

**Democracia y gobernabilidad:
actores, instituciones y condiciones**

SINESIO LÓPEZ JIMÉNEZ

Introducción

El presente trabajo busca ampliar el sentido de la democracia, superando la perspectiva de entenderla sólo como régimen político y como procedimientos institucionales de acceso a los puestos de mando del gobierno. Se trata de concebir la democracia como un régimen político construido por determinados actores (ciudadanos activos y efectivos, sociedad civil y sistema de partidos), dentro de determinados marcos institucionales (sistema electoral, sistema político, ley de partidos) y en determinadas condiciones (desarrollo económico, estado consolidado y nación). Se pretende continuar la senda abierta por Guillermo O'Donnell en el artículo escrito para la investigación y las propuestas de las Naciones Unidas sobre el tema. La tesis principal de este trabajo es que los actores, las instituciones y las condiciones de la construcción democrática son los mismos que los de la gobernabilidad democrática.

I. Consideraciones generales

1 La democracia ha sido vista generalmente como un régimen político “en el cual el acceso a las principales posiciones gubernamentales (con la excepción del poder judicial, fuerzas armadas y eventualmente

los bancos centrales) se determina mediante elecciones limpias. Por elecciones limpias me refiero a aquéllas que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas, y en la cuales los que votan son los mismos que tienen derecho a ser elegidos”.¹ Al definir a la democracia como régimen político, se privilegian las instituciones y el diseño institucional que la definen como un régimen de libertad y se dejan de lado o se subestiman dos elementos importantes que la constituyen: los actores que intervienen en su proceso de construcción y, sobre todo, las condiciones sobre las que se construye la democracia, obstruyéndola o impulsándola. Y cuando los actores han sido considerados, especialmente los ciudadanos más que los partidos y la sociedad civil, han sido asumidos en sus aspectos normativos e institucionales, derechos civiles y derechos políticos, dejando de lado su constitución material: los derechos sociales. En la llamada caja de Dahl, por ejemplo, la liberalización se desarrolla sobre la base de los derechos civiles, la participación o inclusión se levanta sobre los derechos políticos y de la intersección de ambas dimensiones surge la poliarquía en sus diversos grados: los derechos sociales están ausentes.² En lo que se refiere a las condiciones, las mejor tratadas han sido las que se refieren a la igualdad o la desigual-

¹ Guillermo O'DONNELL: “Notas sobre la democracia en América Latina”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD, 2004.

² La consideración de grados de la democracia es posible gracias a la idea de ‘proceso democrático’, analizada por Robert Dahl en *La democracia y sus críticos*, y gracias al reconocimiento, a partir de su obra *La poliarquía, participación y oposición*, de la interacción entre lo normativo y lo empírico en el campo de la democracia. A partir de este texto, Dahl reserva el nombre de ‘democracia’ al modelo normativo y el de ‘poliarquía’ al de la democracia realmente existente.

dad, orillando las que se refieren al estado, a la nación, a los sistemas de estratificación social y a la cultura política.

2 Una excepción notable en la historia intelectual de la democracia es la de Alexis de Tocqueville, quien, pese a ser un liberal, definía a la democracia, no como un régimen político sino como un tipo de sociedad,³ esto es, como una sociedad en la que existe una igualdad de condiciones sociales. A partir de este dato estructural de la igualdad de condiciones de las sociedades modernas se podía organizar la democracia como un régimen político, lo que dependía de la capacidad de construir instituciones libres. Para De Tocqueville, la igualdad es una característica estructural moderna sobre la cual se puede construir un régimen democrático (conjunto de instituciones libres) que instaura y defiende la libertad. La igualdad, según De Tocqueville, era igualdad de estatus o igualdad social, gracias a la cual los individuos podían tener una libre circulación tanto geográfica como social, porque el establecimiento de la sociedad moderna traía consigo la eliminación de todos los privilegios y discriminaciones. De ese modo quedaban fuera otras desigualdades, entre ellas la económica.

3 Los estudios sobre la democracia se mueven entre dos polos. Uno, de carácter normativo, trata de justificar la democracia como sistema ideal de gobierno. El otro, de carácter explicativo, formula las teorías que intentan dar cuenta de la dinámica efectiva de los sistemas democráticos realmente existentes que Robert Dahl llama poliarquías. Desde la perspectiva normativa, la democracia debería expresar la voluntad general que refleje el bien común. Ésta es la formulación que hace Rousseau de la voluntad general a la que los teóricos *agregativos* tratan de *descubrir*, “tomando a los hombres como son y

a las leyes como podrían ser” y asumiendo las preferencias de las personas como dadas. Para los teóricos agregativos, la esencia de la democracia es la competencia por el voto de la mayoría, estableciendo las reglas correctas que la hagan efectiva y justa. Los teóricos deliberativos, en cambio, “adoptan una visión transformativa de los seres humanos y se preocupan por las distintas formas de utilizar la deliberación para alterar las preferencias con el fin de facilitar la búsqueda del bien común. Para ellos, la voluntad general tiene que construirse, no sólo descubrirse”.⁴

4 Ambos grupos (agregativos y deliberativos) sobrestiman la importancia del bien común para la democracia, lo que lleva a Ian Shapiro a abandonar la idea de igualdad como constitutiva de la democracia y a considerarla como un aspecto externo a la misma. La igualdad o la desigualdad no son consideradas como un aspecto constitutivo de la democracia sino como una realidad ambiente con la que se puede relacionar la democracia. Desde esta perspectiva, la democracia es una forma de gestionar las relaciones de poder a fin de minimizar la dominación, entendida no en el sentido weberiano de capacidad de impartir órdenes sino como ejercicio ilegítimo del poder.⁵ Los gobiernos pueden ayudar a estructurar las dimensiones de poder de la interacción humana para mejorar la dominación en muchos terrenos de la vida, pero también son agentes potenciales de dominación por sí mismos. La visión constitucionalista liberal tiende a blindar el poder limitando la esfera de la acción colectiva. Pero es más plausible controlar el poder haciéndolo objeto de la competencia. Sin embargo, dado que no hay reglas de decisión perfectas, un esquema puramente procedimental, como la regla de la mayoría competitiva, puede producir resultados contraproducentes. Las mayorías pueden utilizar su poder para socavar las libertades democráticas elimi-

³ Alexis DE TOCQUEVILLE: *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

⁴ Ian SHAPIRO: *El estado de la teoría democrática*, Bellaterra, Barcelona, 2005.

⁵ Según SHAPIRO, “concebir la democracia como un medio para limitar la dominación ofrece varias ventajas. La primera es que capacita a los ciudadanos para gestionar las relaciones de poder a la luz del criterio de minimizar la dominación. La segunda es que convierte las cuestiones sobre la democracia en cuestiones de ‘más o menos’ antes que en cuestiones de ‘o esto o lo otro’. La tercera es que el planteamiento centrado en el poder confronta los estudios normativos sobre teoría democrática con los estudios empíricos de ciencia política sobre la democracia” (obra citada, p. 81).

nando la oposición y la futura competencia política. Los procedimientos democráticos pueden tener consecuencias perversas. Por esa razón, la cuestión esencial es que el poder sólo se adquiriera a través de la competencia y se mantenga por tiempo limitado. Se puede controlar el poder convirtiéndolo en objeto de competencia electoral, estableciendo coacciones y motivaciones. Mientras que las coacciones van orientadas a limitar el poder de los políticos a través de reglas (como la separación de poderes u otras limitaciones constitucionales), las motivaciones ofrecen lo que los políticos consideran estratégicamente beneficioso para las demandas de la política competitiva. La mejor solución pareciera ser la apelación a los tribunales u otras instituciones de segunda instancia que desempeñan un papel reactivo, de válvula de escape, para limitar las consecuencias perversas de los procedimientos democráticos cuando producen resultados que favorecen la dominación. La defensa de este criterio obliga a abordar las formas alternativas de actuación de los tribunales en los sistemas democráticos.⁶

5 Algunas fuentes potenciales de dominación provienen del sistema político; otras, de afuera. De éstas, quizá la más importante sea la vulnerabilidad económica. Muchos pensadores del siglo diecinueve — tanto defensores como críticos de la democracia — creían que imponer el gobierno de la mayoría con un sufragio universal en las sociedades profundamente desiguales conduciría a los pobres a despojar a los ricos. Las élites del siglo diecinueve que se oponían a la ampliación del sufragio y los socialistas que respaldaban el sufragio universal estaban de acuerdo en que, si se impone el gobierno de la mayoría sobre una situación de desigualdad, la mayoría de los votantes estarán a favor de una reforma tributaria para favorecer a los pobres. La historia de las democracias ha mostrado que no sólo no existe una relación sistemática entre la ampliación del sufragio y la igualdad económica y social, sino que a menudo en éstas se practica la redistribución regresiva.

