

INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL

# Gobernabilidad, instituciones y desarrollo

América Latina y Honduras

Marco A. Moreno  
(editor)

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) inició en Honduras, en enero de 2002, el Programa de Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales, con el financiamiento del Departamento de Desarrollo Internacional (DFD) del Gobierno de Gran Bretaña y el apoyo del Gobierno de Honduras a través del Ministerio de la Presidencia. El Programa buscó favorecer la eficiencia y equidad de la política social, con especial referencia, aunque no de manera exclusiva, al marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Para ello se fijó como propósito fortalecer la capacidad institucional del país a través de la formación de una masa crítica de gerentes sociales capacitados en el uso de instrumentos modernos y dotados de un fuerte compromiso social para impulsar programas y proyectos que coadyuven a mejorar la eficiencia, equidad y sostenibilidad de las políticas públicas.



**Gobernabilidad,  
instituciones y desarrollo**  
América Latina y Honduras



**Marco A. Moreno (editor)**

**Marcelo Lasagna - Cristóbal Silva  
Jaime Ordóñez - Rolando Sierra Fonseca**

# **Gobernabilidad, instituciones y desarrollo**

**América Latina y Honduras**



**DFID** Department for  
International  
Development

303.4 Instituto Interamericano para el Desarrollo Social  
I8            Gobernabilidad, instituciones y desarrollo / Instituto  
Interamericano para el Desarrollo Social.--1a. ed.--  
(Tegucigalpa): (Azer), 2004  
229 p.

ISBN 99926-50-17-6

1.-DESARROLLO SOCIAL

© Banco Interamericano de Desarrollo  
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social

Primera edición: Julio de 2004  
ISBN: 99926-50-17-6

**Diseño y corrección de estilo:** María Eugenia Ramos

**Cubierta:** *Mural maya*, Arturo López Rodezno  
Técnica: Esmalte en cobre  
Colección del Banco Atlántida

*Las ideas y opiniones expresadas en la presente publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social ni del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña.*

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS  
IMPRESO EN HONDURAS

## Índice

Presentación .....	7	
Prólogo .....	11	
Sobre los autores .....	14	
Instituciones y gobernabilidad democrática: claves del círculo virtuoso del desarrollo		
<i>Marco A. Moreno</i> .....	16	
Gobernabilidad democrática para el desarrollo: fortaleciendo el capital social y los liderazgos		
<i>Marcelo Lasagna</i> .....	49	
Gobernabilidad y capacidad institucional: ¿incentivos y restricciones para la efectividad en el desarrollo?		
<i>Cristóbal Silva y Marco A. Moreno</i> .....	85	
Democracia y Estado de derecho en Centroamérica: Hacia la construcción de un sistema de indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional para América Central		
<i>Jaime Ordóñez</i> .....	134	
Instituciones, democracia y desarrollo en Honduras		
<i>Rolando Sierra Fonseca</i> .....	182	
Comentarios .....		215
<i>Rocío Canudas</i> .....	215	
<i>Edmundo Orellana</i> .....	221	
<i>Guillermo Molina Chocano</i> .....	225	



## Presentación

*Sin duda, cada vez más está ganando terreno la idea de que las reformas sociales necesitan de un componente significativo de viabilidad política e institucional para obtener resultados. Este supuesto es consistente con la conclusión de que las reformas sociales son un proceso altamente político, ya que moviliza a muchos grupos dentro del Estado y en la sociedad, cuyos intereses pueden verse afectados por los cambios previstos en las políticas. Las dimensiones políticas de la formulación de reformas, la legislación y su implementación, resultan factores importantes en la determinación de la factibilidad de un cambio de política, al igual que sus resultados finales.*

*Con el objetivo de consolidar las reformas de “primera generación”, cuyo éxito ha sido discreto, los organismos y agencias multilaterales han integrado las reformas institucionales en su agenda. Esta nueva etapa se caracteriza por el perfeccionamiento del entorno legal y regulador, el aumento de la calidad de la gobernabilidad del sector público y el fortalecimiento fiscal, marcando así el paso del “Consenso de Washington” al “Consenso de Santiago”.*

*El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) ha estado enfatizando sistemáticamente en sus actividades de capacitación, la necesidad cada vez mayor de promover una necesaria articulación entre los procesos político, económico y social. Precisamente, una de sus premisas plantea que “para lograr el desarrollo sostenible y fortalecer la democracia en América Latina y el Caribe, se necesitan medidas prácticas en tres aspectos interrelacionados entre sí: reforma económica, reforma social y reforma institucional”.*

