de reproducción capitalista. Un nivel de intervención superior al umbral *máximo* violaría la forma de este proceso, que es de regulación sometida a la producción rentable (Offe, 1990: 64). Existe un punto x donde se cortan los umbrales máximos y mínimos, que se interpreta como aquel donde las intervenciones necesarias para la reproducción material de la sociedad capitalista son, a la vez, del tipo que estimula interpretaciones de necesidades que niegan la forma capitalista de reproducción social en cuanto tal.

Offe identifica cinco hipótesis que describen la interacción entre las intervenciones necesarias para evitar defectos de funcionamiento y las que se relacionan con conflictos: *i*) cuanto más numerosas y visibles sean las actividades reguladoras del sistema político-administrativo, más intensos serán los conflictos representados por los planes, que son los que determinan las políticas; *ii*) la «sobrecarga» de la capacidad para formular planes debido al conflicto político; el sistema político adopta estrategias que o bien sub-regulan o bien sobre-regulan el sistema; *iii*) el uso de recursos fiscales puede remediar tanto como exacerbar problemas al nivel de mal funcionamiento; *iv*) la racionalidad administrativa se relaciona con la posibilidad o imposibilidad de separar y aislar desarrollos de los umbrales máximo y mínimo; y *v*) existe la auto-obstrucción de los recursos reguladores: recursos fiscales, que implican déficits proclives a la crisis, la incapacidad del sistema político-administrativo para conseguir sus «disyunciones» internas, y por último –quizá el argumento más importante y existente en los problemas de gobernabilidad en AL –la denominada lealtad de masas que es un recurso regulador que implica la capacidad del sistema administrativo para ganarse la aceptación de sus estructuras, procesos y resultados políticos efectivos, y que puede reducirse por diversos

factores como un desmedido aumento de pretensiones que poco pueden cumplirse (Offe, 1990: 64-70).

Así, la regulación estatal posee un efecto de auto-obstrucción, que si bien requeriría más pruebas empíricas, es un marco conceptual para una teoría de la crisis política. En este sentido, los problemas de gobernabilidad en economías desarrolladas modernas. Explica las crisis –y en ello radica su originalidad- haciendo referencia a la incapacidad del sistema político para prevenir y compensar crisis económicas que pueden poner en peligro todo el sistema (Offe, 1990: 71)

Como se puede observar, la teoría de la gobernabilidad nace como teoría de la crisis del sistema capitalista, de corte liberal-democrático, en el contexto de los países desarrollados. Cuando el concepto se traslada al contexto latinoamericano, los problemas no pueden tratarse como parte de una crisis del sistema –de la liberal democracia en específico y del sistema capitalista en general- por la excesiva carga de demandas. Se trataría más bien de *problemas de la construcción de la democracia*. De acuerdo con Achard y Flores (1997:30), no se trataría de una *sobredemanda* que ponga en peligro la democracia, sino una subdemanda que apuesta a la democracia para poder crecer. Por lo cual la *gobernabilidad* implica: administrar polarizaciones sociales, resolver el modo de inserción internacional desde posiciones menos poderosas que otros actores internacionales, modernizarse sin capacidad de crear tecnología para salir al circuito comercial internacional, y construir una productividad y una competitividad propias. Los problemas de gobernabilidad en AL, si bien están relacionados con una crisis fiscal del Estado (años 80 del siglo XX), es uno que ha desempeñado un papel diferente al del Estado de Bienestar, ya que se trata del Estado nacional y popular de vocación *movimentista*³ que busca por lo mismo integrar a todos los actores en un discurso unánime y politizador de la sociedad. En este sentido se trata de dos crisis diferentes, la de los Estados Latinoamericanos contiene mayores tensiones; en donde existe un “*plus de ingobernabilidad*” que es necesario enfrentar en razón del subdesarrollo.

³Sobre la idea del *movimentismo* es recomendable revisar la argumentación de Giorgio Alberti (1997: 253-289).

SOBRE LA IDEA DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

Sintetizando, la teoría de la *governabilidad* nació como una explicación a los problemas o crisis de los sistemas políticos democráticos en el mundo desarrollado en el contexto del sistema capitalista y las demandas de éste derivadas hacia el sistema político. El debate sobre la gobernabilidad en AL se inició a partir de una preocupación por el desarrollo, y por lo tanto desde una perspectiva estrecha (Tomassini, 1993:28 y ss.). Expresión que coincide con la definición de B. Guy Peters (1987:333), para quien la gobernabilidad se refiere “a la capacidad de las instituciones políticas de un país para dirigir la economía y la sociedad”. La gobernabilidad no puede circunscribirse al mejoramiento del gobierno y de su capacidad de manejar el proceso de desarrollo económico, y a maximizar la eficiencia del sector público. La excesiva concentración de la atención en ese aspecto, podría relegar a segundo plano: a) la preocupación por la reforma del Estado para adecuarlo a las nuevas realidades, incluyendo no sólo al poder ejecutivo, sino a los otros poderes públicos; y b) minimizar otros factores de los cuales no sólo depende el ejercicio del buen gobierno, sino si respaldo sociopolítico, es decir, su legitimidad, su estabilidad y su existencia mínima.

Pero este tipo de acercamientos no son suficientes para conceptualizar en su totalidad la gobernabilidad. El mismo concepto ha cambiado a lo largo de las décadas aumentando los límites de lo que englobaría. La *governabilidad* refiere diversos elementos de acuerdo a la perspectiva de dónde se analice. Empero, es claro que en las explicaciones continúa implícita la idea de estabilidad del sistema político; no la idea de estancamiento, sino la *estabilidad* del *continuum* del flujo de demandas, apoyos y respuestas del sistema político. Como ha señalado Leonardo Curzio (1996:148):

A pesar de la vaguedad, existe un entendimiento difuso que acepta que gobernabilidad significa la capacidad de una comunidad política para desarrollar equilibrios virtuosos (o por lo menos razonablemente estables) entre los sistemas económico, político y cultural; equilibrios que permitan a su vez, conducir con relativa armonía los asuntos públicos.

Si bien la idea de gobernabilidad democrática tiene un asidero teórico que no se generó precisamente en el contexto latinoamericano, recurrir a las explicaciones más tempranas contextualiza en el debate en la región. El uso del término gobernabilidad con la adjetivación democrática en AL es relativa. Fue precisamente en los periodos de los gobiernos burocrático-autoritarios (60 y 70 del siglo XX) que el concepto ‘gobernabilidad’ en la región adquirió relevancia como concepto que refería la estabilidad de los sistemas políticos a partir del control férreo de las diferentes esferas sociales y políticas. En el siglo XXI, el debate sobre la gobernabilidad, y específicamente sobre aquella *democrática*, surge como parte de *la construcción de la democracia y/o proceso de consolidación democrática* después de las transiciones políticas de los años 80 y 90. La cuestión apareció en el contexto de la gestión de las reformas de ajuste estructural, que representaron una *nueva* modernización «centrífuga» en dos planos: uno económico, que registra cambios en la organización del trabajo, de la estructura macroeconómica, y los patrones de regulación del capital y la fuerza laboral, imponiendo nuevos contenidos a la distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo en las economías. En el plano político, se suceden reformas políticas en casi todos los niveles, reacomodos institucionales y reorganizaciones sociales que redefinen la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder en los regímenes políticos. La *democracia* se convirtió en el “fundamento del cambio”, y en ella se depositaron todas las esperanzas para generar un nuevo sentido a la sociedad latinoamericana para disolver los anteriores sistemas y mediaciones de reconocimiento (Medellín, 1994:15-21)

Figura 3. Hipótesis: Evolución del discurso sobre la gobernabilidad democrática en AL



Pero una vez concluidos los procesos de democratización y las fases iniciales de los procesos de apertura y las reformas de mercado, el debate contemporáneo se centró en aspectos no solo de la construcción de las instituciones democráticas, sino también de la apertura de espacios para nuevas formas de participación de la sociedad civil, el combate a las desigualdades sociales de la región y políticas de integración, así como la influencia de instituciones y organismos internacionales en las políticas de desarrollo de la región. Si a principios de la década de los años 80 la *governabilidad democrática* se refería a la re-estabilización en la región de los gobiernos a partir de nuevas formas de hacer política democratizando las instituciones, abriendo espacios para el resurgimiento vigoroso de la sociedad civil; en la primera década del siglo XXI se le suman preocupaciones *post-transición*. (Figura 3.) La discusión sobre la construcción de instituciones democráticas es sustituida por el debate de la consolidación de la democracia, sobre todo, reformas a las instituciones que desaparezcan el fantasma del retorno autoritario. Pero dichos cambios se encuentran en un *continuum*. En varios países latinoamericanos aún persisten problemas de *transición* –sistema de partidos poco estructurados, instituciones y leyes herencias del pasado, poderes fácticos que se mueven bajo lógicas antidemocráticas, etc.–, problemas que incluso se pueden considerar de consolidación democrática. La cuestión es que no existe todavía una clara línea divisoria, salvo en aspectos sustantivos de la política, entre los problemas de las décadas de los años 70 y aquellos que se enfrentan las débiles democracias latinoamericanas en el Siglo XXI. Si bien la diversidad de

Figura 4. Ejes discursivos del debate contemporáneo de la gobernabilidad en AL

		<i>Gobernabilidad</i>	
		<i>Estado</i>	<i>Mercado</i>
<i>Decisiones y desarrollo Social</i>	<i>Representación Política</i>	A. Instituciones políticas y de Gobierno	B. Cohesión social, inclusión y participación de la sociedad civil
	<i>Decisiones y desarrollo Social</i>	C. Políticas Públicas para el Desarrollo Social	D. Esquemas de cooperación internacional e integración económica regional

temáticas es amplia, podemos decir que la discusión contemporánea de la *governabilidad democrática* se ha centrado en cuatro ejes de relación entre democracia (en sus dimensiones política y social) con las dimensiones estructurales del Estado y el mercado (es decir, dos de los más importantes subsistemas del sistema social); dichos ejes discursivos están en continua construcción:

Eje A. Instituciones políticas y de gobierno. Las reformas de los sistemas de gobiernos (sistema electoral y de partidos, el debate sobre el presidencialismo, y los poderes fácticos dentro del sistema político) son temas inacabados. La dinámica se inserta en el fortalecimiento de los sistemas de gobierno en la región. Las democracias aún son débiles si se considera, por ejemplo, que en la última década en varios países (Venezuela, Bolivia, Argentina, Ecuador) se han presentado graves crisis políticas caracterizadas por la inestabilidad en el cumplimiento del mandato del Poder Ejecutivo. Además, los sistemas de partido excesivamente fragmentados no permiten un funcionamiento coherente del sistema presidencial, en ese contexto se insertan las propuestas que buscan ‘parlamentarizarlo’ para ampliar los mecanismos de control y balance de los poderes. Por otro lado, la corrupción en las instituciones, como forma de obtener beneficios privados o de grupo, y los clientelismos partidistas siguen siendo uno de los grandes males que impiden la consolidación de democracia.