6 Ninguna concepción de la democracia orientada a disminuir la dominación puede ignorar las relaciones entre el sistema político y la distribución de la renta y la riqueza. La preocupación central es si la democracia redistribuye la riqueza, y en qué condiciones, hacia los sectores pobres. A pesar de que las democracias gastan en los pobres algo más que las no democracias, este gasto no tiene un impacto sistemático sobre la desigualdad y deja en la pobreza a un porcentaje significativo de las poblaciones. La relación entre democracia y distribución puede ser vista tanto desde el lado de la oferta, considerando los factores institucionales y otros factores que impiden una mayor redistribución, como desde el lado de la demanda, analizando las causas que explican la escasez de demanda de distribución hacia abajo. Cuanto más desigual es una sociedad, es menos probable que haya una demanda efectiva de redistribución hacia abajo, por razones que tienen que ver con la separación física entre ricos y pobres, la ausencia de empatía entre ellos, e incentivos estructurales para que los ricos y las clases medias dejen al margen a los pobres. La desigualdad persistente y creciente es el resultado de numerosos factores, algunos de los cuales operan con mayor o menor independencia del sistema político. Shapiro sugiere que habría que preocuparse no sólo por comprender lo que explica la escasez relativa de la redistribución entre los pobres, sino también por señalar los factores que podrían modificarse mediante una reforma política democrática. Desde la oferta, habría que preguntarse por qué los políticos y las élites políticas no intentan poner encima de la mesa más políticas redistributivas; y desde el lado de la demanda, por qué no hay más presión por parte de los pobres para las políticas redistributivas.

7 Desde el lado de la oferta, algunas razones que impiden la distribución se relacionan con los obstáculos a la recaudación de impuestos. Otras tienen que ver con quienes financian las campañas de los partidos; con el miedo de los políticos a la

⁶ SHAPIRO: obra citada, p. 23.

fuga del capital; con las instituciones contramayoritarias, como los tribunales con poder de veto; y con distintas limitaciones institucionales y estructurales a la capacidad de subir los impuestos. Otras explicaciones basadas en la oferta dirigen su mirada a los gastos y ponen de relieve el poder de los grupos de interés ajenos a los pobres para influir en el gasto del gobierno, así como la limitada eficacia de las políticas de mejora en una economía que produce continuamente nuevas fuentes de desigualdad, factor que se reputa de creciente importancia en esta era de cambio tecnológico, apertura del comercio y mercados en los que el ganador se lleva todo.⁷ Un último factor de oferta a tener en cuenta atañe al contexto macroeconómico. Quizás algunos contextos sean más propicios que otros para la subida de los impuestos, en especial los de los ricos. En Estados Unidos, por ejemplo, sólo parece posible aumentar de manera significativa los impuestos a los ricos cuando hay guerras o en otras épocas de grandes crisis. Si no es así, la estructura de carácter progresivo cambia poco con el tiempo, con independencia de qué partido esté al frente del gobierno. Las referidas cuestiones de contexto afectan al hecho de si es más difícil subir los impuestos en tiempos de expansión o de recesión y cuando el déficit es mayor o menor. En contra de lo que se pudiera pensar, en ambos casos la presión es hacia la disminución de los impuestos.

8 Desde el lado de la demanda, cualesquiera sean sus limitaciones, la democracia de sufragio universal resuelve uno de los principales problemas de acción colectiva para los desposeídos: proporciona un mecanismo que no necesitan crear ni mantener y mediante el cual pueden aprovechar el poder del estado para paliar sus desventajas tanto absolutas como relativas. En el Perú, los pobres asustan a los ricos cada vez que eligen presidente y congresistas, usando el sufragio universal. La cuestión es por qué no lo usan con más eficacia. Aquí es necesario distinguir las comparaciones autorreferenciales de las referenciales con otros. La comparación autorreferencial no llama la atención sobre lo que

tienen otros. En la esfera de las comparaciones autorreferenciales todo el mundo coteja las situaciones propias por las que atraviesa en el tiempo, y la referencia al bienestar de los demás es puramente incidental. Un tipo más extremo de comparación en referencia al prójimo abusa de las relaciones internas entre las experiencias de la gente, como cuando se afirma que la desigualdad de renta hace infelices a los pobres porque envidian a los ricos o que hace a los ricos infelices porque compadecen o temen a los pobres. En los sistemas formalmente igualitarios y abiertos, para mejorar sus circunstancias la gente opta por el progreso individual en lugar de la acción colectiva, incluso cuando se considera injusto el orden establecido. Cualesquiera que sean las causas, parece que la gente opta por la movilización individual frente a la acción colectiva, a menos que su desesperación sea incuestionable. Si perciben que su mejora es difícil, es mucho menos probable que estén a favor de la redistribución mediante la acción colectiva. Los resultados distributivos son aceptados como legítimos a menos que sean vistos como injustos, y esto rara vez ocurre, porque el mercado es percibido como un instrumento distributivo justo. Éste no es, ciertamente, el caso del Perú. Hay razones, sin embargo, para pensar que los más desafectos al sistema también puedan ser los menos inclinados a intentar cambiarlo. Es razonable suponer que, cuanto mayor es la riqueza manifiesta de unos pocos, mayor será la presión redistributiva desde abajo. Unos niveles exageradamente altos de desigualdad pueden frustrar las demandas de redistribución para los muy pobres. Si la distancia entre ricos y pobres es grande, éstos sienten que no pueden mejorar su suerte. Si la idea de que el capitalismo pueda derrumbarse ya no se toma en serio y si no existe una ideología concurrente que pueda disputarle la lealtad de los pobres, se hace difícil aceptar una política de distribución de la riqueza. Es mucho más fácil adoptar una actitud malthusiana hacia los pobres.⁸

9 Una forma de desatenderse de las relaciones difíciles de la democracia con la

⁷ SHAPIRO: obra citada, p. 153.

⁸ SHAPIRO: obra citada, pp. 187-188.

desigualdad y la dominación es encapsular la democracia como un mero régimen político de procedimientos. La teoría elitista de la democracia, que ha tenido una prolongada hegemonía política en la historia de la democracia, supone una contradicción entre gobernabilidad y participación de los ciudadanos.⁹ El origen de esta contradicción hay que buscarlo en el debate entre guerras y la crítica de Max Weber, Carl Schmitt y Schumpeter a dos concepciones centrales en la teoría democrática: la soberanía popular y la publicidad. Esta crítica dio origen al elitismo democrático, según el cual la democracia, para practicarse, necesita restringir la soberanía de las masas a un procedimiento para la selección de los gobernantes. Para el elitismo democrático, el mantenimiento de la democracia está ligado a la restricción de la soberanía popular y a la transferencia de la racionalidad de las élites al sistema político. Esta teoría ha sido cuestionada en los últimos veinte años por dos motivos. En primer lugar, por las formas confrontacionales de movilización, propias de entreguerras, y por las formas de acción colectiva de la tercera ola de democratización. Estas movilizaciones, en lugar de amenazar a la democracia, la demandaban. En segundo lugar, la consolidación de la democracia trajo consigo la importancia de las formas públicas de rendición de cuentas y la transparencia en las nuevas democracias.