*De allí que dentro de los contenidos básicos desarrollado por el INDES, tanto en los cursos regionales que se imparten en la sede, como en cada uno de los países a través de los programas nacionales, uno de sus módulos remite a los contextos y marcos ana-*



*líticos de las reformas sociales, donde se pasa revista a los procesos económicos y político-institucionales en la región, en el entendido de que será en esta área donde las iniciativas de reforma son formuladas, legisladas y eventualmente implementadas.*

*En el marco de estas reflexiones, ha ido surgiendo también la pregunta acerca de cuán efectiva ha sido la cooperación al desarrollo en la profundización de estos procesos en la región, habida cuenta de las dudas crecientes sobre su verdadero alcance e impacto. La búsqueda de respuestas a esta pregunta nos llevó a intentar una discusión más amplia sobre estos temas.*

*Dentro de esta perspectiva, nos propusimos reunir a algunos especialistas para que desarrollaran un conjunto de líneas temáticas en relación con estas cuestiones. El contexto es América Latina, y particularmente Honduras, y el espacio un panel titulado “Gobernabilidad, instituciones y efectividad en el desarrollo en la perspectiva de América Latina y Honduras” donde, desde diversas aproximaciones y puntos de vista, se abriera un debate con la participación de nuestros egresados y diversos actores de la sociedad hondureña.*

*La riqueza de la discusión y la calidad de las presentaciones motivaron la publicación de los trabajos presentados en el marco del panel, así como algunos de los sugerentes comentarios hechos a las presentaciones. En las páginas de este libro, los lectores encontrarán una invitación a continuar con el debate, que, lejos de agotarse, esperamos que sirva para dar mayor valor agregado a la discusión de estos temas en el país.*

*El primer texto, de mi autoría, no pretende resumir ni sintetizar el resto de los trabajos. Más bien procura intentar exponer cómo las instituciones son fundamentales para el desarrollo, y cómo a su vez la gobernabilidad democrática está en la base del proceso para tener instituciones efectivas. Ambas dimensiones, junto al crecimiento, constituyen los ejes centrales para lograr un desarrollo económico y social sostenible, y forman parte de un círculo virtuoso sobre el cual hay que seguir profundizando y trabajando en Honduras, como en el resto de América Latina.*

*Marcelo Lasagna se propone poner de relieve la importancia de las instituciones y de la gobernabilidad para producir desarrollo. Así, se analiza la evolución de la idea de desarrollo y su problemática, y cómo ha incidido en las estrategias de superación de los problemas del subdesarrollo. En un segundo momento se examina la relación entre desarrollo, instituciones y democracia para mostrar cómo la institucionalidad política es fundamental para generar desarrollo. En un tercer momento, el autor introduce el concepto de capital social como elemento fundamental para generar confianza, un factor clave de la institucionalidad informal, poniendo en evidencia cómo la política*

## Presentación

*requiere de una forma distinta de relacionamiento con el otro. Finalmente, se analiza la relevancia del liderazgo para producir el cambio institucional.*

*En el trabajo siguiente, junto a Cristóbal Silva, discutimos acerca de cómo la gobernabilidad democrática y la presencia de capacidades institucionales constituyen oportunidades en términos de favorecer las acciones que se despliegan para promover el desarrollo, así como también la ausencia de estas capacidades puede minimizar o incluso inhibir el impacto de las políticas hacia el desarrollo. Con esta finalidad, primero exploramos cuál es el papel que juegan la gobernabilidad democrática y los factores institucionales con respecto a las reglas del juego, formales e informales, y su relación con la agenda de la cooperación al desarrollo. Luego intentamos avanzar en la discusión acerca de la eficacia y capacidad para incidir en la gobernanza de las acciones desplegadas en los últimos años por la cooperación al desarrollo, en clave de gobernabilidad y capacidades estatales.*

*Jaime Ordóñez ofrece una reseña del Informe Centroamericano del Proyecto Observatorio de la Democracia en Centroamérica, denominado “¿Democracia sin reglas?: Propuesta para un Sistema de Indicadores de Gobernabilidad Jurídica e Institucional”. El supuesto del que se parte es que la democracia no funciona adecuadamente en Centroamérica y su institucionalización está debilitada por cuestiones de diversa naturaleza, que forman parte de los que se ha dado en llamar el “plus de ingobernabilidad” que caracteriza a toda la región. De allí que el proceso de fortalecimiento de la democracia suponga que para cuidarla y mejorarla haya que también necesariamente observarla. Así surge la propuesta de sistemas de indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional para el Observatorio de la Democracia en Centroamérica.*