Eje B. Cohesión social, inclusión y participación. En este eje, se encuentra el debate sobre la cohesión social, la inclusión y los esquemas de participación de la sociedad civil organizada (ONG nacionales y de carácter internacional) en la toma de decisiones, pero también la influencia de los medios de comunicación y las formas de abrirlos a otros sectores sociales. Quizá el tema más apremiante es aquel de las necesarias reformas que permitan la inclusión social y política en la elaboración de políticas así como en la toma de decisiones de aquellos sectores históricamente marginados (indígenas y comunidades en pobreza extrema), y aquellos sectores emergentes o surgidos una vez que se empiezan a abrir los espacios de participación política (clases medias organizadas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.).

Eje C. Democracia y desarrollo. Según la CEPAL, en 2005 un 40,6% de la población latinoamericana se encontraba en situación de pobreza, de los cuales un 16,8% estaba en la pobreza extrema o la indigencia. El volumen de pobreza e indigencia en la región ascendería a 213 millones y 88 millones de personas, respectivamente (CEPAL, 2005:8). En este eje se encuentra la discusión en torno

a los modelos de desarrollo social enfocados a superar las históricas carencias sociales de la región, incluyendo los temas de integración social de sectores marginados o negativamente dependientes en la economía de mercado imperante mundialmente. Si bien durante la década de los años 90 se logró estabilizar la macroeconomía en la región; empero, en el Siglo XXI no han cambiado las estructuras que generan pobreza y profundizan las desigualdades sociales; la consolidación de la democracia como forma de gobierno necesariamente requiere resolver las carencias sociales en la región.

Eje D. Esquemas de Cooperación e Integración Económica. La creación de bloques económicos regionales en la segunda mitad del siglo XX, ha tenido como una de sus principales características que usualmente los países que los conforman son países democráticos. La necesidad de mejorar los costos de transferencia e intercambio de bienes en la región ha llevado a varios países latinoamericanos a crear bloques económicos. A partir del Acta Única Europea en 1985 y el Tratado de Maastricht en 1992, la Unión Europea se convirtió en el modelo de integración económica y social ha seguir. Actualmente existen más de 20 acuerdos de integración económica bajo diversos esquemas de formación: áreas de preferencia económica, zonas de libre comercio, uniones aduaneras y mercado común. La ALADI (*Tratado de Montevideo*, 1980); El MERCOSUR (Tratado de Asunción, 1991); CARICOM (*Tratado de Chaguaramas*, 1973); Comunidad Andina (Declaración de Bogotá, 1966) y el TLCAN (1992), entre otros. En la mayoría de éstos tratados, se están incorporando cláusulas de *governabilidad* regional, pero sobre todo cláusulas que ponen la *democracia* como elemento de cohesión. A nivel de las relaciones de los países latinoamericanos con socios comerciales y organismos internacionales, es creciente la presencia de *cláusulas democráticas* (exigencia de un mínimo de democratización), política que es impulsada sobre todo por *polity supranacional* que es la UE, pero que también se encuentra en las políticas de actuación de los Bancos de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

¿LA GOBERNABILIDAD ES DEMOCRÁTICA O NO ES GOBERNABILIDAD?

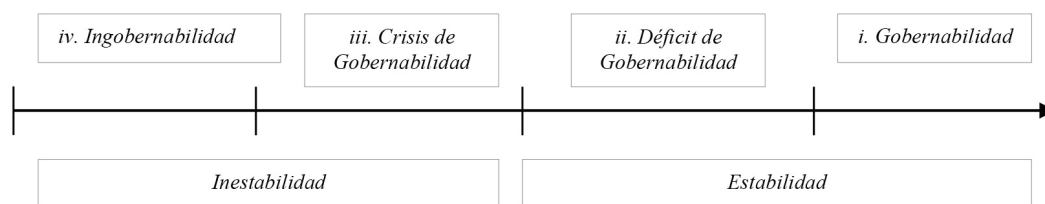
Una revisión de la literatura reciente sobre la *governabilidad democrática* en AL muestra que no existe una definición consensuada o al menos una serie

de elementos constitutivos en torno al término. En descargo habría que señalar que su uso en el lenguaje de la sociología y la ciencia política latinoamericana es relativamente nuevo. En el famoso *Dizionario di Politica* de 1976, dirigido por N. Bobbio, G. Pasquino y N. Mattucci -una de las primeras compilaciones del lenguaje de la Ciencia Política con alto impacto en el mundo académico latinoamericano- el concepto *governabilità*, no aparece sino hasta la segunda edición de 1983. Esta referencia es reflejo también de los cambios en los sistemas políticos mundiales: para 1983 era ya claro que había terminado la era dorada del Estado de Bienestar en Europa y en Estados Unidos; los cambios en el sistema internacional indicaban otra era; y en AL estaban en su apogeo los procesos de ajuste estructural y en algunos casos, ya en marcha las reformas de Mercado. Antonio Camou (2000: 283; 1992: *passim*) señala que las cuestiones relacionadas con el vocablo comenzaron a ingresar a la agenda de los políticos y estudiosos de los países centrales a finales de los años ochenta, cuando ya se presentían grandes cambios en el Estado de Bienestar.

Pasquino (1983:703-710), señala que es más frecuente el uso del término “ingobernabilidad”, que refleja posiciones que 1) atribuyen una crisis sobre el sistema político por la incapacidad de los gobernantes, ó, 2) arguyen la incapacidad del estado para responder a demandas excesivas de los ciudadanos. En AL se ha acostumbrado a pensar en términos extremos cuando se tratan los problemas de gobernabilidad (Camou, 2001:37). Por ello las definiciones y concepciones existentes muchas veces arguyen a crisis allí donde no existe, o al contrario, el supuesto de que la gobernabilidad sólo es posible un bajo un “gobierno perfecto”. Ningún sistema puede alcanzar estos límites. Sistemas políticos de países con una mayor tradición democrática tienen mecanismos que a los ojos de los latinoamericanos parecen problemas de gobernabilidad, pero en realidad no es más que el funcionamiento mismo de los mecanismos del sistema. Un ejemplo recurrente es cuando en los sistemas parlamentarios existe la disolución de un gobierno, lo cual muchas veces en AL es visto como una crisis del sistema, cuando en realidad es una forma más de resolver el conflicto inherente a la política y no generar precisamente situaciones de ingobernabilidad dentro del sistema.

Existen un conjunto de situaciones que pueden explicar la idea de *governabilità* sin el uso común de los extremos. Siguiendo un *continuum* es posible elaborar un esquema basado en los términos antagónicos y aproximativos que reflejan los *grados de gobernabilidad* (Camou, 2001:38):

Figura 5. Grados de gobernabilidad: Modelo de A. Camou



En este esquema la línea representaría el momento, y al mismo tiempo, la capacidad de los gobiernos de mantener la estabilidad, absorber demandas y ofrecer políticas públicas para dar respuesta a dichas demandas.

i. Gobernabilidad: es el punto donde existe estabilidad, capacidad para absorber y resolver las demandas de la ciudadanía gobernada. Es el punto dónde no existen conflictos o existe un alto grado de *problem resolving capacity*. Según Camou (2001), el punto siguiente se puede denominar *gobernabilidad "normal"*, una situación dónde las discrepancias entre demandas y respuestas se encuentran en equilibrio dinámico, lo que no significa que no haya conflictos, pero las diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.

ii. Déficit de gobernabilidad: representa un desequilibrio (o *anomias*) entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. El sistema se encuentra estable en tanto que puede generar los mecanismos para absorber las demandas y por lo tanto subsanar el déficit.

iii. Crisis de gobernabilidad: supone la proliferación de *anomalías*, que son una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. El sistema es inestable, su capacidad de absorber demandas así como para generar mecanismos para lograrlo son menores al poder de las anomalías que generan inestabilidad. La crisis se resuelve a partir de cambios significativos en el funcionamiento del sistema.

iv. Ingovernabilidad: es el punto límite que representaría la virtual disolución de la relación de gobierno que une a los miembros de una comunidad política. (Camou, 2001: 37-39)

La *gobernabilidad* es el extremo deseable a los otros tres escenarios, no obstante, incluso una situación de déficit no significa inestabilidad del siste-

ma en tanto que el sistema contaría con mecanismos para continuar estable. En cambio, la crisis es el escenario que sólo puede resolverse si el sistema reforma mecanismos existentes o crea nuevos para absorber las demandas. Caso contrario, puede llegar a un estado de ingobernabilidad dónde existirían teóricamente dos salidas: 1) El sistema, para conservarse, utiliza la fuerza y detiene bruscamente en flujo de demandas para mantener sus mecanismos de gobierno existentes, con el riesgo de perder legitimidad, ó; 2) El sistema se colapsa, y es sustituido por otro, o regenerado con nuevos mecanismos por aquellos actores sociales que lo pusieron en dicha situación.

Estos grados de gobernabilidad desarrollados contienen en esencia los dilemas señalados en las hipótesis de Offe. Empero este modelo no dice mucho de qué forma se mantiene la estabilidad, es decir la legalidad y la legitimidad. Un gobierno autoritario, militar, ó ilegítimo puede mantener la estabilidad en éste sentido, y por lo tanto la gobernabilidad, en tanto que arguya a la legalidad. Esa fue la solución en AL en varios periodos de su historia moderna: los primeros autoritarismos militares después de la des-estructuración de las oligarquías de finales del siglo XIX y principios del XX; así como los nuevos autoritarismos de los años 60 y 70 del siglo XX. La gobernabilidad entendida sólo como estabilidad no implica la aceptación de la sociedad, o la cohesión social en torno a un conjunto de elementos de políticas de gobierno. David Altman es claro cuando señala: “Etimológicamente, gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Y si entendemos a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas. Entendida así, no sería más que una de las capacidades de cualquier tipo de régimen político, pudiendo ser democrático o no.” (2001:2) Si la gobernabilidad no implica que un sistema *deba* ser democrático. ¿Cómo entender entonces la gobernabilidad ‘democrática’?