De este modo se recupera el elemento societal en las teorías de la democratización. Esta última supone: a) la introducción de elementos deliberativos más fuertes en la esfera pública; b) la incorporación de los movimientos sociales en una propuesta de la esfera pública ofensiva; y c) la democracia va más allá del debate entre elitistas y republicanistas, pues ella contiene elementos deliberativos en su configuración institucional.¹⁰

En la década de 1970, los científicos sociales que estudiaban los cambios estructurales

y la dinámica política europeo-occidental fusionaron las esferas política y no política de la vida social. Se fue difuminando la línea divisoria que delimita las inquietudes y los modos de acción políticos de los privados. Las políticas públicas logran un impacto más directo y visible sobre los ciudadanos, quienes intentan obtener un mayor control sobre las élites políticas apelando a unos medios considerados, con frecuencia, como incompatibles con el mantenimiento del orden institucional del estado. Los analistas conservadores plantean que ese proceso puede erosionar la autoridad política, e incluso la capacidad de gobernar, a menos que la economía se libere de una intervención política muy pormenorizada y se inmunice a las élites políticas de las presiones, inquietudes y acciones de los ciudadanos. Además, está la imagen de descomposición de la autonomía y autoridad de las esferas institucionales no políticas y, por ello, de su creciente dependencia del soporte y la regulación políticos.¹¹

Según el análisis neoconservador, la extensión del ámbito de la política pública a nuevas áreas antes más independientes de la vida social es, paradójicamente, un aumento y una pérdida simultáneos de autoridad estatal. Pérdida porque hay fundamentos de acción no políticos a los que puede remitirse o de los que pueden derivarse premisas metapolíticas para la política. La autoridad política sólo podrá ser estable si es limitada y complementada por los ámbitos de acción no política autosostenidos, que la exoneran y legitiman. El proyecto neoconservador apunta a una redefinición restrictiva de la política, cuya contrapartida se busca en el mercado, la familia.

10 La gobernabilidad es el conjunto de condiciones de una sociedad que la hacen gobernable, esto es, que hacen que la acción de gobierno, desplegada dentro de determinados marcos institucionales, logre determinados resultados. En la década de 1970,

⁹ Leonard AVRITZER: "Teoría democrática, esfera pública y deliberación", en *Metapolítica*, volumen 4, n.º 14, abril-junio, 2000.

¹⁰ AVRITZER: obra citada.

¹¹ CLAUS OFFE: "Nuevos movimientos sociales: desafío a los límites de la política institucional", en Clauss Offe (editor), *La gestión política*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.

la gobernabilidad se refería exclusivamente a la *estabilidad* de los gobiernos frente a las exigencias de cambio que provenían de las sociedades y los partidos. La gobernabilidad, entonces, tenía un sentido conservador. En las décadas de 1980 y 1990, la gobernabilidad aludía principalmente a la *eficacia de los gobiernos* para decidir, gestionar e implementar las políticas de estabilización y de reforma estructural neoliberal sin interferencias de la sociedad y de la política. La gobernabilidad, en ambas décadas, tenía un sentido tecnocrático. En el 2000, la gobernabilidad adquiere un sentido más amplio: además de aludir a la estabilidad y la eficacia, añade la legitimidad. La legitimidad se refiere a gobiernos que tienen el consentimiento de la ciudadanía para gobernar, expresado en elecciones generales, libres, limpias, competitivas y periódicas. La legitimidad tiene actualmente un sentido integral.

11 Ninguna sociedad *es viable* si no es gobernable. La gobernabilidad no es, por eso, un asunto que compete *sólo al gobierno* sino también a las instituciones y a la sociedad. Las sociedades que no son gobernables se fragmentan y desaparecen. *La gobernabilidad democrática* no se refiere tanto a los atributos de un régimen democrático cuanto a las capacidades de una determinada sociedad democrática para enfrentar los retos y oportunidades específicos que tiene planteados. Se plantea que en momentos como los actuales, que podrían calificarse de verdadera mutación o cambio civilizatorio, estamos en los albores de una era histórica nueva. Se adivina, en los comienzos del siglo veintiuno, la emergencia turbulenta de una sociedad crecientemente global, plural y compleja, interdependiente y dinámica.¹² En ese entorno, la democracia y el mercado triunfantes van a tener, por primera vez en la historia, que enfrentarse y sobrevivirse a sí mismos. Ningún país responsablemente gobernado puede prescindir de una estrategia nacional de posicionamiento en el nuevo orden internacional emergente; tampoco los

países latinoamericanos, cuya pérdida de protagonismo internacional es uno de los datos más característicos de los últimos años. Avanzarán los países que hayan sabido desarrollar estrategias nacionales acertadas.

La capacidad para formular y poner en práctica estrategias nacionales de recomposición interna y de reposicionamiento internacional será, pues, crítica, y dependerá de tres factores: la existencia de un liderazgo efectivo, es decir, de una dirigencia creíble, capaz de articular una visión viable, que cimente una coalición suficiente para impulsar un programa de reformas estructurales y vencer las resistencias que se le opongan; el tejido institucional y cultural profundo del país, es decir de las verdaderas reglas del juego político, económico y social, interiorizadas y aplicadas por los distintos actores relevantes; y la capacidad para formular e implementar las políticas públicas requeridas para el enfrentamiento eficaz de los retos.

Estos tres aspectos están profundamente interrelacionados, en la medida en que concebimos la gobernabilidad democrática como la capacidad de un sistema social democrático para autogobernarse, enfrentando positivamente los retos y las oportunidades que tenga planteados.

12 La gobernabilidad no es *un acto sino un proceso* que se construye gradualmente. Los principales actores de esta constitución son el gobierno, las instituciones, los sistemas de partidos, la sociedad civil y los ciudadanos activos. *La gobernabilidad* es un concepto distinto de la *governance* o *sistema institucional*, que enmarca la acción de los actores sociales relevantes para la determinación y asignación autoritaria de los bienes y recursos públicos. La gobernabilidad es también un concepto distinto de la acción de gobernar o *governing*, la cual comprende tanto la política propiamente dicha como las políticas públicas y la gerencia pública. Ambos conceptos están muy relacionados.

¹² Joan PRATS CATALÀ: "Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular: instituciones, gobiernos y liderazgos", en *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001.

La gobernación denota ambos significados; es tanto el gobernar como el sistema institucional en que el gobernar se produce. Nunca se gobierna en el vacío con completa libertad sino en un marco de constricciones e incentivos, que son las instituciones de gobernación. A igual sistema institucional puede haber mayor o menor nivel de gobernabilidad. Tiene que ver con la capacidad de los actores de la gobernación que se hallan limitados por el orden institucional. Dichas capacidades abarcan el trinomio política, políticas públicas y administración o gerencia pública. En sociedades como las actuales, gobernar es cada vez menos producir bienes y servicios y cada vez más garantizar que los actores se comporten conforme a unas reglas de juego que incentivan su comportamiento eficaz frente a los retos y las oportunidades del cuerpo social. Finalmente, la *gobernabilidad* depende también de la calidad de los liderazgos. Nos referimos a los liderazgos transformacionales, capaces de movilizar y orientar el proceso de aprendizaje colectivo a través del cual se desarrollan nuevos modelos mentales y las nuevas competencias de actuación requeridas para el enfrentamiento eficaz de los retos colectivos.¹³

13 La gobernabilidad no es un asunto meramente *técnico* sino multidimensional, esto es, *integral*: técnico, político, social y económico. Frente a la perspectiva reduccionista, es necesario desarrollar una perspectiva integrada de la gobernabilidad. Se trata de un abordaje que enfatiza el tenor pluridimensional de la gobernabilidad, comprendiendo no sólo los aspectos técnicos y administrativos de la actividad de gobernar sino también la dimensión política. No basta el supuesto perfeccionamiento que se impone con decisiones desde arriba. La eficiencia no se agota con la agilidad en la toma de decisiones; requiere también la capacidad de obtener la aquiescencia de los comandos estatales, de garantizar la observancia de los preceptos legales y de hacer valer las decisiones gubernamentales. Además de la com-

petencia administrativa, se trata de crear y expandir las condiciones de gobernancia del estado. La *gobernabilidad* se refiere a las *condiciones sistémicas* más generales bajo las cuales se ejerce el poder en una sociedad dada, tales como las características del régimen político (democracia o autoritarismo), la forma de gobierno (parlamentarista o presidencialista), las relaciones entre los poderes (mayor o menor asimetría), los sistemas de partido (pluripartidismo o bipartidismo), el sistema de intermediación de intereses (corporativo o pluralista) y el nivel de ‘ciudadanización’ efectiva, ente otros. No hay fórmulas mágicas para garantizar la gobernabilidad, ya que las diferentes combinaciones institucionales pueden producir condiciones favorables a su existencia.