*Finalmente, el trabajo de Rolando Sierra nos permite acercarnos desde las miradas anteriores, si se quiere algo más conceptuales, a lo que ocurre en Honduras. Se analizan los orígenes históricos de los obstáculos para el desarrollo, el Estado de derecho y las instituciones, los vínculos entre la democracia y el desarrollo y el capital social. Es decir, el peso de la institucionalidad en el marco de la democratización y fortalecimiento del Estado de derecho que vive actualmente el país. Asimismo, se estudia el capital social y la confianza en la sociedad hondureña como potencial de cambio y consolidación del desarrollo.*

*Queremos expresar nuestro agradecimiento a los autores, y a quienes aportaron sus comentarios a los trabajos presentados en el panel, por haber acogido con generosidad y entusiasmo la invitación del INDES-Honduras y, ciertamente, por la calidad de sus contribuciones.*

## *Instituciones, gobernabilidad y desarrollo*

*Debemos consignar por último, nuestros agradecimientos al Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su Representación en Honduras, la disposición para apoyar este trabajo. También, y especialmente, a Nohra Rey de Marulanda (Directora del INDES), Carlos Gerardo Molina (Coordinador Académico del INDES en Washington) y a Roció Canudas (Coordinadora del INDES-Honduras). Todos ellos han hecho posible la publicación de este libro. Por ello, nuestro profundo reconocimiento.*

Marco Moreno  
Docente del INDES-Honduras

## Prólogo

**E**l Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), inició en Honduras el Programa de Capacitación en Diseño y Gerencia de Políticas Sociales en enero de 2002, con financiamiento del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Gobierno de la Gran Bretaña, y el apoyo del Gobierno de Honduras a través del Ministerio de la Presidencia.

El programa buscó favorecer la eficiencia y equidad de la política social con especial referencia, aunque no de manera exclusiva, al marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Para lograr esta aportación se fijó como propósito contribuir a fortalecer las capacidades institucionales y el capital social en el país, mediante la formación de una masa crítica de gerentes sociales capacitados en instrumentos gerenciales modernos y con fuerte compromiso para impulsar programas y proyectos sociales que coadyuven a mejorar la eficiencia, equidad y sostenibilidad de las políticas sociales en el país.

En aras de propiciar la discusión de los problemas de gerencia social, así como difundir prácticas innovadoras y exitosas en este terreno, se realizaron algunos encuentros de discusión con egresados, a los cuales fueron invitados especialistas nacionales e internacionales. Ya en el marco del cierre de las actividades académicas que el INDES desarrolló en Honduras, se llevó a cabo el Seminario sobre “Gobernabilidad, instituciones y efectividad para el desarrollo”.

El tema seleccionado, el cual fue objeto de un panel de discusión luego de las ponencias presentadas, no puede ser más sugerente. Las dimensiones políticas e institucionales para la formulación de reformas, la legislación y su implementación, resultan factores importantes en la determinación de la factibilidad del cambio

propiciado por una política, del mismo modo que sus resultados finales. Las reformas y los programas sociales de las que se ocupa preferentemente la gerencia social no escapan a estas complejidades. Hoy parece estar claro que apelar únicamente a las condicionalidades que se imponen en los proyectos para cautelar su viabilidad, no puede garantizar resultados e impactos en dichos proyectos.

El foco del panel estuvo centrado en tratar de responder la pregunta acerca de ¿cómo gobernar para conseguir efectividad en el desarrollo?, lo que supone preguntarse también acerca de cuáles son los arreglos institucionales que crean y promueven los incentivos para fomentar o inhibir el crecimiento, base del propio desarrollo. Dichos incentivos o inhibiciones por el lado negativo, promueven u obstaculizan los efectos que se pueden derivar de una cooperación externa consolidada y armonizada que provee recursos financieros para llevar a cabo las estrategias y planes de desarrollo adoptados por los propios países. Al mismo tiempo, se reconoce que para el éxito de estos procesos de desarrollo socio-económico se requiere muchas veces de apoyo en tecnologías y herramientas. Lo anterior supone instrumentar las medidas para contribuir a mejorar el diseño mismo de las intervenciones, por ejemplo, la calidad de las políticas, programas y proyectos, lo que al mismo tiempo exige desarrollar alternativas para mejorar el seguimiento, monitoreo y evaluación de los efectos directos e indirectos derivados de dichas intervenciones.

El seminario se enmarcó así en la relevancia de la gobernanza política y la creación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo en América Latina. Este enfoque es un aspecto central de la temática, ya que durante mucho tiempo la atención y esfuerzos estuvieron dedicados unilateralmente a buscar soluciones en el ámbito de la estabilidad macroeconómica, dejando relegado a un segundo plano el viejo e ineludible problema de la calidad de nuestras instituciones políticas. De ahí la importancia de enfatizar sobre el tema y seguir visibilizando el mismo.