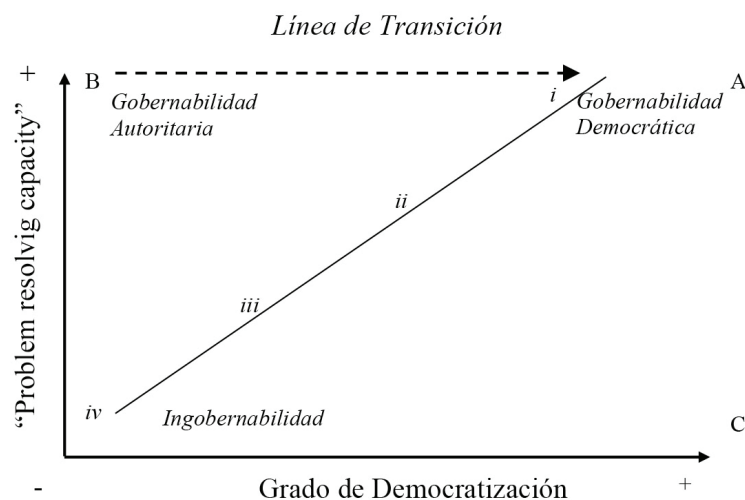
En el siglo XX se presentaron las más graves experiencias de gobiernos totalitarios en Europa y autoritarios en America Latina, pero al final la democracia se expandió en el mundo de forma progresiva. Desde hace casi 40 años la organización *Freedom House* ha monitoreado el continuo decrecimiento del número de países “no libres”: 46% en 1972, 24% en 2012, y el incremento de los países “libres”: 44% en 1972, 46% en 2012, alrededor del 46% de la población mundial.

Cuadro 1. Libertad en el mundo según Freedom House 2012

	Países libres		Países parcialmente libres		Países no libres	
	Número	%	Número	%	Número	%
2012	90	46	58	30	47	24
2002	89	46	55	29	48	25
1992	75	40	73	39	38	21
1982	54	33	47	28	64	39
1972	44	29	38	25	69	46

Dado el avance de la democracia en las últimas décadas, en la actualidad se puede afirmar que la *governabilidad es democrática* o no lo es. La estabilidad del sistema político, su capacidad de resolver problemas y absorber demandas –constantes y nuevas demandas-, sus mecanismos de funcionamiento, requieren tener un alto grado de democratización. Entenderemos en este sentido *governabilidad democrática* como la estabilidad del sistema político cuanto a mayor es el grado de democratización de sus instituciones, decisiones y políticas que catalizan la conflictividad y resuelven problemas de orden político, social y económico generando cohesión social. Haciendo referencia de los *grados* de gobernabilidad, es posible elaborar una representación gráfica de ésta definición. En el eje de las y encontramos el grado de capacidad del sistema de resolver problemas y de absorber y responder a las demandas sociales por medio de sus mecanismos institucionales; mientras que en el eje de las x se ubica el grado de democratización del sistema y sus mecanismos institucionales. Este modelo gráfico muestra e incluye los grados de gobernabilidad desarrollados a partir de las ideas de Camou (*supra*, gráfico 4), pero distingue las *governabilidad democrática* (A) de otras, como puede ser la *governabilidad autoritaria* o un caso hipotético de *ingovernabilidad democrática* (C), que sería el estado de un sistema político democrático pero sin ninguna capacidad de mantener lealtad social hacia el mismo.

Figura 6. Modelo de representación de la gobernabilidad democrática



Desde esta perspectiva es posible entender a que nos referimos con *governabilidad democrática*: a mayor grado de democratización de los mecanismos de absorción de demandas y de decisión política, de las esferas del poder público, se tendería a una reducción de la conflictividad, al contrario, un sistema poco democratizado podría incluso sobrevivir, pero el grado de conflictividad sería demasiado alto que un “desequilibrio inesperado” podría llevar a un estado de ingovernabilidad del sistema.⁴ Una democracia es tanto más fuerte (i) cuanto más esta organizada, por lo cual el crecimiento de la participación política debe estar acompañada de la institucionalización (es decir de la legitimación o aceptación) de los procedimientos y de las organizaciones políticas. Si al contrario viene a menos la autoridad política se llegaría a la ingovernabilidad (iv) del sistema. (Pasquino, 1983:458)

La *governabilidad democrática* adquirió significado en AL precisamente a partir de los procesos de democratización en las últimas dos décadas del siglo XX. Siguiendo el modelo del *Figura 6*, es posible interpretar que en el contexto de los gobiernos burocrático-autoritarios (B), el costo de la represión era más cada vez más alto y no aseguraba el orden social ni mucho menos la estabilidad social. Como señaló F.H.Cardoso (1985:41), bajo los nuevos autoritarismos de los años 60 y 70 del siglo XX, la institución militar es la que asumió el poder “en orden a reestructurar la sociedad y el Estado”, es decir, para asegurar la

⁴ Empíricamente, esta situación podría estar representada por la situación reciente del sistema político cubano (2014), donde si bien el sistema sobrevive, un conflicto que ponga en disonancia la lealtad de las masas como *inputs* del sistema, llevaría inmediatamente al sistema a una situación de ingovernabilidad. Hipotéticamente la situación política actual podría encontrarse en un punto de gobernabilidad (la parte superior del eje de las y) pero no significa que sea una gobernabilidad en el sentido de la democracia moderna.

governabilidad de los estados latinoamericanos que los civiles no habían podido ofrecer, y se caracterizó entre otras cosas por: 1) la ausencia o débil presencia de un sistema de partidos y, 2) un grado (alto en muchos casos) de control sobre la vida cotidiana de los ciudadanos.

Al contrario, durante y después de la transición –siguiendo la línea de B hacia A en el gráfico-, la *governabilidad democrática* se fundó precisamente en desaparecer aquellos dos aspectos importantes del autoritarismo y fortalecer la vida política de los países latinoamericanos: la creación (o re-nacimiento) de un sistema de partidos y la eliminación de cualquier tipo de control del Estado sobre la vida de los ciudadanos. Si seguimos el modelo esbozado por Easton y Offe (*Figuras 1 y 2*), uno de “estabilidad del sistema” y otro respecto al “umbral de intervención” estatal. Podemos decir que la *governabilidad democrática* (el punto A en la *Figura 6*) refiere entonces a la capacidad de Estado democrático para mantener una amplia zona de intervención sin generar conflictos, pero al mismo tiempo, requiriendo una alta capacidad de respuesta a las demandas sociales. Los *apoyos* provienen del voto ciudadano expresado en las elecciones, el sistema electoral y el sistema de partidos, son el enlace entre los sectores sociales como parte del ambiente, pero también son parte del sistema político que genera respuestas a las demandas. A este punto se comprende el por qué la *governabilidad* es un prerrequisito para la estabilidad de un sistema democrático.

Varios de los desafíos que actualmente enfrenta la región poco se parecen a aquellos que se tuvieron que resolver en los procesos de transición a la democracia. Hoy existe un malestar social hacia el modelo democrático. Como lo muestran las observaciones elaboradas por el *Latinobarómetro* en los últimos años ha crecido el desencanto al sistema de gobierno de la democracia.⁵ Ello se explica por el mismo proceso de transición, que implicó una transformación de la relación entre las estructuras del estado que habían estado dominadas por grupos militares u hegemónicos, y la sociedad civil que podría también representarse y vigorizarse dentro del proceso de institucionalización del sistema de partidos. Sin embargo, al mismo tiempo que se democratizaban los sistemas políticos en la región se llevaron a cabo las reformas de mercado que profundizaron las diferencias sociales preexistentes; es decir, a la par de la democracia nació una nueva relación del estado con la economía. El resultado fue que los índices de

⁵ Cfr. Informe Latinobarómetro 2012, [de acceso libre]

desigualdad y pobreza aumentaron en la región, profundizando las carencias y obstaculizando la necesaria cohesión social como *input* del sistema democrático.

En contextos democráticos la gobernabilidad se define entonces como “[...] la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener esa capacidad de «encuadramiento» llevaría a la ingobernabilidad. [...], lo importante no es si se es gobernado o si se gobierna, sino *cómo* se hace.” (Rose, 1979). De allí que la gobernabilidad democrática en AL implica el tratamiento multifactorial de problemas que incluso se han arrastrado desde el rompimiento del sistema oligárquico del siglo XIX.

De acuerdo con Rojas Aravena dependería “de una combinación virtuosa” de tres elementos centrales:

- El fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas: la capacidad de un estado legítimamente establecido de atender las demandas sociales en el marco del estado de derecho con el fin de asegurar el permanente mejoramiento de la calidad de la democracia; el control efectivo del territorio; el monopolio en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza y la capacidad de las autoridades para formular e implementar políticas eficaces en diversos ámbitos. Garantizando el pleno respeto de todos los derechos humanos en un contexto de dialogo positivo con las organizaciones y representantes de la sociedad civil. La adecuada institucionalidad garantiza el balance del poder entre los poderes del Estado.
- El desarrollo socioeconómico y la integración social: la generación de políticas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población. Lo que implica la implementación de estrategias de política pública focalizadas hacia los sectores de máxima exclusión y pobreza extrema, capaces de poner en marcha procesos de mediano plazo fundados en políticas integrales en materia educativa, de salud pública y de vivienda, dirigidas a la construcción de una sociedad de oportunidades crecientes para el mayor número.
- El fortalecimiento de los regímenes internacionales contruidos sobre la base del multilateralismo cooperativo, y la preeminencia del derecho internacional (Rojas, 2005:13)

Elementos que coinciden con aquellos cuatro ejes (*Figura 4*) señalados más arriba y sobre los cuales gira efectivamente el debate contemporáneo. A continuación se desglosan las características esenciales de esos cuatro ejes, sus perspectivas teóricas y su encuadre en el modelo de interpretación que hemos desarrollado en la *Figura 6*.

EJE GOBERNABILIDAD-REPRESENTACIÓN: LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

Si algo caracteriza la dinámica de los procesos de democratización y la subsecuente búsqueda de la gobernabilidad democrática en la región a inicios del siglo XXI, es que todos los sistemas políticos post-autoritarios son presidencialistas. En la dinámica de la construcción de la (nueva) gobernabilidad democrática, no se puso en la mesa de discusión la transición a otro modelo de gobierno, parlamentario o semipresidencialista. La problemática se explica también porque como ha afirmado Bolívar Lamounier: “Hay reflexión sobre el “proceso” democrático, pero no la hay sobre lo que es la democracia”. Esta cuestión señala la tendencia histórica en la región de personalizar la política, dejando en manos la figura presidencial la esperanza de la solución de los problemas.