14 La gobernabilidad no se *impone* sino que es el producto de un *pacto de gobernabilidad* entre los principales actores políticos sociales del país.¹⁴ Al contrario de lo que ocurre en algunos países en que las políticas de ajuste de la década de 1980 se apoyaron en pactos de amplia envergadura (Pacto de la Moncloa), la opción de las élites estatales latinoamericanas privilegió las estrategias coercitivas de implementación, lo que se tradujo en la preferencia por los instrumentos legales capaces de garantizar la precedencia del ejecutivo sobre el legislativo. Las altas esferas de decisión burocrática escapan al control y al escrutinio público. El ejecutivo usurpó la función legislativa, subordinando al congreso a la iniciativa burocrática. La eficacia en el manejo de la crisis económica fue la causa alegada para el reforzamiento de la autonomía del estado. El fracaso en ese manejo era atribuido a la interferencia política. En virtud de esa política, muchos ministros gozaron de autonomía y de aislamiento burocrático. En América Latina ha predominado la preferencia por el tratamiento de choque y por las soluciones de corte radical, optando por procedimientos en los que son esenciales el sigilo, la sorpresa y la prevalencia de criterios técnicos. De ese modo, la priorización

¹³ PRATS CATALÁ: artículo citado.

¹⁴ Eli DINIZ: “En busca de un novo paradigma: A reforma do Estado no Brasil dos anos 90”, en Eli Diniz (editora), *Crise, Reforma do Estado e governabilidade*, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1999.

de un estilo tecnocrático de gestión de la economía ha tenido como su desdoblamiento natural la elección de la vía coercitiva para la implementación del plano gubernamental. Según el patrón de intervención tecnocrática, que privilegia el cambio inducido por la vía administrativa descartando la vía política, ésta es percibida como portadora de vicios y perversiones capaces de comprometer la perfección, la virtud y la eficacia del enfoque técnico. Implantado mediante un acto de fuerza, por un núcleo restringido dotado de plenos poderes, inserto en la alta burocracia, la expectativa era que el cambio se volvería irrefrenable debido al rigor en el manejo de los instrumentos necesarios para darle vida. Impuesta desde lo alto, la gran transformación sería conducida sobre la base del poder personal del presidente que le daría legitimidad. Las grandes coordenadas orientadoras del pacto parecen ser:¹⁵

- a) El compromiso con la democracia y su profundización: transformaciones en los actores y sus capacidades, la cultura cívica y la conducta.
- b) La necesidad de sustituir los capitalismo mercantilistas prevalentes en la región, en el pasado, por verdaderas economías de mercado productivas y eficientes; lo que requiere no sólo la sostenibilidad del ajuste macroeconómico, sino también el desarrollo de las capacidades y de la institucionalidad de las economías de mercado modernas.
- c) La lucha contra la pobreza y el compromiso en la reducción de las desigualdades, para construir una sociedad civil de ciudadanía plena donde haya la garantía de la ley.
- d) La inserción económica en el orden global mediante la apertura comercial, la capacidad de manejo de las políticas de competitividad, y la creación y el desarrollo de espacios de integración económica regional para la integración de los países en el orden global.

- e) La reforma del estado populista tradicional, grande y arbitrario, pero débil frente a las coaliciones de intereses particulares, para ir creando un estado desprendido de sus funciones productivas, pero fuerte, al servicio de la economía productiva nacional y de su competitividad, capaz de compensar los fallos del mercado y de garantizar la cohesión social.

15 La gobernabilidad requiere diseñar una *estrategia compartida* de desarrollo económico y de construcción democrática.¹⁶ Una *estrategia de gobernabilidad* es una estrategia de construcción de capacidades. Tales capacidades dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente (*governance*), de las capacidades de los actores políticos, económicos y sociales presentes (*governing actors*), y de la cantidad y calidad del liderazgo de transformación disponible. Según este enfoque, la administración de la crisis debe ser concebida como parte de una estrategia más global de refuerzo de la institucionalidad democrática para abrir espacios de negociación sistemática comprendiendo a las principales fuerzas políticas y sociales. La táctica de acuerdos y pactos privilegia un procedimiento eminentemente político con la finalidad de hacer viable el ajuste. Lo que se busca es alcanzar un equilibrio entre la viabilidad económica del programa de ajuste y la correlación política de fuerzas. Este equilibrio no se obtiene espontáneamente, sino que es producto de una estrategia deliberada que busca el consenso activo de los grupos estratégicos. La creación de este espacio de negociación se acompaña con la definición de un nuevo marco institucional, que posibilite la comunicación y la acción de los empresarios y los trabajadores. Un segundo punto relevante es la maleabilidad del programa elaborado para el enfrentamiento de la crisis, aspecto integrante de la estrategia de implementación que puede adecuarse a las varias etapas de negociación. En tercer lugar, la estrategia del pacto busca llegar a un cierto equilibrio entre ganancias y pérdidas relativas a varios grupos en diversos

¹⁵ PRATS CATALÁ: obra citada.

¹⁶ DINIZ: obra citada.

aspectos de la estrategia global. Finalmente, la institucionalización de un espacio para la discusión acerca del plan global para la administración de la crisis crea condiciones favorables a la definición de un consenso mínimo en torno a un nuevo proyecto de sociedad, conjugando modernización, recuperación económica y fortalecimiento de las instituciones democráticas.

II. Actores de la de la democracia y la gobernabilidad

16 Una estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática no depende sólo del desarrollo institucional ni de las condiciones estructurales. Exige también, interrelacionadamente, un fortalecimiento de las capacidades de los actores de la gobernabilidad (ciudadanía activa y efectiva, sociedad civil y sistema de partidos) y de las capacidades de las organizaciones de gobierno y de sus líderes (presidente, ministros, representantes de los poderes públicos y partido de gobierno).

Si la democracia ha de servir para estructurar las relaciones de poder con miras a limitar la dominación, es innecesario reflexionar sobre la ciudadanía como algo distinto de las cuestiones que atañen a cualquier otro bien superior, condicionado por limitaciones democráticas.

El liderazgo es parte vital del cambio institucional. Desde una perspectiva institucional de la gobernabilidad democrática, el liderazgo viene referido a funciones y procesos, no a personas. El liderazgo transformacional no es una función limitada a las altas posiciones de autoridad, sino que debe extenderse por el conjunto de la sociedad. Ser líder depende de la decisión personal de asumir la función de ponerse al frente, procurar visión y sentido de la dirección, comunicar y construir confianza. El liderazgo requerido para el cambio institucional exige:

a) Visión, que requiere i) comprensión de los intereses de corto y largo plazo de los

actores sociales; ii) percepción afinada de los equilibrios implicados en los arreglos institucionales vigentes; iii) conciencia suficiente de los impactos que las tendencias y fuerzas del cambio actuales y futuras tendrán sobre la sociedad y los principales actores. Lo decisivo es que la visión conecte con los intereses y las motivaciones de amplias audiencias.

- b) Los liderazgos para la gobernabilidad democrática requieren legitimidad. Dependen de la credibilidad y la confianza que inspiran a las audiencias. Son producto de un proceso de percepción de consistencia entre el discurso, las acciones y los resultados.
- c) Los liderazgos requieren capacidad para tratar adecuadamente los conflictos. Los líderes de la gobernabilidad democrática utilizan el conflicto como un estímulo del proceso de desarrollo y aprendizaje social. Necesitan desarrollar la capacidad de convertir demandas, valores y motivaciones conflictivas en cursos de acción coherentes, que competirán en la arena política con otros alternativos.
- d) Finalmente, los liderazgos para la gobernabilidad democrática han de ser capaces de actuar como catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social. La capacidad para provocar y conducir estos procesos es quizá la capacidad más sobresaliente del liderazgo actual. El verdadero aprendizaje social no consiste en encontrar la solución correcta, sino en un proceso continuo de cuestionamiento, interpretación y exploración de opciones.