Resulta fundamental, entonces, reflexionar acerca de estos retos y desafíos y cómo contribuir a superarlos. Gran parte de esta compleja agenda pasa por redimensionar el rol de la política en la región. Ello porque el instrumental para la solución de los problemas técnicos ha sido ampliamente desarrollado, pero poca atención se ha dado a los aspectos políticos, y precisamente, hay política porque no hay soluciones únicas. Así, cada vez hay más consenso respecto a que

## *Prólogo*

la política importa en el proceso de crear, concretar y garantizar la sostenibilidad de instituciones legítimas, así como en la idea de adoptar políticas públicas que funcionen en beneficio de toda la ciudadanía.

Considerando que es indispensable el buen funcionamiento democrático para fortalecer las instituciones y poner en práctica políticas públicas efectivas y duraderas, presentamos en este volumen los trabajos que se discutieron en el panel “Gobernabilidad, instituciones y efectividad en el desarrollo”. Nuestro deseo es que esta aportación contribuya a la discusión del tema en Honduras para, a su vez, lograr un desarrollo equitativo y sostenible.

**Rocío Canudas**

*Coordinadora Residente  
INDES-Honduras*

**Cristóbal Silva**

*Sub-Representante  
BID-Honduras*

## **Sobre los autores**

### **Marcelo Lasagna**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona, con maestrías en Estudios Internacionales en la Universidad de Chile y Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales (PNUD, BM, BID, OEA) en temas de gobernabilidad, desarrollo institucional, capital social y liderazgo. Es profesor en las Universidades Pompeu Fabra, Complutense de Madrid y Abierta de Cataluña. Es además Investigador Senior en el Instituto Internacional de Gobernabilidad. Desde su creación ha sido Director de la Escuela Virtual de Gobernabilidad del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Barcelona. Ha publicado diversos artículos y trabajos sobre los temas de su especialidad.

### **Marco Moreno**

Doctorando en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad de Leiden, Holanda. Magíster en Ciencia Política y Diplomado en Procesos de Integración y Cooperación Regional por la Universidad de Chile, además de una Especialización en Política, Instituciones y Cohesión Social en la Universidad Abierta de Cataluña e Instituto Internacional de Gobernabilidad. Ha ocupado posiciones en los Ministerios de Educación y de Planificación y Cooperación de Chile. Como profesor, ha impartido docencia en las Universidades de Chile (Escuela de Gobierno y Gestión Pública) y Tecnológica Metropolitana. En la actualidad se desempeña como Consultor Docente en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo en Honduras.

### **Jaime Ordóñez**

Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y Máster en Ciencia Política por The George Washington University, Washington D.C. Ha sido asesor del Banco Mundial, del BID, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del PNUD, del CEPAL-ILPES, del Gobierno de Noruega, del Instituto Interamericano de

## *Sobre los autores*

Derechos Humanos (IIDH), de UNICEF y ACNUR. Profesor invitado de las Universidades de Columbia, New York, Maryland y Tulane, New Orleans, en EE.UU. Es Director de la Cátedra de Teoría del Estado de la Universidad de Costa Rica y miembro de la Comisión de Dirección de la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas. Ha publicado cinco libros y más de cuarenta artículos especializados en revistas nacionales y extranjeras. Es Director del Centro de Estudios para el Futuro, con sede en San José, Costa Rica.

### **Rolando Sierra Fonseca**

Licenciado en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Magíster en Ciencias Sociales y del Desarrollo, con mención en Doctrina y Ética Social, ILADES/ Universidad Gregoriana de Roma, Santiago de Chile, y Magíster en Ciencias Sociales, con mención en estudios de la cultura, Universidad Academia de Humanismo Cristiano de Chile. Pasante de estudios en Filosofía, ITAC, San José, Costa Rica. Ha sido el Coordinador del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD en Honduras. Es profesor de los posgrados en Trabajo Social y Demografía Social de la UNAH. Ha publicado doce libros referidos a temas de historia, política y desarrollo, y más de cincuenta artículos sobre ciencias sociales, literatura e historia.

### **Cristóbal Silva**

Ingeniero, con Máster en Ingeniería por la University State of Iowa y en Administración y Negocios por la University ISIM, Colorado, en los Estados Unidos. En Panamá, desempeñó diversos cargos en el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, llegando a ser Jefe del Departamento de Planificación del Sistema Eléctrico Nacional de Panamá. Ha sido consultor del Banco Mundial y de diversas empresas e instituciones públicas y privadas, especialmente en el sector energía y desarrollo. Desde 1991 es Especialista Senior del Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente es el Subrepresentante del Banco Interamericano de Desarrollo en Honduras.