Desde la década de los 80 al 2010, 15 presidentes⁶ no pudieron terminar su periodo constitucional para el que fueron elegidos, la mayoría por conflictos que el sistema democrático no pudo absorber. Desde los procesos de transición a la democracia las reformas al sistema presidencialista han sido uno de los elementos más discutidos como condición para el fortalecimiento de la democracia. A partir de la aparición de las tesis de Juan J. Linz sobre las “ventajas” del sistema parlamentario sobre el sistema presidencial, el debate de las reformas se ha dirigido en cierta forma a buscar la parlamentarización del presidencialismo. La afirmación del Linz de que “el presidencialismo parece que supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el

⁶ Presidentes democráticamente elegidos (o sucesores constitucionales) que no lograron terminar su mandato: *Argentina*: Fernando de la Rúa (2001); *Brasil*: Fernando Collor de Mello (1992); *Bolivia*: Hernán Silas Suazo (1985), Gonzalo Sánchez de Lozada (2003), Carlos Mesa (2005); *Ecuador*: Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (1999), Lucio Gutiérrez (2005); *Guatemala*: Jorge Serrano Elías (1993); *Haití*: Jean-Bertrand Aristide (2004); *Paraguay*: Raúl Cubas Grau (1999); *Perú*: Alberto Fujimori (2000); *República Dominicana*: Joaquín Balaguer (1994), y *Venezuela*: Carlos Andrés Pérez (1993). Tomado de: Martha Lagos. 2005, “Las razones de la ingobernabilidad”, en *Foreign Affairs En Español*, Octubre-Diciembre. [Nota al pie, 1] Véase también Arturo Valenzuela, 2008. “Presidencias latinoamericanas interrumpidas”, *América Latina Hoy*, Núm. 49: 15-30. Además en Honduras, José Manuel Zayas Rosales, en 2009 y en 2010, un intento de Golpe de Estado en Ecuador bajo el gobierno de Rafael Correa.

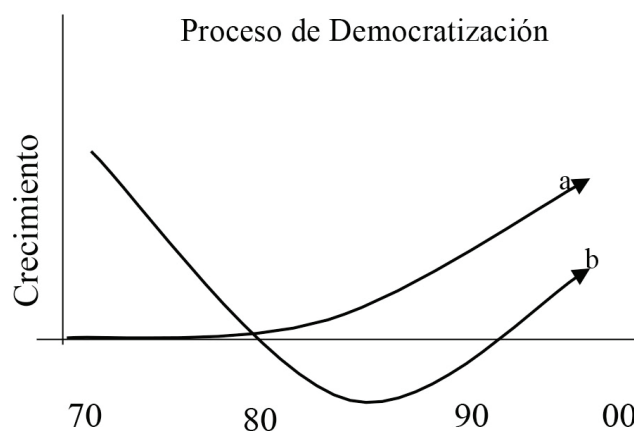
parlamentarismo contemporáneo” (1997:37) ha llevado a señalar las debilidades del sistema de gobierno más difundido en la región: *i)* la existencia de una legitimidad dual que gozan el presidente electo directamente y los legisladores, y cuando la mayoría de ellos representa una opción política distinta a la de aquel, puede darse un conflicto entre poderes que los recursos constitucionales difícilmente pueden resolver; *ii)* el periodo fijo del ejecutivo significa la imposibilidad de introducir ajustes según los requieran los sucesos políticos, económicos y sociales; *iii)* el poder ejecutivo representa un juego de suma cero, donde el ejecutivo integra por sí solo dicho poder y por lo tanto los gobiernos de coalición son imposibles; *iv)* en este sistema la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de la estabilidad y de la política de gobierno corresponden únicamente al ejecutivo, por ello los partidos de oposición se pueden oponer, criticar e incluso fiscalizar al presidente, pero sin otorgarle ningún apoyo ni responder a sus iniciativas, y menos a responsabilizarse de ellas; *v)* las elecciones revisten aspectos marcadamente individualistas, de carácter plebiscitario, más que por un partido y un programa se vota por una persona a la que se considera la mejor para responsabilizarse del destino del país y a la cual se le deja gobernar la nación con bastante discrecionalidad y hasta donde los límites que las relaciones de poder soporten (Linz, 1997:48-52, 64-66).

Uno de los aspectos más discutidos de las deficiencias del presidencialismo es la parálisis que generan los denominados gobiernos divididos. Por esta y más razones se ha propuesto la sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo. Sin embargo, como sostiene Dieter Nohlen, cambiar el sistema de gobierno en un país no es nada fácil, porque implica consensos difíciles de alcanzar ya que además el presidencialismo es el núcleo de la mayoría de las constituciones en AL. Así lo más factible es realizar una “adecuación funcional” de los sistemas presidenciales a través de pasos institucionales y prácticos de acuerdo a la realidad y la problemática de cada país. Si lo que se persigue es mejorar el funcionamiento del gobierno se deben introducir mecanismos que lo hagan más flexible, ágil y eficaz. Sobre todo aquellos que se alejen de la tendencia concentradora presidencial y sigan una línea delegatoria en distintas funciones de gobierno y de administración: introducir la figura de un primer ministro, para que el presidente cumpla sus funciones de jefe de estado y aquel, por delegación presidencial, las tareas prácticas de la jefatura de gobierno; una relación coordinada y cooperativa entre los poderes ejecutivo

y legislativo, superando el sistema de bloqueos mutuos entre los poderes y la rigidización de la rivalidad entre los partidos de gobierno y de oposición; “proteger” la figura presidencial de los avatares cotidianos de la política, elevando sus tareas y la oportunidad de su intervención política (Nohlen, 1998:108).

Las reformas post-transición a los sistemas de gobierno presidencialistas en AL se encaminaron inicialmente en la búsqueda de la «eficacia» del sistema presidencialista en un contexto de reformas económicas. Pero cuando la democracia comenzó a afianzarse que se iniciaron los procesos de reformas económico estructurales. Con la esperanza de que la democracia trajera bienestar social casi inmediato, la sociedad latinoamericana fue en cierta forma complaciente a la introducción de las reformas de mercado. Más que mostrar un eficiente funcionamiento del sistema, la introducción de las reformas de mercado significaron el fortalecimiento de los poderes del poder ejecutivo.

Figura 7.



La representación esquemática del ingreso de las reformas de mercado a la par del proceso de democratización (incluyendo las transiciones a la democracia) mostraría los porqués del desencanto democrático posterior, al mismo tiempo que se refuerza el discurso sobre la Gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo que la democracia avanzaba en la región como la única forma legítima de formar gobiernos, los autoritarismos iban desapareciendo no sólo como consecuencia del desgaste natural de ejercicio del poder, la presión internacional, y el fuerte empuje de los grupos internos que pugnaban por su retiro, sino también de los efectos de la crisis económica en la región que les restaba legitimidad ante los ciudadanos. Fue precisamente en la década de los

años ochenta del siglo XX, que la democracia se empezó a afianzar. (la línea a empezó a ir en ascenso) al tiempo que el crecimiento económico en la región estaba en crisis (línea b). Gobiernos democráticamente electos iniciaron reformas de mercado con el objetivo de detener la crisis económica en la región. Dichas reformas, a la luz de sus resultados no han recuperado la dinámica del crecimiento económico de las décadas anteriores, ello ha tenido como consecuencia, que la democracia no logre afianzarse en la política de la región. En AL existe cierto desencanto hacia la democracia, no tanto como forma de gobierno, sino por sus magros resultados en el ámbito económico, altos índices de corrupción en las instituciones políticas y principalmente en términos de desarrollo social.

Es en éste sentido, que la gobernabilidad democrática no es sólo la cuestión de la búsqueda de una mejor representación política (*eje gobernabilidad-representación*), ésta se ensancha y a la función de mediación de las instituciones políticas se empalma la función de gestión (*eje gobernabilidad-decisiones públicas*). Ello llevó a problematizar las demandas hacia el sistema democrático llevando a autonomizar las relaciones entre representación y gestión decisional; “la crisis desata el incremento de demandas y expectativas que se vuelven difícilmente canalizables o procesables por parte del sistema político” (Echeverría, 1991:35).

Una visión extrema de la gobernabilidad democrática sostiene que es un “control sistémico mañosamente confundido con el consenso democrático” (Stolowicz, 1999: 126) En este sentido se afirma que la gobernabilidad no es más que dominación conservadora: los partidos –derecha y centro derecha- crean reglas de juego que permiten ingenierías electorales *ad hoc*, los partidos antisistema se vuelven sistémicos, se separan de las masas y de sus intereses (política *vs.* economía) y se ocupan de controlar las expresiones de conflictos y la pluralidad social para proteger a la democracia. “En tanto que se concentra el poder de los grandes grupos económicos que, como una nueva oligarquía, ejercen directamente el poder político, la ciudadanía –que recupera o adquiere sus derechos formales- es debilitada, disgregada y marginada” (Stolowicz, 1999: 127). Las carencias de los pobres los obligarían a comportarse conservadoramente y se convierten en presa fácil de manipulaciones electorales y políticas: sus votos no deciden ni logran representar sus intereses pero si aseguran la gobernabilidad.

En AL la dinámica del *eje democracia-representación* enfrenta el problema del constante surgimiento de movimientos sociales que no se institucionalizan. Ésta dinámica es una problemática dual: por un lado la aparición de éste tipo de movimientos muestra que las instituciones de la democracia no están arraigadas en la cultura política de sociedad ó que no están diseñadas para absorber las demandas y representar los intereses dadas las características de las sociedades latinoamericanas. Una hipótesis que confirma lo anterior es la no existencia de partidos políticos que representen las culturas indígenas o partidos territoriales, en contraste con los altos porcentajes de población indígena precisamente en aquellos países que presentan mayores casos de inestabilidad política. Por ejemplo, la población indígena en Bolivia es el 59.% del total; en Guatemala el 42.8%, en Ecuador el 35.3%, en Chile el 10.3%, en Perú el 40.2%, y en México se calcula que la población indígena es de casi el 12.6% de la población total⁷. En ninguno de éstos países existe un partido político que represente estos *clivajes*, pues si bien los partidos se asumen como enlace natural entre la sociedad y las estructuras de poder, así como las únicas vías legítimas de acceso al poder en las democracias contemporáneas; también es cierto que “deberían” representar los intereses de los diferentes grupos de la sociedad. La *baja calidad de la representación* encarnada en los partidos políticos latinoamericanos, que se asumen como representantes (casi) solo de demandas universalistas, pero poco se hacen eco de demandas de grupos específicos⁸. Ello explica el auge post-procesos de transición de las demandas de derechos de autonomía y/o de reconocimiento de derechos multiculturales.