17 La gobernabilidad democrática en el campo de los actores exige también la existencia y consolidación de un sistema de partidos. Al hablar de sistema de partidos estamos haciendo alusión al número de partidos políticos existentes en determinado momento para determinado país, pero también al grado de polarización entre los mismos, además de tener en consideración el grado de institucionalización de cada uno de éstos. Según Mainwaring,¹⁷ el número de partidos

¹⁷ SCOTT MAINWARING y TIMOTHY SCULLY: *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina* (Introducción), Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago de Chile, 1996.

relevantes que compiten y la intensidad de la polarización ideológica son siempre relevantes, pero son más útiles una vez que se ha determinado el grado de institucionalización de un sistema de partidos.

Los criterios de institucionalización a que hace referencia son:

- a) Los esquemas de competencia entre partidos deben demostrar regularidad.
- b) Los partidos deben desarrollar raíces más o menos estables en la sociedad (donde los partidos son actores clave para dar forma a las preferencias políticas, la diferencia entre votación presidencial y legislativa debería ser menos pronunciada que donde los partidos son menos influyentes en este respecto). Las organizaciones sociales (“intereses organizados”) deberían tener conexiones más fuertes a los partidos, aunque esto les genere una autonomía limitada frente a ellos. La capacidad de los partidos para sobrevivir un largo tiempo proporciona un indicio posible de que han captado las lealtades a largo plazo de algunos grupos sociales (institucionalización).
- c) Los ciudadanos e intereses organizados deben percibir que los partidos y las elecciones son los medios para determinar quién gobierna, y que al proceso electoral y a los partidos se les otorga legitimidad.
- d) Las organizaciones partidarias deben ser relativamente sólidas en países con sistemas institucionalizados de partidos; el faccionalismo intenso no ha sido sino una manifestación de la erosión de las organizaciones partidarias en las décadas recientes (por ejemplo, en Colombia).

Al contrastar estas condiciones con la situación de los partidos políticos peruanos, observamos que no cumplen ni una sola de las características de partidos instituciona-

lizados; más bien se acercan a la definición que el mismo Mainwaring da para partidos políticos incoactivos.

En los sistemas incoativos de partidos, éstos no cumplen con alguno de los criterios mencionados anteriormente, sino que se caracterizan por ser organizaciones partidarias débiles y dominadas por las individualidades durante la campaña. En este caso, los intereses individuales, el partido político y el bien público están fusionados.

18 La gobernabilidad democrática exige también, en el campo de los actores, una sociedad civil vigorosa. Cuando se habla de esfera pública y de sociedad civil, se trata de analizar las condiciones con las cuales los argumentos racionales y críticos de personas privadas sobre los asuntos públicos pueden constituir una base firme y autorizada de la acción colectiva y de la toma de decisiones políticas.¹⁸ La importancia de la esfera pública (y de la sociedad civil como su parte activa e institucionalizada) radica en su potencial como modo de integración social mediante el discurso público, que constituye una forma posible de coordinación de la vida humana, de la misma manera que el poder del estado y que la economía de mercado. Se trata de mostrar cómo las instituciones de la esfera pública y las organizaciones de la sociedad civil se pueden erigir en un principio de control social que entra en tensión con el principio de dominio estatal, transformándolo en un estado de derecho.¹⁹ La esfera pública en las sociedades complejas, según Jürgen Habermas,²⁰ consiste en una estructura intermediaria entre el sistema político, por un lado, y los sectores privados del mundo de la vida y los sistemas funcionales, por otro. Representa una red altamente compleja que se extiende en una multitud de arenas internacionales, nacionales, regionales, locales y subculturales, que se intersectan. Especificaciones funcionales, focos temáticos, campos políticos y otros factores proveen los

¹⁸ Craig CALHOUM: *Habermas and the Public Sphere*, The Mit Press, Cambridge, Massachusetts, 1992.

¹⁹ CALHOUM: obra citada.

²⁰ Jürgen HABERMAS: *Facticidad y validez*, capítulo 8. Trotta, Madrid, 1998.

puntos de referencia para la diferenciación sustantiva de las esferas públicas, que son, sin embargo, accesibles a los legos.²¹

Con Habermas y algunos autores contemporáneos, la sociedad civil retoma el sentido de conjunto de asociaciones privadas voluntarias, al ser asumida como la parte activa de la esfera pública y como el elemento institucionalizado del mundo de la vida, situándose en forma equidistante de la economía de mercado y del estado. Habermas, en efecto, constata los cambios de sentido de la expresión 'sociedad civil' en el mundo moderno, señalando que no incluye hoy la economía regida por los mercados de trabajo, de capital y de bienes, sino que

[...] su núcleo institucional lo constituye esa trama asociativa no-estatal y no económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas de la esfera pública en el componente del mundo de la vida, que (junto con la cultura y la personalidad) es la sociedad. La sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen o voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política. El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados. Estos *discursive designs* reflejan en sus formas de organización igualitarias y abiertas rasgos esenciales del tipo de comunicación en torno al que cristalizan, y al que prestan continuidad y duración.²²

Sin ser la parte más llamativa, la sociedad civil forma parte de la esfera pública, constituyendo el sustrato organizativo de ese

público general de ciudadanos que surge de la esfera privada y que busca interpretaciones públicas para sus intereses sociales particulares y para sus experiencias, ejerciendo de ese modo influencia sobre la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad políticas.²³

19 La participación de los ciudadanos con miras a la gobernabilidad comienza por activarse en las *estructuras no gubernamentales*, esto es, en organizaciones de la sociedad civil. Es aquí donde se desarrolla la *eficiencia política individual*. El argumento principal de la teoría de la democracia participativa es que la participación en estructuras de autoridad no gubernamentales es necesaria para fortificar y desarrollar las cualidades psicológicas (el sentido de eficacia política, por ejemplo) requeridas para la participación en el nivel nacional. La evidencia también ha mostrado el argumento de que la industria es la más importante esfera para esta participación. Esto explicaría por qué los bajos niveles de eficacia se encuentran entre los grupos de estatus socioeconómicos bajos que no están organizados. Por cierto, es necesaria una estructura de autoridad y organización de trabajo que no perjudique la 'salud mental', la eficiencia psicológica del trabajador. Existen tres razones que han reforzado el divorcio entre la democracia y la ciudadanía efectiva:

- a) Los grandes estados de América Latina y Europa Oriental fueron invadidos por intereses especiales. Dejaron de implementar medidas universalistas al distribuir en exceso a grupos privados poderosos, lo cual generó crisis fiscales.
- b) Los efectos de las crisis fiscales sobre el estado se agravaron a causa de las reformas orientadas al mercado. La estabilización y el ajuste estructural produjeron recesiones, reduciendo la base impositiva, y disminuyeron el gasto público, lo que impidió al estado garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos.

²¹ HABERMAS: obra citada, p. 454.

²² HABERMAS: obra citada, p. 447.

²³ HABERMAS: *ibídem*.

- c) El cambio de régimen menoscaba la viabilidad de los estados como organizaciones. En algunos estados multinacionales la burocracia central se desintegró como unidad fiscal, militar y hasta política. En países como Rumania, Albania y Filipinas, los regímenes sultanistas (patrimonialistas en exceso) dejaron, al colapsar, un estado y una sociedad desorganizados. El estado se verá más afectado, según la distinción de Fishman, en las transiciones originadas dentro de él (Portugal) que en las originadas dentro del régimen (España).²⁴

20 La relación entre el gobierno y el partido de gobierno es importante para la gobernabilidad democrática, en la medida en que de esa relación dependen la racionalidad, la coherencia, la predictibilidad y la eficacia decisoria. Existen diversos tipos de relación entre el gobierno y el partido de gobierno; las más frecuentes son, sin embargo, tres: predominio del partido sobre el gobierno, un cierto equilibrio entre partido y gobierno, y autonomía del gobierno con respecto al partido. El tipo de relación entre el gobierno y el partido de gobierno depende del nivel de institucionalización del partido de gobierno.²⁵ Los partidos más institucionalizados — tal es el caso del APRA en el Perú — logran imponer sobre el gobierno los cuadros de gobierno, las políticas públicas y la forma de relación con los ciudadanos; los partidos que tienen un nivel medio de institucionalización — Acción Popular de la década de 1980, por ejemplo —, logran una cierta relación equilibrada con el gobierno; en cambio, los partidos que tienen un bajo nivel de institucionalización tienen escasa incidencia en el gobierno, en la designación del elenco gubernamental, en el diseño y la gestión de las políticas públicas, y en la relación de clientelas. En este último caso, el gobierno tiene mucha autonomía en sus decisiones políticas.