## **Instituciones y gobernabilidad democrática: claves del círculo virtuoso del desarrollo**

*Marco Moreno*

**E**xiste un amplio consenso acerca de que los años que corren entre fines de los ochenta y la década de los noventa han sido el período donde mayor desarrollo —no sólo de forma, sino que también de fondo— ha experimentado la democracia en América Latina. Esta corriente, tributaria de la “tercera ola” democratizadora, cobró mayor fuerza y alcance global alrededor de 1990, como resultado del derrumbe de los regímenes comunistas de Europa Oriental y del proceso de democratización en varios países de África y Asia. Sin embargo, y de forma paradójica, ese mismo consenso parece reflejar dudas con relación a la efectividad de esos regímenes democráticos para enfrentar los gravísimos problemas económicos y sociales —expresados en el aumento de la pobreza, caída de los principales indicadores sociales y diversas formas de exclusión— que acechan la estabilidad de las democracias en la región<sup>1</sup>.

Los sucesos acaecidos en Bolivia, los cuales terminaron —o comenzaron— con la renuncia forzosa del Presidente Sánchez de Losada tras violentas movilizaciones de diversos sectores, evidencian una crisis de gobernabilidad que, si bien se origina en ciertos elementos de inestabilidad propios del sistema político boliviano, también se relacionan con lo sucedido en los últimos años en el resto de la región: desde 1999 hasta la fecha, seis de los diez países latinoamericanos han sido escenario de crisis similares a la que ahora atraviesa Bolivia. En todas

ellas ha quedado claro que instalar en el poder a gobiernos sin mayor representatividad o incapaces de lograr consensos de carácter nacional significa, más temprano que tarde, restringir la capacidad de maniobra de las nuevas autoridades, e incluso, como sucedió en Ecuador y luego en Argentina, volver a repetir situaciones tanto o más complejas que aquellas que desencadenaron dichas crisis<sup>2</sup>.

Así lo señalaba acertadamente un editorial en relación con los hechos en Bolivia: “La salida de Sánchez de Losada no será otra cosa que un parche para mantener una ficción de institucionalidad que volverá a tambalear cuando los problemas de fondo no sean resueltos. Este es el drama de los pueblos de América. Sobre un fondo de pobreza extrema, las instituciones llamadas democráticas y republicanas carecen de entereza para ver el drama en toda su intensidad que escenifica, precisamente, por esos problemas sin solución, pues los gobiernos, generalmente obedecen a las normas instauradas por grupos de presión de uno u otro signo y mientras esto ocurra la institucionalidad estará siempre en peligro de perecer”<sup>3</sup>.

Se evidencia que la relación entre política, instituciones y gobernabilidad constituye la base de cualquier análisis sobre este conjunto de crisis que sacuden a la región, expresadas en una suerte de inmadurez y debilidad política de Latinoamérica, cuya situación presenta muchos altibajos, con democracias de baja calidad y perturbaciones en el orden institucional. Los acuerdos políticos que se intentan muestran visos de constitucionalidad, aunque no siempre de legitimidad.

En opinión de Scott Mainwaring (1999), los factores que ayudarían a explicar el origen de las vicisitudes de la democracia en Latinoamérica serían tres<sup>4</sup>. La primera explicación tiene que ver con las transformaciones desencadenadas por los procesos de modernización. En segundo lugar, el cambio en las actitudes de los actores políticos y sociales respecto de la revalorización del sistema democrático y sus instituciones políticas. Y por último, el apoyo internacional a la democracia en la década de los ochenta, que tanto países como agencias de cooperación y organismos multilaterales incrementaron durante las dos últimas décadas en la región. Lo cierto es que estas fuerzas de cambio tuvieron que enfrentar desde el principio serios obstáculos estructurales y de otro tipo que han formado de manera endémica parte del desarrollo histórico de nuestros sistemas políticos. Es necesario precisar que históricamente la autoridad en la región se ha estructurado de manera oligárquica, combinando mecanismos de patrimonialismo, populismo y exclusión (Fleury, 2000). Por patrimonialismo

entendemos cualquier tipo de apropiación de bienes públicos por parte de una élite. El populismo, por su parte, remite al intercambio de privilegios por parte de los gobiernos, a cambio del apoyo de los trabajadores. Finalmente, la exclusión, relacionada con el proceso de denegación de la condición ciudadana y los derechos sociales a la gente más pobre. Por consiguiente, la región presenta una fuerte cultura política autoritaria y la peor tasa de distribución del ingreso a nivel mundial. Sumado a lo anterior, la democracia debió afrontar retos desalentadores: tradiciones e instituciones democráticas débiles, atroces diferencias sociales y alarmantes condiciones económicas.