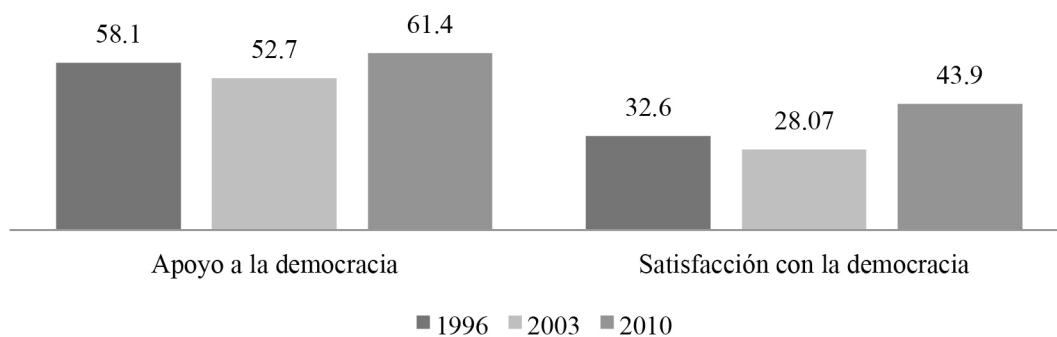
Existen porcentajes significativos de la población latinoamericana que considera que los partidos políticos *no son necesarios* para la democracia. De acuerdo con el Latinobarómetro (2010), mientras en 1997 apenas el 30% consideraba que “La democracia puede funcionar sin partidos”, para el 2006 el porcentaje había aumentado a 34.5%, y en el año 2010 disminuyó apenas al 30%. Otro indicador significativo es que el 28% en 2005 considere también que la democracia pueda funcionar sin Congreso, porcentaje que en 2001 llegó a ser del 35% de la población muestra entrevistada. Empero, aunque la existencia de opiniones que señalan el posible apoyo a un gobierno militar en caso

⁷ Cfr. [<http://www.integrando.org.ar/datosdeinteres/indigenasenamerica.htm>]

⁸ Una excelente referencia a éste tipo de cuestiones se encuentra en: Van Cott, Donna Lee, 2000. *The friendly liquidation of the past*. Pittsburgh, USA: University of Pittsburgh Press. Así también: Cayzac, Hugo, 2001. *Guatemala, proyecto inconcluso*. Guatemala: FLACSO, 2001.

de que la democracia lleve a situaciones difíciles (30% en 2005) para el 2010 las opiniones mejoraron. No obstante, a pesar de las graves experiencias de gobiernos autoritarios en la región en la segunda mitad del Siglo XX, la democracia no ha permeado totalmente en la cultura política de las sociedades latinoamericanas.

Gráfica 1. Apoyo y Satisfacción con la Democracia
Latinobarómetro 1996, 2003 y 2010



El *eje gobernabilidad-representación* es quizá el área que todavía enfrenta retos en casi todo el continente Latinoamericano debido a la baja institucionalización de la democracia en varios países. Para Francisco Weffort, en la región se crearon regímenes mixtos ya que “la transición llevó a una mezcla de instituciones democráticas con importantes resquicios del reciente pasado autoritario” (1993: 141). Las herencias, en la hipótesis de Weffort, se refieren a: *i*) la estructura estatal del régimen anterior; y *ii*) la relativa permanencia o conversión de líderes de dichos regímenes. La persistente presencia de rasgos autoritarios en las democracias contemporáneas, explicaría la débil institucionalización de la democracia, y por lo tanto la tendencia de los sistemas a mostrar *déficits de gobernabilidad* y *crisis de gobernabilidad* en la región.

EJE GOBERNABILIDAD-POLÍTICAS PÚBLICAS: LOS MODELOS DE DESARROLLO SOCIAL

Las políticas de desarrollo social en los sistemas de gobierno modernos se convirtieron en uno de los temas nodales de la relación Estado-Sociedad a partir de la segunda posguerra. Estas políticas se diseñaron como esquemas dirigidos a la protección social concentrada originalmente en el Estado como

actor principal. Malloy (1991:14) señala -a partir del caso brasileño- que los programas de protección social en AL fueron lanzados en sus inicios como actos políticos de las élites que controlaban todas las ramas del poder ejecutivo, y de esta forma monopolizaban la capacidad para definir en sustancia las cuestiones sociales y las estructuras que respondían a éstas demandas. Este tipo de diseños produjeron estructuras dentro de las cuales la capacidad de iniciativa fue dispersada en múltiples puntos intermediarios entre la sociedad civil y el Estado. Durante el periodo del ‘autoritarismo burocrático’, se formaron diversos mapas en cada país que mostraban las redes de control del aparato del Estado: aquellos sectores que estaban más cerca de la coalición dominante, obtenían mayor cobertura de las políticas sociales o de protección que aquellas que estaban más alejadas o fuera de ellas, como sucedió con los sectores rurales y urbano-informales. Esta situación inercial impidió que, en los procesos de definición de políticas de desarrollo social en el contexto de democratización en la región, existiese un inmovilismo generalizado de los sectores a beneficiar, como aquellos marginados históricamente. El poder ejecutivo, en la consolidación democrática, siguió definiendo los programas sociales y, en su diseño y ejecución, buscar elementos de control clientelar que asegurara no sólo la permanencia en el poder, sino incluso una forma de gobernabilidad.

Las (nuevas) democracias en AL postularon no sólo cambios en la esfera de la representación, sino también en la esfera de lo social, y específicamente en el *desarrollo social*. Los desafíos que enfrentaron llevaron a reestructurar el modelo de economía y los modelos de desarrollo social *Estado-céntrico*. Para la segunda década del siglo XXI, uno de los grandes desafíos que continúa enfrentando AL según la CEPAL (Panorama Social de América Latina, 2012) es la reducción de los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso prevalecientes. En la mayoría de los países se observa que un conjunto reducido de la población acumula una gran proporción de todos los ingresos generados, mientras que los más pobres sólo alcanzan a recibir una escasa porción. El promedio simple de los valores de 18 países de los que se cuenta con información al 2011 indica que el 10% más rico de la población recibe el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe el 15%. Se observan niveles relativamente altos de concentración en el Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, el Paraguay y la República Dominicana, países

en que esos porcentajes se acercan al 40% de los ingresos para los más ricos y entre el 11% y el 15% para los más pobres. En Bolivia, Costa Rica y Panamá la apropiación por parte de los más pobres resulta similar, pero es algo menor el porcentaje que le corresponde al decil superior. Por su parte, en Argentina, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú se registran valores mayores en el extremo inferior de la distribución (un 16% o un 17%) y algo menores entre el 10% más rico (alrededor del 30%). En Uruguay y Venezuela se presenta la menor concentración, ya que las proporciones son de alrededor del 20% al 23% en ambos extremos. La cuestión que Natalio Botana (2001) puso a discusión todavía está vigente: “¿Es posible conservar incólume la legitimidad de la república democrática a través del tiempo sin atender a sus bases sociales, permitiendo de paso que se ensanche el terreno de la desigualdad?”

En consonancia con dichos argumentos, resultan paradójicos los resultados de una investigación de Janvry y Sadulet (2000), quienes señalan que fueron precisamente las reformas post-estructurales las que han reducido la pobreza en la región, principalmente en las zonas urbanas y en menor medida en las zonas rurales. La investigación señala cómo el tema de la pobreza se fue integrando a las agendas de los gobiernos latinoamericanos cuando la democracia fue despejando un panorama que los autoritarismos *no permitían observar*. La pobreza no fue efecto de las reformas estructurales y post-estructurales, sino que fueron éstas las que dejaron al descubierto las carencias que los gobiernos anteriores no habían resuelto. ¿Cuáles fueron los efectos negativos de dichas reformas en el contexto de la consolidación de la democracia? El crecimiento de la desigualdad social. Las reformas post-estructurales beneficiaron a un porcentaje mínimo de la población latinoamericana, aumentando la percepción sobre los índices de la pobreza, la informalidad y la migración; pero sobre todo, el descontento social que se manifiesta en movimientos anti-sistema (no anti-democráticos) los cuales ven como insuficientes las ventajas del funcionamiento de la actual arquitectura de las democracias latinoamericanas si éstas no proporcionan mejoras a la calidad de vida.

Así, el *eje gobernabilidad-políticas públicas* es fundamental, postulando la premisa de que “a mayor eficiencia de las políticas públicas dirigidas a superar las carencias, mayor legitimidad adquiere la democracia”. Para Cohen y Franco (2005), las políticas públicas dirigidas al desarrollo social, son responsables en conjunto con las políticas económicas, del crecimiento económico y la equi-

dad, ya que lo que suceda con el crecimiento económico afectará las oportunidades de bienestar, a su vez, las políticas sociales constituyen un prerrequisito para que exista un crecimiento económico equitativo. Así, “una buena política económica es condición necesaria pero no suficiente para la equidad”. De allí que las políticas sociales se conviertan en un prerrequisito del crecimiento, porque son ellas las que elevan la dotación del capital humano. Para asegurar la eficiencia de las políticas públicas, en el año 2000 la CEPAL propuso una serie de principios rectores de la política social:

a) *Equidad*, la cual señala que para generalizar la satisfacción de las necesidades hay que recurrir a la focalización (como criterio de inclusión), ya que cuanto más exacta sea la identificación de un problema y de quienes lo padecen, más fácil resulta diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución.

b) *Solidaridad*, es decir, la participación diferenciada en el financiamiento de la política social y del acceso a la protección social, según la capacidad de las personas, asegurando que el acceso al bienestar no dependa exclusivamente de la capacidad de pago de las personas. Gasto social e impuestos son dos formas de lograr dicho propósito, y respecto a los últimos, se insiste en aumentar la incidencia de los impuestos mediante una ampliación de la base y una mayor cobertura del contribuyente; además, de que se debe mejorar el diseño de los programas sociales a efectos de conseguir mayor eficiencia e impacto en el uso de los recursos.

c) *Eficiencia*, para alcanzarla es preciso establecer una estructura de incentivos que premie el mejor uso y asignación de recursos.