21 La gobernabilidad exige que las *políticas públicas* (políticas económicas y políticas sociales) que el gobierno aplica se desarrollen técnicamente y se sometan al *escrutinio público*. En contraposición al abordaje que centra el diagnóstico de la crisis de gobernabilidad en los factores responsables de la parálisis decisoria, es necesario prestar atención a otro aspecto de la producción de las políticas públicas, esto es, a las dificultades inherentes al proceso de implementación. Con esta óptica, es necesario prestar atención al contraste entre la hiperactividad decisoria de la cúpula gubernamental y la incapacidad ejecutiva del estado. Éste es uno de los puntos de estrangulamiento. Este desequilibrio tiene como base la hipertrofia de la capacidad legislativa de la alta burocracia gubernamental, cuya producción legal fue sistemáticamente superior a la producción media del congreso de la república. El manejo de los recursos del estado — el presupuesto, los ingresos, los gastos — tienen que ser sometidos al *escrutinio público*. Esta forma de manejo forma parte de la *accountability*, esto es, de la responsabilidad de gobierno ante las instituciones de control horizontal (poder legislativo, poder judicial, Contraloría, Tribunal de Garantías Constitucionales y otros) y de control vertical (ciudadanos, sociedad civil, medios y opinión pública). Todo ello supone una alta valoración y una defensa del bien común por parte de los gobernantes.

III. Las instituciones de la gobernabilidad

22 Para March y Olsen, las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Ellas tienen un repertorio de procedimientos cuya elección está sometida a reglas. Las instituciones se definen por su durabilidad y su capacidad para influir

²⁴ Adam Przeworski: *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

²⁵ Piero Alessandro CORVETTO: "Durmiendo con el enemigo. Análisis de caso de la relación entre el gobierno y el partido de gobierno durante la primera mitad del mandato constitucional del presidente de la república Alejandro Celestino Toledo Manrique (28 de julio del 2001-31 de diciembre del 2003)", tesis para optar el grado académico de magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, agosto, 2004.

sobre la conducta de los individuos durante generaciones. Poseen una legitimidad, casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras, y definen la lógica de lo adecuado en cada situación de acuerdo con las normas y los valores de determinada sociedad.²⁶ El nuevo institucionalismo, en la ciencia política, se deriva casi totalmente de un cruce entre el nuevo institucionalismo de la economía y el enfoque de la "elección pública". Otro punto que la ciencia política adopta del nuevo institucionalismo económico toma la forma de una teoría de la elección pública para la burocracia estatal, modelada a partir de la teoría económica de la empresa. El problema central en ambos casos se concibe, dentro de esta tradición, en función de asegurar que los deseos de los "causantes" sean efectivamente realizados por aquéllos que se supone deben actuar como sus "agentes". En el caso de la agencia pública, al igual que en el de la empresa privada, a menudo tiene más sentido minimizar los costos de transacción mediante la "institucionalización" de determinadas actividades, haciéndose cargo de algunas de ellas internamente, dentro de una única organización, en lugar de tercerizarlas mediante la contratación privada de proveedores externos.

Las instituciones democráticas deben contrabalancear las concentraciones de poder que tienden a ser un monopolio natural. Para que la democracia no acabe en una dictadura de facto, las instituciones democráticas darán a los perdedores instrumentos para reparar los efectos de serlo.²⁷ Lo que se discute es si las instituciones darán sólo garantías procedimentales o estarán imbuidas de un contenido moral o social específico. Normativamente, una sociedad no es democrática si no se cumplen condiciones sociales y económicas, además de las elecciones; por otro lado, la gente entiende por democracia la igualdad socioeconómica y política. Pero los aspectos normativo y empírico de la relación entre democracia política y social deben mantenerse separados. Incluso la noción de democracia política impele a atender las libertades de

los ciudadanos. La democracia en Europa Occidental fue más lejos porque estableció que, además, las instituciones democráticas debían cuidar el bienestar material de la gente. Eso mismo esperan muchos en las nuevas democracias. El argumento normativo procedimental de la democracia enuncia que para que las instituciones democráticas perduren deben constituir un marco abierto a cualquier resultado, debido a los intereses y valores divergentes y cambiantes. Esta idea supone que las personas se guían por la expectativa de promover sus intereses y valores y no por un compromiso previo con la democracia. Se cumpliría si las instituciones democráticas garantizan el acceso unánime a ellas y protegen a los perdedores. El argumento normativo sustantivista de la democracia afirma que el marco institucional debería facilitar o garantizar el ejercicio de los derechos sociales. De modo que las instituciones democráticas deben expresar valores y guiar las elecciones morales y no sólo procesarlas al margen de su contenido. Esto supone que el consenso en torno a la democracia depende de la congruencia entre el contenido moral de las instituciones y los valores sociales básicos. No se implementará el contenido moral si las fuerzas políticas promueven sus intereses particularistas en la competencia democrática. La imprecisión de los efectos derivados de los diseños institucionales hace preferir el análisis histórico de las instituciones democráticas. Las instituciones tienen dos efectos: afectan el desempeño de los sistemas democráticos particulares e influyen en el efecto de las circunstancias exógenas en la supervivencia de las democracias.

Para los politólogos, los rasgos institucionales importantes son si el ejecutivo es responsable ante el legislativo, si el sistema electoral es proporcional o mayoritario, si el poder legislativo es uni- o bicameral, si las comisiones legislativas son muchas e importantes, si el sistema es unitario o federal, si hay restricciones constitucionales a la regla de mayoría, si los bancos centrales son independientes de los gobiernos y si la afiliación

²⁶ B. Guy PETERS: *El nuevo institucionalismo, teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona, 2003.

²⁷ Przeworski: obra citada.

a las asociaciones de interés es voluntaria o compulsiva. Las fórmulas electorales, los tamaños distritales, los procedimientos de empadronamiento y el voto obligatorio afectan las estructuras partidarias y los niveles de participación electoral. Éstos, a su vez, afectan la formación de gobiernos de mayoría y su durabilidad. Varios estudios hallan que los sistemas presidencialistas son más propensos al colapso que los parlamentarios. Linz sostiene que ambos pueden ser igualmente vulnerables, pero el presidencialismo contribuyó mucho a varias caídas. Todo lo cual cuestionaron Shugart y Carey afinando el análisis del presidencialismo. Se ha descubierto que las democracias no sobreviven si combinan presidencialismo con sistema de partidos fragmentado. Los sistemas presidencialistas puros y mixtos son débiles porque pueden causar conflictos poco solubles al faltar poderes arbitrales o llevar a la parálisis legislativa al no tener el ejecutivo poder en el congreso para hacer aprobar sus proyectos de ley pero sí capacidad de veto.²⁸

23 La gobernabilidad democrática requiere construir *instituciones* sólidas, esto es, reglas de juego y normas que todos aceptemos.²⁹ Esto se logra con la gobernanza, que se refiere al conjunto de *mecanismos y procedimientos para integrar una dimensión participativa y plural de la sociedad*, lo que implica expandir y perfeccionar los medios de interlocución y de administración del juego de intereses. Las nuevas condiciones internacionales y la complejidad creciente del orden social presuponen un estado dotado de mayor flexibilidad, capaz de descentralizar funciones, transferir responsabilidades y ampliar el universo de actores participantes, abriéndose más a los instrumentos de control y supervisión.

Entre las clases dirigentes se extiende la conciencia de que la suma del Consenso de Washington más la democracia formal no garantiza por sí sola el desarrollo, la legitimidad y la gobernabilidad. Éstos sólo podrán

proceder de reformas estructurales (reforma de la institucionalidad o reglas subyacentes al juego de los actores políticos, económicos y sociales).