En este complejo y nada alentador panorama, el hecho destacable es que la democracia haya perdurado a pesar de su cuestionable desempeño y, sobre todo, de los malos resultados económicos y sociales. Ciertamente, el deterioro de la democracia es multicausal, pero la incidencia de la variable económica, así como la poca eficacia de los gobiernos para diseñar e implementar políticas públicas destinadas a resolver los graves problemas que aquejan a la región, han redundado en el débil desempeño de la gobernabilidad en la región<sup>5</sup>.

Lo cierto es que durante la década de los noventa el régimen democrático ha ido perdiendo crecientemente legitimidad en algunos países en la región. Así, en estos últimos años se ha ido incrementando el fenómeno de que los ciudadanos de los países de la región, independientemente de que apoyen el sistema democrático como forma de gobierno por encima de cualquier otro, otorgan un nivel de confianza muy bajo a las instituciones de la democracia representativa, desde los partidos y los parlamentos hasta los gobiernos. Los preocupantes resultados de la encuesta Latinobarómetro<sup>6</sup> llevan a pensar que, ante la mala marcha de la economía, la insatisfacción de los ciudadanos podría conducirnos de forma imparable a la erosión del apoyo a la propia democracia<sup>7</sup>.

Los datos disponibles para el año 2003 confirman esta tendencia. Tras evidenciarse un apoyo estable a la democracia entre 1996 y 2000 (alrededor de 60 por ciento), en el 2003 cae en 8 puntos, hasta el 53 por ciento. Aun cuando el porcentaje de quienes preferían “en algunas circunstancias” un gobierno autoritario creció muy levemente (del 15 en 2002 al 17 por ciento en 2003), la indiferencia hacia el tipo de régimen se incrementó de manera sostenida (del 18 al 22 por ciento entre 2002 y 2003). Respecto al año anterior (32 por ciento), en 2003 la satisfacción con la democracia cae al 28 por ciento. Estos datos señalan que los

ciudadanos latinoamericanos valoran la democracia y la apoyan según la opinión que les merece la eficacia de los gobiernos para resolver los problemas sociales. La confianza en el gobierno en el 2003 era de 24 por ciento, y el apoyo de un 38 por ciento, registrando una diferencia de 14 puntos. De estos números parece desprenderse que, mientras se siga asociando a la democracia con un componente de connotación esencialmente económica, inevitablemente el apoyo a este sistema de gobierno decrecerá con el tiempo al no observar rápidos resultados.

Juan Linz (1990) denominaba a este fenómeno con el término de “legitimidad difusa”; esto es, la democracia en América Latina es vista como una variable instrumental, es decir, legítima en tanto es capaz de otorgar ciertos resultados concretos, y no, como ocurre con la mayor parte de los países de democracias consolidadas, como una variable normativa que no depende de tal o cual resultado o “legitimidad concreta”. Como afirma Paramio (2002:6) se trataría de un problema de cultura política, que remite a la idea de que en América Latina sólo se valora la democracia por los resultados de los gobiernos y no por sus méritos como sistema político, a diferencia de lo que sucedería, por ejemplo, en España y en Europa en general.

Recientemente, el Informe del PNUD sobre *La democracia en América Latina* (2004)<sup>8</sup> ha representado una nueva campanada de alerta sobre el estado de la democracia en la región. Las conclusiones centrales del informe advierten sobre la profunda crisis de la democracia. Así, al preguntárseles a los encuestados por su convicción en este modelo político, un 43 por ciento se declara demócrata, un 30,5 por ciento, ambivalente y un 26,5 por ciento (más de la cuarta parte) se reconoce abiertamente antidemocrático. En esa misma línea, un 58,1 por ciento está de acuerdo con que el presidente de su país vaya más allá de las leyes, y un 56 por ciento cree que es más importante el desarrollo económico que la democracia.

La causa fundamental de esta apatía latinoamericana hacia la democracia, según el mismo estudio —aspecto en el cual coincide con diversas investigaciones— parece ser los escasos logros económicos y sociales obtenidos en las últimas tres décadas por la mayoría de gobiernos. Lo que parece contrastarse es que el avance de la democracia en la región no ha conseguido disminuir la pobreza ni la desigualdad.