Para que dichos principios puedan operar, es necesario: definir con precisión los objetivos de impacto, así como las metas, estándares, los indicadores y sus criterios de operación; considerar los efectos causados por los proyectos; incentivar la eficiencia de los mercados; asegurar que los proveedores privados tengan el comportamiento requerido; que las relaciones contractuales se establezcan bajo normas claras; que se protejan los intereses de los beneficiarios; institucionalizar la participación ciudadana; que los funcionarios públicos actúen dentro de la legalidad; y sistemas de información que retroalimenten la toma de decisiones (Cohen y Franco, 2000) .

EJE GOBERNABILIDAD-INCLUSIÓN: LA SOCIEDAD CIVIL Y LA COHESIÓN SOCIAL

La cohesión social es un fin deseable en sí mismo, porque otorga certidumbre y crea condiciones para la paz y el desarrollo.⁹ Cohen y Franco la han definido: “Una sociedad integrada es aquella en la cual la población se comporta según patrones socialmente aceptados y se da un ajuste entre las metas culturales, la estructura de oportunidades para alcanzarlas y la formulación de capacidades individuales para aprovechar tales oportunidades”¹⁰. La pregunta que surge es ¿cuáles son las instituciones apropiadas para hacer una sociedad integrada? Existe una gran variedad de instituciones que de una u otra forma han realizado esfuerzos deliberados y algunos no de integrar bajo su manto a casi todos los sectores de la sociedad tales como la iglesia, los partidos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación, etc. que se han desarrollado paralelamente a modelos ya existentes de integración de carácter cultural, étnico, religioso, etc. La construcción del Estado democrático, a través de sus instituciones creó -en la mayoría de los casos con cierto éxito- una forma de integración y cohesión bajo preceptos tales como la ciudadanía y sus derechos, mismos que se fueron expandiendo como una idea, pero en muchos casos no han cristalizado, y como resultado al día de hoy se observan desigualdades de diversa naturaleza, pero sobre todo económicas que para algunos observadores amenazan con desmembrar a sociedades, dada su tambaleante capacidad para generar consenso alrededor de su funcionamiento y por lo tanto se pone en duda su capacidad para cohesionar a la sociedad.

Pero el Estado no es el único actor que en la actualidad desempeña el rol principal en la búsqueda de la cohesión social. Los procesos políticos, sociales y económicos de los últimos cincuenta años han permitido la reaparición de otros actores, y la reaparición de añejas cuestiones (como la cuestión étnica al interior de las naciones “artificiales”) que compiten con el estado y buscan otras formas de cohesionar a la sociedad. Los conflictos, paradójicamente,

⁹ Georgina Sánchez, 2001, “La cohesión social en México: a la búsqueda de un paradigma” en de María y Campos, y Georgina Sánchez (eds.), *¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México*. (Informe de la Sección mexicana del Club de Roma), México, Planeta.

¹⁰ Ernesto Cohen y Rolando Franco, (2005). *Gestión social. Cómo lograr la eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, CEPAL - Siglo XXI eds.

también cohesionan, porque es a través de la identificación de intereses en torno a un problema común, que han permitido la aparición de movimientos sociales que en torno a demandas afines, presionan a estados y gobiernos en la búsqueda de soluciones. Procesos como la globalización, los cambios de modelos económicos y la denominada tercera ola democrática han puesto al descubierto nuevas formas de integración (como por ejemplo la red de la internet) cultural y económica (los procesos de integración regionales), y al mismo tiempo conflictos que parecieran amenazar el orden social existente, aunque desde otra perspectiva suponen más bien la búsqueda de nuevas formas de cohesión social.

R. Dahrendorf señala que la globalización amenaza a la sociedad civil de diversas formas, entendida como aquellas “asociaciones en que conducimos nuestra vida, y que deben su existencia a nuestras necesidades y a nuestras iniciativas, antes que al Estado”.¹¹ La red de relaciones creada por dichas asociaciones constituye la realidad de la sociedad civil, producto de un largo proceso de civilización, que ha quedado expuesta ya sea a las amenazas de gobiernos autoritarios o de las fuerzas de la globalización. Los efectos sociales de las respuestas económicas a los desafíos de la globalización se han vuelto objeto de atención por parte de académicos, organismos de la sociedad civil, y de algunos sectores de los gobiernos, ya que la vitalidad de la sociedad civil en los países desarrollados parece estar a punto de derribarse. ¿Pero que sucede en aquellos países de AL donde la sociedad civil es en muchos sentidos débil?

La globalización económica está asociada a con nuevos tipos de exclusión social; han aumentado las desigualdades sobre todo en términos de ganancia. En un ambiente abierto, en que las personas tengan la posibilidad de hacerse valer y de mejorar sus perspectivas de vida con el propio esfuerzo, las desigualdades pueden ser fuente de esperanza. Pero las actuales desigualdades son de otro tipo, lo más correcto sería distribución inadecuada (*sperequazione*)¹², es decir, lo opuesto a la nivelación unificante: -siguiendo a Dahrendorf- a unos se les allana el camino a la cumbre, a otro se les trata de obstaculizar por medio de baches, zanjas o grietas. La riqueza de los sectores sociales más beneficiados de la población mundial (de los primeros 10 a 20 percentiles) están

¹¹ Ralf Dahrendorf (1996). *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, México, F.C.E., p. 41

¹² Dahrendorf utiliza el termino italiano, que significa falta de uniformidad, de adecuada distribución, ya sea de la riqueza o de las diversas clases sociales o entre los contribuyentes (Tomado de la nota del traductor), *ibid.* p. 43

umentando de manera significativa, al mismo tiempo que en los sectores más pobres disminuyen drásticamente sus ingresos. La situación es preocupante a nivel mundial, que ni los países más desarrollados están logrado revertir esta tendencia. A ello se suman otros sectores que nunca se han integrado al desarrollo social y que a estas alturas parecen haber perdido toda posibilidad: los marginados sociales, que no llegan siquiera a formar una clase social (*underclass*), que viven alejados del mercado de trabajo, la comunidad política o la sociedad en general. Son ciudadanos que en realidad no lo son. A ello se debe agregar que muchas veces ya son excluidos, no solo económicamente, sino por otras razones: por su raza, por su nacionalidad (los migrantes ilegales e incluso los legales) o por cualquier otro rasgo distintivo como pretexto para la discriminación. Los grupos sociales más marginados son los que en las últimas décadas -precisamente cuando se empezó a afirmar la globalización- han visto mermados sus ingresos y/o sus posibilidades de integrarse dignamente a la sociedad. Por otro lado, también es preocupante la relación salarios-especialización (educación), que está afectando sobre todo a las clases medias, de forma aguda en el mundo desarrollado y grave en los países subdesarrollados, especialmente en AL. “A quienes poseen la capacitación necesaria se les reconoce con un estímulo razonable, pero muchas otras personas, que en el pasado podían recibir un salario razonable, ahora no pueden sino esperar una retribución miserable y a menudo irregular”. Peor aún, muchos sectores de la economía globalizada pueden crecer sin la contribución de recursos humanos, la poca absorción de las nuevas generaciones crea mayor desigualdad. En resumen, está creciendo la divergencia entre la base y el vértice de la pirámide social. Estas consecuencias, que pertenecen a los límites del crecimiento económico afectan la cohesión social, de la que depende la supervivencia de los seres humanos en condiciones específicas.

La idea de gobernabilidad democrática ha ampliado sus horizontes semánticos para abarcar también aspectos relativos al desarrollo social y los derechos humanos. Para el PNUD, los factores indispensables de la gobernabilidad tales como una prensa libre, una sólida protección de los derechos humanos, un poder judicial independiente y vigoroso, requieren todavía ser sustancialmente fortalecidos. Y muchos grupos tradicionalmente excluidos no tienen acceso al poder a través de los canales formales y por ende manifiestan sus frustraciones por vías alternativas, en algunas ocasiones, por medio de

expresiones violentas. “Existen, sin embargo, en el trasfondo de esta situación algunos signos muy alentadores. Primero, a pesar de las crisis, los países de la región no han buscado un regreso al autoritarismo; en cambio, han ampliamente sostenido sus instituciones democráticas. Segundo, las ciudadanas y los ciudadanos empiezan a distinguir entre la democracia como sistema de gobierno y el desempeño de los gobernantes en particular. Muchos de estos ciudadanos son simplemente “demócratas insatisfechos”, un fenómeno bien conocido en muchas democracias establecidas que explica parcialmente por qué los movimientos de oposición no tienden hoy hacia soluciones militares sino hacia líderes populistas que se presentan como ajenos al poder tradicional y que prometen perspectivas innovadoras.” Demandas de diferente naturaleza, pero que se presentan como una amalgama: pobreza, exclusión de las masas indígenas, estados que no tienen control sobre los territorios, oligarquías blancas y/o partidos oligárquicos, sistemas legales que no garantizan igualdad ante la ley, falta de canales institucionales, o estrechez de los canales existentes, entre otros, son problemas que se presentan como las raíces de conflictos de *ingobernabilidad*.

La exclusión, y/o autoexclusión de amplios sectores indígenas, a pesar de un caso muy analizado, es un problema el cual las políticas públicas poco han impactado. Países como Bolivia, Guatemala y Perú, donde existen altos porcentajes de población indígena son precisamente donde se han presentado graves conflictos de inestabilidad del sistema político. Poco más del 70% de dicha población vive en pobreza extrema, además de que son el sector con menos años de educación, lo que acentúa su marginación social. Los indígenas latinoamericanos, son el sector menos beneficiado no sólo por los modelos de desarrollo, sino por la democracia misma, en tanto que no existe partido político que se asuma como portador natural de sus demandas. Las ideas universalistas que enarbolan los partidos políticos, paradójicamente los han excluido.

EJE GOBERNABILIDAD-CONTEXTO INTERNACIONAL: EL CONDICIONAMIENTO DEL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

No solo los factores económicos han incidido en la búsqueda y el desarrollo de la gobernabilidad democrática en la región. Existen al menos tres dimensiones que la condicionan: 1) la dimensión política internacional; 2) la dimensión económica y la globalización, y 3) la dimensión de la política exterior de los países latinoamericanos, que incluye sobre todo su política comercial.