En consecuencia, la introducción de nuevos equipos, tecnologías y competencias de gestión continúa siendo un recurso fundamental del desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como otras agencias bilaterales, han venido enfatizando que sin desarrollo institucional no hay garantía de sostenibilidad de los avances que eventualmente puedan lograrse en la gestión pública.

Progresivamente se va generando, entre los distintos actores de la región, la percepción de que la debilidad mayor de las sociedades latinoamericanas frente a los retos del desarrollo actual no procede de la falta de recursos sino de la inadecuación e ineficacia de las instituciones que condicionan la productividad de los recursos. Esto significa trasladar el énfasis al desarrollo de los modelos vigentes para organizar la cooperación y la acción colectiva, y sus correspondientes modelos valorativos y culturales. El desarrollo ha pasado del mejoramiento de las organizaciones existentes a una cuestión de redefinición de las reglas de juego que determinan las organizaciones o actores participantes, y la posición de cada uno de ellos en el proceso de acción colectiva. El desarrollo ha dejado de ser un problema de gobierno para convertirse en un problema de sistema institucional. Las reformas pendientes son abrumadoras:³⁰

- a) Adecuación y limpieza de los sistemas electorales, y mejoramiento de la imagen y la organización de los partidos.
- b) Construcción de los grandes consensos que precisarán las reformas institucionales, lo que implica un fortalecimiento institucional y organizativo de los legislativos.

²⁸ PRZEWORSKI: obra citada.

²⁹ PRATS CATALÁ: obra citada.

³⁰ PRATS CATALÁ: obra citada.

- c) Superación del corporativismo, que exigirá un sistema de seguridad jurídica (garantías y estado de derecho, poder judicial independiente).
- d) Avance en la construcción de las instituciones del mercado: garantía de derechos de propiedad y contratos; legislación y registros mercantiles; reforma fiscal y administración tributaria; defensa de la competencia de mercado y de los derechos de los consumidores y usuarios.
- e) Construcción de programas y fondos dirigidos a la reducción de la pobreza; acceso universal a servicios esenciales, especialmente salud y educación; desburocratización de los servicios; y desarrollo de las capacidades de gerencia social.

La evaluación de la experiencia pasada está conduciendo a un nuevo consenso intelectual que enfatiza el desarrollo institucional como componente imprescindible de la gobernabilidad democrática. Ninguna región, como Latinoamérica, ha perseguido durante décadas la reforma administrativa. Al comienzo del decenio de 1980, las soluciones de la reforma administrativa tecnocrática carecían de toda legitimidad. Se descubrieron entonces las políticas públicas.

El gerencialismo unido a las políticas públicas fue la orientación dominante. A finales de la década de 1980 ya resultaba claro que las capacidades nacionales no dependían principalmente de las capacidades individuales u organizacionales del sector público, sino también del diseño de nuevos equilibrios y arreglos institucionales entre el estado, la sociedad civil y el mercado. La cuestión pasó a ser la reforma del estado, que implicaba la redefinición y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Los organismos multilaterales han vivido la misma experiencia. Ya se reconoce que el mero ajuste y disciplina macroeconómica son tan necesarios como insuficientes para garantizar el desarrollo económico sosteni-

ble. Se reconoce que la sostenibilidad de la democracia implica avanzar desde el mero turno electoral de partidos en el poder hacia niveles superiores de eficiencia económica y equidad social. Hay que distinguir entre instituciones y organizaciones.

Las instituciones son las reglas del juego social, o el conjunto de constricciones que en una sociedad moldean la interacción individual y organizativa. Las instituciones proceden de la evolución social histórica, pero no han sido prediseñadas o construidas por voluntad o decreto. Lo característico de las instituciones es que no tienen fines específicos sino la función de facilitar la interacción humana. El problema de las instituciones es si incentivan o desincentivan la eficiencia económica y la equidad social. La eficiencia y la equidad de las interacciones humanas dependen no sólo de las instituciones sino también de las organizaciones. La interacción humana no sólo es moldeada por las reglas del juego sino también por los equipos u organizaciones constituidas para el juego. Lo característico de las organizaciones es que persiguen finalidades específicas y que han sido o son susceptibles de ser creadas, dirigidas, modificadas o suprimidas por voluntad u orden. El problema de las organizaciones es cómo hacer para maximizar su utilidad, ya sea dentro de las reglas de juego existentes o intentando cambiarlas.

Todas las instituciones existen para reducir las incertidumbres que aparecen en la interacción humana como consecuencia de la complejidad de los problemas a resolver y de la limitación de las metas individuales a la hora de procesar la información disponible. En el artículo citado, Prats hace un alegato a favor de la democracia liberal como la forma política más apropiada para incentivar la eficiencia económica y la equidad social. Recientemente se agrega que las condiciones para maximizar el desarrollo económico son las mismas condiciones exigidas para conseguir una democracia sostenible.³¹ La democracia liberal es el marco político institucional necesario para satisfacer ambas

³¹ Mancur OLSON: *La lógica de acción colectiva*, Editorial Limusa, México, 1992.

condiciones. La democracia liberal es inviable sin un verdadero estado de derecho. Éste constituye la variable más significativa en términos interpretativos. En trabajos más recientes, Olson ha intentado precisar en qué condiciones los sistemas autoritarios pueden resultar compatibles con el crecimiento económico. La seguridad jurídica es necesaria, pero no suficiente. La experiencia histórica ha mostrado que las democracias han resultado sostenibles sobre la base económica de mercados eficientes.

Existen factores que afectan la capacidad y disponibilidad de un específico orden político para proveer nuevos arreglos institucionales. Tales factores incluyen los costes del diseño institucional renovado, el *stock* de conocimientos existentes, los costos esperables de implementación de los nuevos arreglos, el orden constitucional, los arreglos institucionales existentes, el código de comportamiento normativo, la sabiduría convencional y los beneficios netos esperados por los miembros de la élite que detentan las posiciones de dominio.³²

24 La participación de los ciudadanos se realiza principalmente en el *nivel local y regional*. Sus formas principales de participación consisten en contribuir a la formación de la *agenda pública*, el *control* y la *fiscalización*, y en *transformar el capital social en capital productivo*. El legado político institucional revela el peso de la lógica centralizadora del proceso decisorio gubernamental asociado a la tradición tecnocrática de gestión pública, lo que refuerza el desequilibrio entre los poderes y debilita los mecanismos de control mutuo y los de rendición de cuentas. Así se acumula en el tiempo un considerable déficit de *accountability* y de responsabilidad pública. Según la visión tecnocrática, el aislamiento ayuda a mejorar la calidad de las decisiones, maximizando su contenido universalista. Pero el diseño institucional en que se basa ese estilo de gobierno no es apropiado para conseguir los objetivos sociales, y reduce los incentivos para la promoción

del interés público. En contraposición, en los sistemas en que se vigorizan los mecanismos y procedimientos que inducen a los decisores a rendir cuentas de los resultados de sus acciones, garantizando una mayor transparencia y una exposición pública de las políticas, la promoción del bienestar general se hace menos problemática. A la luz de la perspectiva principal-agente, Przeworski llama la atención sobre cuestiones semejantes, resaltando la importancia de los mecanismos de control y supervisión. El uso abusivo del poder del decreto en países como el Perú, Argentina y Brasil, reduce la efectividad de los mecanismos de *accountability* al restringir la información y el debate.

25 La participación local y regional requiere estímulos que provienen de la *reforma del estado*. ¿Como maximizar la eficacia de la acción del estado? La discusión actual adopta un enfoque integral que comprende no sólo los aspectos técnicos y administrativos sino también la dimensión política. Interesan los requisitos políticos que posibilitan una acción eficiente del estado. El éxito de los programas gubernamentales requiere, además de los instrumentos institucionales y los recursos financieros controlados por el estado, la movilización de los recursos políticos de ejecución. La garantía de la viabilidad política implica estrategias de articulación de alianzas y coaliciones que den sustento a las decisiones, cualquiera que sea el régimen político en vigor. Superar la dicotomía estado-mercado implica un nuevo estilo de gestión gubernamental y un nuevo patrón de articulación estado-sociedad, reformulando las prácticas más convencionales de administración pública. Por medio de la creación de oportunidades y de incentivos introducidos por nuevos arreglos institucionales, es posible conducir la formación y la acción de grupos en la dirección deseada. Ese resultado no puede ser obtenido al azar sino que requiere instrumentos que viabilicen la inserción del estado en la sociedad, sin que abdique de su autoridad. La participación ciudadana a nivel nacional se da mediante

³² Robert GOODIN: "Las instituciones y su diseño", en Robert Goodin (compilador), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003, pp.13-73.

la *deliberación y decisión* y mediante diversos mecanismos de la democracia plebiscitaria: consultas, referéndum o plebiscitos. La apelación a estos mecanismos se produce cuando se trata de discutir procedimientos de alcance nacional y de otorgar bienes públicos que afectan a todo el país. Para evitar que la participación afecte la gobernabilidad tiene que excluir la lógica de la administración, cuyo funcionamiento eficaz se basa en la técnica y en el conocimiento especializado.