Frente a este estado de cosas, parece cundir una suerte de conformismo pesimista, tanto en quienes están por el *status quo* del actual sistema democrático, como

por sus mismos críticos. O'Donnell (2002) ha caracterizado esta situación como un peligroso proceso de *muerte lenta* que erosiona nuestras democracias y que ciertamente representa un mayor peligro que lo que denomina *muerte súbita*, expresión con la que hace referencia a la interrupción del régimen democrático<sup>9</sup>.

De esta forma, una cierta actitud de sospecha con relación a las democracias de la región ha comenzado a manifestarse en una buena parte de los analistas, círculos académicos, foros internacionales y en una parte no menos importante de la ciudadanía. La crisis venezolana, boliviana y haitiana, el fracaso electoral del referéndum convocado por el Presidente Uribe en Colombia, la débil gobernabilidad en el Perú de Toledo y, recientemente, la incertidumbre por la que atraviesan los gobiernos de Lula y Kischner, permiten abrigar ciertas dudas acerca de la capacidad de las sociedades latinoamericanas para consolidar la democracia.

Paradójicamente, tanto lo ocurrido en Guatemala durante las elecciones de noviembre pasado como en Panamá, más recientemente, en cierto modo constituyen un respiro para pensar también sobre la mitad del vaso medio lleno. La experiencia democrática en Guatemala ha estado marcada por un creciente abstencionismo. La crisis generada por el ex general Ríos Montt provocó una reacción en la sociedad civil que, lejos de ser “un paso atrás” en la democracia, ha significado todo lo contrario. El mensaje de la sociedad expresado en las urnas ha sido muy claro: de rechazo al ex dictador y de un apoyo ciudadano a la democracia electoral, al menos formalmente. El comportamiento de la sociedad civil ha demostrado la firmeza de sus convicciones democráticas, lo que constituye un paso más en el afianzamiento de la democracia<sup>10</sup>.

Estos hechos, vistos de manera positiva como desafíos y oportunidades y no solamente como problemas, permiten sostener que la democracia, si bien no ha avanzado hacia mayores consensos en estos años, ha obtenido su mayor logro en el hecho de no haberse desmoronado a pesar de los años de crisis. Este es un dato importante, sobre el cual habría que reflexionar más todavía, tratando de buscar también las causas de la permanencia de las democracias.

No obstante, una lectura más realista —y, quizás, menos optimista— hace pensar que, a pesar de los logros de casi dos décadas de democracia en la región, expresados en la protección y revalorización de los derechos humanos y libertades políticas individuales, y del estímulo dado a la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre distintos aspectos de la vida pública, existen aún razones

para el desencanto respecto al proceso de gobernabilidad democrática y sus resultados.

Lo que evidencian estos hechos es que el desafío por construir un sistema democrático, legítimo, representativo y eficaz, no puede soslayarse en el camino hacia el desarrollo. Así, el funcionamiento adecuado de una democracia es una condición indispensable para fortalecer las instituciones que permitan diseñar e implementar políticas públicas eficientes y duraderas que posibiliten a su vez el desarrollo.

Sin embargo, la situación de deterioro económico-social que caracteriza a una proporción importante de la región, unida a la pérdida de prestigio y apoyo de los partidos políticos tradicionales y sus líderes, ha llevado a sucesivas crisis de los Estados latinoamericanos sin que pueda vislumbrarse un giro en este proceso que permita visualizar las esperanzas y renovar la confianza de los ciudadanos en la estructura político-institucional. Las instituciones de América Latina son frágiles, y su consolidación, que parecía una meta alcanzada, hoy vuelve a debilitarse.

Partiendo de estas premisas, intentaremos en estas notas profundizar sobre cómo las instituciones son fundamentales para el desarrollo, y cómo, a su vez, la gobernabilidad democrática es la base del proceso para tener instituciones efectivas. Ambas dimensiones, junto al crecimiento, constituyen los ejes centrales para lograr un desarrollo económico y social sostenible, y forman parte de un círculo virtuoso sobre el cual es necesario seguir profundizando y trabajando en América Latina.

## **Acerca de los conceptos de gobernabilidad democrática, instituciones y desarrollo**

### *1. Algunas precisiones sobre el concepto de gobernabilidad*

El término “gobernabilidad” es cada vez más complejo a medida que se ha puesto de moda. El surgimiento de una gran variedad de conceptos asociados que suelen identificarse con gobernabilidad hace ciertamente difícil su conceptualización y operacionalización con fines evaluativos o de medición de sus resultados. Si bien la gobernabilidad es una preocupación antigua en el ámbito del

ejercicio del poder, la palabra *governability*, traducida al español como gobernabilidad, fue utilizada por primera vez por Samuel Huntington en la década de los setenta para referirse a un concepto restringido del ejercicio de la democracia que evitaría el exceso de demandas ciudadanas. El término ha sido enriquecido posteriormente por varios autores y nuevos enfoques, y se ha legitimado convirtiéndose en una categoría de análisis que adquiere hoy gran importancia en la práctica política.