L. Whitehead (1996) ha señalado que el establecimiento y consolidación de los regímenes democráticos requiere la fuerte intervención de un amplio sector de las fuerzas internas, pero no se debe pasar por alto las restricciones que impone el contexto internacional bajo los cuales la gran mayoría de las democracias reales existentes (poliarquías) fueron establecidas, o restablecidas. Por ejemplo, en su momento la administración Reagan llevó a cabo el denominado “Project Democracy”, como un programa de asistencia que involucró a varias agencias. Dicho programa, según Carothers (1996) ha sido mal interpretado o descontextualizado, ya que no se trató de un programa intervencionista dirigido hacia los países de AL, sino que fue un programa de asistencia para la promoción de la democracia en el ámbito de las ideas en la región, como la promoción de los derechos humanos, la participación democrática, la asistencia electoral y la asistencia judicial. La referencia a este programa es significativa, porque como señala Carothers, refleja la posición de los E.U.A. frente a países no democráticos, “considerándolos una aberración a la norma”.

Una de las paradojas a las que se han enfrentado políticas internacionales de este tipo, de promoción de la democracia, la búsqueda y consolidación de la gobernabilidad democrática, es la falta o la ausencia de redes internas de promoción de dichos intereses. Si bien existen varios caminos por los cuales el sistema internacional influye la política doméstica, en el caso de Latinoamérica, las vías comunicativas son difusas y son poco conocidas; en la política doméstica son más conocidos y difundidos los impactos del sistema económico internacional, generalmente los negativos, lo que desvirtúa los efectos de las políticas de apoyo a la gobernabilidad democrática (*Cfr.* Hurrel, 2006.)

Es ya un lugar común señalar que los procesos contemporáneos de economía internacional se desarrollan en una economía globalizada. Dicha situación refiere al hecho de que en la última parte del siglo XX el comercio de bienes y servicios entre los países se incrementó, así como la internacionalización de los capitales y el aumento de la producción internacional de las empresas multinacionales. Como señala Vázquez Barquero (2005), la globalización es un

proceso multidimensional el cual, se caracteriza por el aumento de los flujos económicos y financieros a nivel internacional, pero también por el intercambio cultural, político e institucional. La globalización a puesto en evidencia un sinnúmero de fenómenos políticos, económicos y sociales: a) el crecimiento de la productividad y el progreso económico no afectan por igual a todos los países; b) dado lo anterior, las desigualdades de los niveles de vida entre las naciones desarrolladas y las menos desarrolladas, han ido en aumento. Incluso, las diferencias entre países menos desarrollados, “de tal manera que en los países de desarrollo tardío que se globalizan con cerca de tres mil millones de habitantes, los niveles de renta se sitúan cada vez más cerca de los países desarrollados y paulatinamente se reducen los niveles de pobreza; mientras que en los países menos integrados, con dos mil millones, ven aumentar la pobreza absoluta y sufren de marginación internacional (Vázquez, 2005:31).

Así se comprende porque las políticas nacionales se desenvuelven en un contexto dominado por las presiones que impone, por un lado la globalización económica, la fuerza de los (nuevos) acuerdos internacionales, los sistemas de producción, intercambio y comunicación que operan en el mundo; y por el otro, las fuerzas locales que actúan en el contexto nacional, también aquellas fuerzas con poder extra-nacional. Lo local, lo regional y lo global se relacionan mutuamente y se condicionan, al mismo tiempo, condicionan las políticas de los gobiernos nacionales. Al inicio de los procesos de democratización en la región, casi todos los gobiernos latinoamericanos implementaron políticas públicas bajo los argumentos del denominado Consenso de Washington, y en la mayoría de los casos, no alcanzaron resultados con éxito. Independientemente de ello, sobresale precisamente que fue el contexto internacional, el que marcó las pautas para la implementación de políticas de ese corte. Las demandas por descentralizar el poder (recursos y responsabilidades) forman parte de un proceso más amplio que incluye privatizaciones, la liberalización de sectores económicos, la desregulación y otras reformas que se han llevado a la práctica en muchos países con el objetivo de fortalecer economía de mercado. Dichas demandas obedecen a varios factores; en parte a los cambios políticos a los que se ha hecho referencia en AL, que dieron voz y presencia a múltiples y muy diversas demandas locales, regionales. “Pero también y ante la falta de capacidad de los gobiernos centrales para proporcionar toda una serie de bienes y de servicios fundamentales, de manera creciente la población se dirige

a los gobiernos regionales, locales para que los atiendan, para que les resuelva múltiples asuntos y carencias.” Por otro lado, también es cierto que los países buscan aprovechar la globalización, sobre todos los aspectos dinámicos que benefician los sectores productivos nacionales.

En el otro extremo, los países latinoamericanos están presionados por fuerzas dinámicas (políticas y económicas principalmente) locales y regionales que impulsan la búsqueda de la coparticipación en el diseño de las políticas nacionales con los gobiernos centrales. Parecería que dichas fuerzas locales, regionales debilitan a los estados nacionales; no obstante, la experiencia contemporánea señala que la descentralización puede fortalecer el Estado nacional y, así, estar en mejores condiciones de aprovechar, en beneficio propio, la globalización y su dinámica. Con la creciente descentralización que se practica, los gobiernos regionales ejercen nuevas facultades y responsabilidades y se nutre, así, la confianza de las comunidades en sus autoridades. Los gobiernos regionales se fortalecen y pueden con mayor legitimidad apoyar al gobierno central en todo aquello que los une y ata en el Estado nacional. Con gobiernos regionales fuertes se tiene un gobierno central aún más fuerte. Pero también sólo un gobierno central sólido, un gobierno fuerte puede descentralizar sin temor a la dispersión o al rompimiento (Cfr. Tello, 2005).

¿Qué tanto han condicionado, los efectos negativos de los modelos de desarrollo neoliberal de los años 90 la actual política latinoamericana y su rol en el contexto internacional? Según Tussie y Heidrich (2006) a partir del 2002, una vez que se ya se podían evaluar los efectos de los primeros gobiernos democráticos en la región, a la par de las reformas de ajuste, estructurales y pos-ajuste estructural; en varios países latinoamericanos se empezó a votar por las izquierdas: Brasil (2002), Venezuela, Chile, Uruguay, Argentina y Bolivia (2005), son los casos más importantes. Bajo el liderazgo de Brasil con L.I. Da Silva y luego con Dilma Roussef -desde la perspectiva de éstos autores- se sentaron las bases para abandonar el denominado Consenso de Washington, e iniciar uno nuevo: el Consenso de Buenos Aires (2003), patrocinado inicialmente por Brasil y Argentina pero apoyado por otros países de la región. El vuelco hacia la izquierda supone para un gran sector de la opinión pública (u opinión publicada) un cierto regreso al debate Estado-mercado, aunque sin el purismo que lo había caracterizado en las épocas pre-democráticas. Sin embargo la realidad muestra que dichos gobiernos de izquierda, muestran un

pragmatismo que los caracteriza en el contexto internacional:

1) La búsqueda del equilibrio entre crecimiento y distribución, lo que significa un co-dominio del Estado y el mercado, en una situación de dependencia dónde no pueden desenvolverse uno sin el otro. Los gobiernos están decididos –o constreñidos- a mantener el rumbo de gran parte de las políticas macroeconómicas a pesar de los graves efectos de las crisis financieras desatadas al detectarse las fallas en los modelos; México en 1995, Argentina en 2001, Uruguay en 2002 y Venezuela en 2012.

2) A pesar de un clima electoral dónde los votantes demandan menos ortodoxia económica y rechazo a las políticas implementadas en la década de los noventa, los (nuevos) gobiernos de *izquierda* tienden a ser conservadores, sobre todo desde el punto de vista fiscal “ateniéndose a una política tanto prudente como moderada en el manejo de los equilibrios macroeconómicos”. Esta prudencia los diferencia de los periodos populistas o de los gobiernos de los años 60 y 70, que heredaron en gran medida *déficits fiscales* que después fueron un lastre en la década de los 80. Sin embargo, la austeridad fiscal no refleja crecimiento económico, AL ha registrado desde el 2002, los peores índices de crecimiento de las economías emergentes.

3) Existen coincidencias entre las recomendaciones ortodoxas del Fondo Monetario Internacional y los gobiernos latinoamericanos. Entre ellas, la cautela respecto a la liberalización de los mercados, dónde los controles al movimiento de capitales se observa como una medida necesaria allí dónde los países no tienen un sistema financiero fuerte; así también el abandono de los modelos autárquicos cerrados al comercio internacional que se refleja en la reducción de las barreras al comercio internacional.

4) En AL no hay política económica que no se autocalifique de pragmática, ello significa que se prefiere mantener el rumbo pro-reformas de mercado y por el otro, reorientar ciertas políticas basadas en las demandas más apremiantes para mantener la cohesión social. Tal panorama, según Tussie y Heidrich (2006: 43) muestra que:

Estamos frente a un nuevo mosaico donde toda una gama de coaliciones que van desde el estilo populista con liderazgos providenciales (chavismo) al estilo social democrático epitomizado por la moderación chilena o uruguaya se despliegan tratando de dar respuestas al electorado. Dentro de este mosaico hay, efectivamente, una reevaluación muy fuerte de los papeles por asignar al

mercado y al Estado: en primer orden, en la distribución, en la promoción de la actividad económica, y, en segundo, a la inversión en infraestructura y la seguridad energética. Se considera que el Estado puede coordinar, arbitrar y, a veces, hasta encabezar ciertas iniciativas de desarrollo.

Solo el caso de Venezuela es dónde se exalta el populismo y se distingue una menor aceptación por las instituciones del mercado; pero en el resto de los países hay incentivos para “poner en funciones la capacidad industrial o agrícola ociosa, revertir asimetrías entre los precios de servicios públicos privatizados en los noventa y promover la inversión en la expansión de la infraestructura básica y la generación de energía.” De allí que se argumenta que existe un panorama latinoamericano dominado por políticas no ideológicas en la administración de las políticas económicas y de las relaciones internacionales. Dando respuesta a la pregunta central anterior, éste panorama mostraría que dentro de los países latinoamericano existe un suerte de *consenso* alrededor de la necesidad de profundizar en las políticas de económicas de apertura hacia los mercados, pero de una forma poco ortodoxa. Por ejemplo, en el contexto de las políticas comerciales internacionales, los países latinoamericanos se mueven en dos pistas: por un lado buscan reforzar los acuerdos regionales de integración comercial, y por otro, en el ámbito multilateral, crean coaliciones para incidir positivamente en el rumbo de las reglas del comercio internacional. Así ha quedado patente en las reuniones de la Ronda de Doha de 2001 (complementaria a la Ronda de Uruguay de 1993) dónde se han formado coaliciones – encabezadas por Brasil- que no se asumen como de países sub-desarrollados, sino como actores exportadores en el campo de la agro-industria, la industria y los servicios, y en esos términos han formulado las pautas para la agenda de la cooperación en el comercio internacional.