IV. Las condiciones de la gobernabilidad

26 Analizando el caso chileno, Norbert Lechner ha subrayado las consecuencias positivas y negativas del proceso de modernización.³³ La expansión y el fortalecimiento del ámbito de la libertad y responsabilidad individuales reducen las posibilidades de un uso discrecional y clientelista del poder político. Además, ayudan a evitar un exceso de demandas sociales y, por ende, una “sobrecarga” del estado. Por sobre todo, pueden contribuir a generar redes de cooperación entre las instancias gubernamentales y los actores sociales.

Sin embargo, las transformaciones en marcha también crean nuevas amenazas para la gobernabilidad. En primer lugar, la actual estrategia de modernización puede conducir a una crisis de racionalidad. Favorece un enfoque gerencial que hace hincapié en la eficiencia de la gestión pública para resolver los problemas concretos de la gente. Se trata de un objetivo loable y necesario, pero reduccionista. Las respuestas gubernamentales y, en general, la acción estatal, no se agotan en una racionalidad instrumental. La gente espera del estado no sólo soluciones prácticas a sus problemas; especialmente cuando el campo de la intervención política se reduce, espera en especial lo que el mercado no provee: el reconocimiento y la protección de su dignidad humana, su singularidad individual, su identidad colectiva. Espera del estado y la política que la acojan

en su vulnerabilidad, escuchen sus temores y esperanzas y la convoquen con sus capacidades y expectativas. Espera, en suma, que estado y política contribuyan a “dar sentido” al orden social. Un estilo gerencial, en cambio, tiende a ignorar esta dimensión. Al ignorar la subjetividad, le faltan elementos para generar sentidos socialmente vinculantes. Entonces, incluso la eficiencia para solucionar los problemas resulta insatisfactoria, y ello afecta la racionalidad del “modelo” pues disminuye la cohesión social que exige, hoy por hoy, la competitividad internacional del país.

De lo anterior se desprende una segunda amenaza posible para la gobernabilidad. El contexto sociocultural puede dar lugar a una desafiliación afectiva que conduce eventualmente a una crisis de legitimidad del “modelo de modernización”. En efecto, una estrategia de modernización que atropella a las personas, desconociendo sus necesidades socioculturales, no suscita adhesión. A la carencia de adhesión puede contribuir también el mencionado desfase entre la estructura valorativa heredada y las conductas sociales exigidas actualmente. La seguridad parece residir en la desconexión. Ello tiene su anverso en el carácter cada vez más autorreferido del sistema político, un sistema con escasa capacidad para escuchar, procesar y valorar la subjetividad de las personas.

Finalmente, existe el peligro de que la actual estrategia de modernización afecte la gobernabilidad a causa de una crisis de ciudadanía. Aquélla nunca ha tenido gran vigor ni estabilidad en la región, más allá de los actos electorales; no puede hablarse, pues, de un debilitamiento. El problema radica más bien en un fortalecimiento insuficiente en el momento mismo en que la reestructuración de la sociedad y del estado exige una mayor participación de las personas. En la medida en que la modernización conlleva una mayor especialización, también exige una mayor coordinación y la conformación de una ciudadanía activa.³⁴

³³ Norbert LECHNER, “Modernización, malestar y gobernabilidad”, en Julio Labastida, Martín del Campo y Antonio Camou (coordinadores), *Globalización, identidad y democracia, México y América Latina, Siglo XXI*, México, 1991.

³⁴ LECHNER: obra citada.

27 Lechner señala que puede haber un notable avance de las modernizaciones, al mismo tiempo que un amplio malestar. La desazón parece expresar una subjetividad vulnerada por una expansión indebida de los sistemas funcionales. La creciente autorreferencialidad que despliegan las lógicas funcionales termina por atropellar y avasallar a las personas. En resumidas cuentas, existe una mala complementariedad de los subsistemas, y entre éstos y las personas, que puede poner en peligro la gobernabilidad. Se puede invertir el argumento y sostener que la gobernabilidad democrática tiene que ver, por un lado, con la relación funcional entre los subsistemas, y, por otro, con el manejo de la complementariedad entre los sujetos y los sistemas funcionales. Entender por gobernabilidad el equilibrio dinámico entre demandas sociales y respuestas gubernamentales significa trabajar sobre la relación estado sociedad. Dicho enfoque no dedica suficiente atención a la conformación de los sistemas en verdaderos “poderes fácticos”. Por eso, lo más adecuado es considerar al estado como una posible mediación política entre los sujetos y esos sistemas funcionales. Convendría distinguir, para un análisis más productivo sobre la gobernabilidad, la integración sistémica de la integración social. La primera tiene que ver con el nivel de integración alcanzado por las relaciones funcionales y por la lógica instrumental que rige en cada uno de los subsistemas (económico, sociocultural y político). La segunda consiste en el nivel de integración alcanzado por los individuos en el mundo de la vida, incluidas la esfera pública y la sociedad civil, en cada uno de los subsistemas. Los bajos y conflictivos niveles de integración sistémica y de integración social generan problemas de gobernabilidad. Si el sistema económico no es capaz de ofrecer al sistema político la base material de los impuestos para funcionar, éste no puede ofrecer ni la seguridad jurídica al sistema económico ni otorgar los bienes y servicios públicos que el sistema sociocultural demanda, razón por la cual éste no le brinda al sistema político la legitimidad necesaria para que pueda consolidarse. Si los sistemas económico, político y sociocultural no logran ofrecer las oportunidades, los mecanismos y los recursos necesarios para

integrar a los individuos, entonces se producen los fenómenos de exclusión y de desborde social, y se generan las condiciones para el desarrollo del ‘movimientismo’, uno de los factores más importantes de ingobernabilidad.

28 En una era de creciente integración de las políticas y economías nacionales hacia una economía internacionalizada, el modo en que las estructuras políticas internas facilitan o inhiben la integración se convierte en una cuestión primordial.³⁵ Para adaptarse rápidamente a los cambios en las condiciones internacionales, cada gobierno se servirá mejor de una estructura administrativa ágil y flexible, basada a su vez en un consenso interno que le permita cumplir los compromisos alcanzados por los responsables de la formulación de políticas. Se trata de cómo estructurar el proceso interno de adopción de decisiones y llevar a cabo las actividades con la necesidad de imponer frenos suficientes a la autoridad central, para evitar la arbitrariedad. Es un juego de equilibrio tan antiguo como el propio concepto de gobierno representativo. A medida que los países latinoamericanos procuran integrar sus economías para aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo mercado, al tiempo que mantienen la democracia en una región con una larga historia de regímenes no democráticos, los temas relacionados con los modelos constitucionales apropiados tal vez sean ahora más relevantes que nunca.

El debate, sin embargo, se ha reducido a la confrontación entre presidencialismo y parlamentarismo. La mayor parte de los académicos señalan al parlamentarismo como una forma superior de gobierno; sin embargo, aparte de Europa, en toda América Latina y buena parte del mundo el régimen más común sigue siendo el presidencialismo.

Shugart enfoca el asunto no tanto en el tipo de régimen sino en la formulación de políticas: la manera en que los regímenes democráticos varían a la hora de estructurar el proceso de adopción de decisiones y el modo en que pueden perfeccionarse los sistemas presidencialistas.

³⁵ Matthew S. SHUGART: “Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización”, en Fernando Carrillo Flórez (editor), *Democracia en déficit*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.