El origen democrático de los gobiernos latinoamericanos, de izquierda o no, y su visión pragmática o no ortodoxa de la relación entre Estado y mercado, están re-insertando a los países latinoamericanos en el comercio internacional de manera condensada. Al interior se presenta un debate dónde se discute cómo sacar provecho de la inserción de la economía internacional. Dados los costos que la mayoría de los países sufrieron en los primeros procesos de inserción durante las políticas de ajuste estructural de los años 80's, la discusión al interior es áspera, “pero también motivan a gobiernos y sociedades civiles a pensar detenidamente qué propuestas hacer ahora, qué aceptar y qué no

aceptar, explorando los límites de su resistencia a presiones externas desde Estados Unidos o la Unión Europea, por ejemplo.” (Tussie y Heidrich:1996)

A MANERA DE CONCLUSIÓN


Una mirada al lenguaje académico, político y de la opinión pública de principios de los años 80 del siglo XX mostraría que la gobernabilidad democrática era apenas una idea que se asomaba en ciertos aspectos centrados en la construcción de las nuevas instituciones para la democracia. La gobernabilidad estaba anclada, todavía para esos años, en la esfera del sistema político. Los subsecuentes procesos que se entrecruzaron con la dinámica de la democratización en la región, fue ensanchando el discurso al respecto. Para los años 90, la preocupación creciente se centraba todavía en “los síntomas de las dificultades para gobernar” que estaban y podían originarse en “la brecha –y luego en la frustración- entre las demandas, pretensiones de los electores y las capacidades de los gobiernos”¹³

Apenas terminado uno de los últimos procesos de transición, el chileno, después del plebiscito de 1988 y las primeras elecciones en 1989, se leía: “Un continente sin una sola dictadura, extraño privilegio en la azarosa vida política de la América Latina, constituye el marco adecuado para una reflexión académica sobre los problemas y perspectivas de la gobernabilidad contemporánea en la región”. La idea de un *extraño privilegio* exalta la novedad de lo que significaba para esos años que la democracia “por fin” se hubiera implantado en la región.¹⁴

Las reflexiones de la época se centraban en los dilemas de la búsqueda de la estabilidad de los sistemas democráticos en un contexto, como se ha señalado, de crecientes demandas de la sociedad hacia la democracia misma. Inicialmente fue el entusiasmo de la transición lo que generó que la idea de gobernabilidad se fuese trasladando a la esfera de las políticas públicas y los procesos económicos, pero el poco éxito de las políticas de ajuste y luego de post-ajuste estructural insertaron el debate de la gobernabilidad democrática en arenas más amplias. Quizá ese ensanchamiento de la idea de gobernabilidad se debe

¹³ Tal era la afirmación de Edelberto Torres-Rivas al presentar el Número 1 de la Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador, Vol. 1 No. 1: 5)

¹⁴ Notas del Editor Heraclio Bonilla a la Revista... supra

a la constante búsqueda de las respuestas a las demandas que las sociedades van imponiendo a los gobiernos democráticamente electos. No por casualidad, en la misma dinámica de la democracia, en las etapas electorales, son los candidatos a los puestos de elección popular lo que en gran parte han ensanchado la dimensión de lo que *podiera* lograr la gobernabilidad democrática. Los problemas de AL están en estrecha relación con el contexto internacional y con las dinámicas sociales y políticas internas de cada país, pero comparten raíces históricas. Los cuatro *ejes discursivos* reseñados en los apartados anteriores son una muestra de que el debate de la gobernabilidad en la región es un asunto de horizontes inmediatos, más allá de las cuestiones que puedan aducir que la democracia es un sistema que perpetua el sistema capitalista y por lo tanto contiene dilemas intrínsecos imposibles de resolver si ir en contra de sus fundamentos. 

Referencias

Achard, Diego y Manuel Flores. 1997. *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México. F.C.E., PNUD.

Giorgio Alberti. 1997. “Movimientismo and Democracy: An Analytical Framework and the Peruvian, Case Study” en Eli Deniz (comp.), *O Desafio da Democracia na America Latina*, Rio de Janeiro: IUPERJ: 253-289.

Altman, David. 2001. “Crisis de Gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 8.

Arispe, Lourdes. 1999. “Nuevas formas de organización: ética global, creatividad y Gobernabilidad” en Saúl Sosnowski y Roxana Patiño (comp.). *Una cultura para la democracia en América Latina*. México: F.C.E., UNESCO: 69-85

Cardoso, Fernando H. 1985. “Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América latina”, en David Collier (coord.) *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México: F.C.E.

Camacho Solís, Manuel y Valadez, Diego, (coords.) 2004. *Gobernabilidad y democracia: ¿qué reforma?*, México: IIJ-UNAM, Cámara de Diputados.

Camou, Antonio. 1992. *Perfiles de un itinerario inconcluso: la controversia en torno a la Gobernabilidad de las democracias desde el “Reporte trilateral” hasta el debate sobre la transición democrática” en América Latina*. Tesis de Maestría. México, FLACSO-México.

2000. Voz: “Gobernabilidad” en Laura Baca Olamendi, et. al. *Léxico de la Política*. México: F.C.E., FLACSO.

2001. “Estudio preeliminar” en Antonio Camou (comp.). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés, FLACSO, IIS-UNAM: 1558.

Cardoso, Fernando H. 1985. “Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina” en: David Collier, *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México: F.C.E.

Carothers, Thomas. 1996. “The Resurgence of United States Political Development Assistance to Latin America in the 1980’s”, en L. Whitehead (coord.), *The international dimensions of democratization. Europe and the Americas*. Oxford, Oxford: University Press

CEPAL, ONU. 2012. *Panorama social de América Latina. Documento informativo*, en www.cepal.org, [revisado en mayo de 2012]

Coopedge, Michael. 2001. “Instituciones y Gobernabilidad democrática en América Latina”, en Antonio Camou (comp.). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés, FLACSO, IIS-UNAM: 211-239.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 2005. *Gestión social. Cómo lograr la eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: CEPAL - Siglo XXI.

Comisión Económica para América Latina. 2005. *Síntesis del Panorama Social de América Latina*. New York: CEPAL. Naciones Unidas.

Curzio, Leonardo. 1996. “Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana” en *Sociológica*, Año 11, Núm. 30, enero-abril: 147-179

Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, VI. 1996. *Declaración de Viña del Mar*, Noviembre. [<http://www.oei.es/vicumbre.htm>]

- Dahrendorf, Ralf. 1996. *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, México: F.C.E.
- Easton, David. 1969. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu. __.1973. “Categorías para el análisis sistémico de la política”, en *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires. Amorrortu: 216-231
- Echeverría, Julio. 1991 “Modernización y Gobernabilidad en el Ecuador: dilemas y perspectivas”, *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2a época, Vol. 1, Núm. 1
- Gills, Barry, Joel Rocamora y Richard Wilson. 1993. “Low intensity Democracy”, en Barry Gills *et. al.* (eds.). *Low intensity democracy. Political power in the new world order*. London: Pluto Press.
- Hurrell, Andrew 1996. “The International Dimensions of Democratization in Latin America: The case of Brazil” en Whitehead, *The international dimensions of democratization. Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Janvry, Alain de, y Elisabeth Sadulet. 2000. “Growth, poverty, and inequality in Latin America: a causal analysis, 1970-94”. *Review of Income and Wealth*. Series 46, Number 3, September.
- Labastida Martín del Campo, Julio, *et. al.*, Coord. (2000). *Transición democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*, México: IIS-UNAM, FLACSO-México, Plaza y Valdés.
- Malloy, James M. 1991. “*Statecraft, social policy, and governance in Latin America*”. Working Paper 151. Notre Dame, The Hellen Kellogg Institute for International Studies.
- Medellín Torres, Pedro. 1994. *La modernización del Estado en América Latina. Entre la reestructuración y el reformismo*. Bogotá: CIDER.

Morlino, Leonardo. 2005. *Democracias y democratizaciones*, México: Cepcom.

Munk, Gerardo L. 2003. "Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana". *Revista mexicana de sociología*, 65, 3: 565-588.

Nohlen Dieter y Mario Fernandez B. (comps) 1998. *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.

O'Donnell, Guillermo. 1979. *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad y Philippe C. Schmitter. 1994. *Transiciones desde un gobierno autoritario*.

Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Buenos Aires: Paidós. Offe, Clauss. 1990. *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México: Alianza editorial CNCA [1a ed. ing. 1988]

Peters, B. Guy. 1991. Voz "Gobernabilidad" en, Vernon Bogdanor (ed.) *Enciclopedia de las instituciones políticas*. Madrid: Alianza.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *La Democracia en América Latina*.

Contribuciones para el debate. Buenos Aires: Aguilar –Altea-Alfaguara. Rial, Juan. 1988. "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay". *Revista mexicana de sociología*. L, 2: 11-33.

Rojas Aravena, Francisco. 2005. *La Gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro*. San José de Costa Rica: FLACSO-Secretaría General.

- Rose Richard. 1979. "Ungovernability: is there fire between the smoke?". *Political studies*, XXVII, septiembre.
- Stolowicz, Beatriz. 1999. "Gobernabilidad como dominación conservadora", en Darío Salinas Figueredo (coord.). *Problemas y perspectivas de la Democracia en América Latina*. México: UIA-Triana: 111-129
- Strömberg, Tommy. 1998. "Did regional integration save democracy in Paraguay? An analysis of changing levels of governance". Working paper No. 78. Stockholm University, Institute of Latina American Studies.
- Tomassino, Luciano. 1993. "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo". Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tello, Carlos. 2005. "Los límites de las políticas nacionales", *Economía UNAM*, No. 2: 2333.
- Tussie, Diana y Pablo Heidrich. 2006. "América Latina: ¿Vuelta al pasado estatista proteccionista o en la senda de políticas de consenso democrático?", en *Foreign Affairs en Español*, Abril-Junio.
- Valadés, Diego y José María Serna. 2000. *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*. México: UNAM.
- Vázquez Barquero, Antonio. 2005. *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosh.
- Viero Schmidt Benicio. 1988. "Transición y crisis de Gobernabilidad en Brasil", *Revista mexicana de sociología*, L, 2: 35-50.
- Whitehead, Laurence. 1996. "Three international dimensions of democratization" en L.Whitehead (coord.) *The international dimensions of democratization. Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press