Inicialmente el término tuvo una matriz claramente conservadora que dominó durante varios años los análisis sobre gobernabilidad. En ello tuvieron gran influencia los análisis de la llamada “Comisión Trilateral”, que lo vinculaba únicamente a la capacidad de contención de las excesivas demandas consecuencia del “exceso de democracia”.<sup>11</sup> Esta situación habría provocado una “sobrecarga de demandas” imposibles de satisfacer, lo que constituiría una amenaza para la democracia.

Esta lectura de los problemas influyó para que durante mucho tiempo la gobernabilidad fuera vista sólo en una perspectiva funcionalista, es decir, a través del manejo de las demandas ciudadanas por parte del Estado, por lo cual el problema parecía estar centrado en la cuestión de la dominación en sociedades capitalistas democráticas.

Al trasladar estos estudios al ámbito latinoamericano, se evidenció que el problema de la gobernabilidad en nuestros países no se relaciona tanto con la crisis de la democracia por exceso de ésta, sino que más bien habría que situarlo en un proceso de complejidades derivadas de la construcción democrática. Así, para América Latina el tema de la gobernabilidad más bien parece estar referido al fortalecimiento de medios de estabilidad política a partir de la consolidación de procesos democráticos desarrollados en la región. Se trata de que la transición a la democracia y la democracia misma sean “governables”, tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar y consolidar la democracia, mejorando su desempeño económico, social y democrático. En tal sentido, la primera aproximación a la noción de la gobernabilidad que se vincula con el enunciado democrático es su diferenciación de formas autoritarias de ejercicio del poder. El fortalecimiento de la legitimidad del sistema político y de las instituciones estatales, por una parte, y por otra el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas diseñadas e implementadas por el Estado en un contexto democrático, constituyen los ejes de la gobernabilidad democrática.

Esta discusión servirá de base para que en la década de los noventa el concepto adquiriera nuevos énfasis y dimensiones que lo comienzan a alejar de la asociación unilateral a la inestabilidad económica. Este nuevo redimensionamiento en la región es tributario, sobre todo, de los aportes del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que colocarán el acento en cómo lograr las condiciones apropiadas en todos los niveles para alcanzar un desempeño gubernamental acorde con los objetivos del desarrollo humano.

Intentando alcanzar una aproximación más precisa, en este trabajo entenderemos la gobernabilidad como el equilibrio entre las demandas de los actores estratégicos y la capacidad del gobierno para responderlas de manera eficiente, como resultado de procedimientos democráticos institucionalizados y en un proceso donde los puntos de vista de los actores son considerados. La gobernabilidad así entendida, como señala Prats (2001), se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado. Desde esta perspectiva, la gobernabilidad supone estabilidad política y condiciones básicas de toma de decisiones públicas; pero es más que eso, porque también remite a la existencia de instituciones y capacidades necesarias para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades.

Por otro lado, vista la gobernabilidad en clave de desarrollo, todavía es posible agregar un matiz más, que permite vincular la gobernabilidad política con la competitividad económica y la integración social. Esto supone trabajar para mejorar la calidad democrática de los gobiernos vis a vis con el logro de cierto consenso social en la formulación de política y la resolución de problemas con miras a avanzar en el desarrollo económico y la integración social (Calderón, 1995).

En coincidencia con lo anterior, la revalorización de estas nuevas dimensiones conceptuales de la gobernabilidad, como lo son instituciones y realidad política, ha llevado a que esté ganando terreno el concepto más inclusivo de *gobernanza política*. Aunque son muchas las definiciones de este concepto, la noción más elemental de gobernanza política es la de espacio de interrelación de actores políticos en el cual se toman decisiones conforme a unas determinadas instituciones<sup>12</sup>. Concebida así, el ámbito de la gobernanza política consta de dos dimensiones básicas: i) instituciones, esto es, reglas de juego que pautan la interrelación entre actores y la adopción de decisiones políticas; ii) actores, tanto públicos como



privados, que intervienen en los procesos de toma de decisiones (Barreda y Costafreda, 2003).

Desde este punto de vista más amplio, cuando se intenta medir o conocer acerca del nivel de gobernabilidad de una sociedad determinada, dos son los factores sobre los cuales se debe centrar la atención. Por una parte, la calidad del sistema institucional existente, es decir, de las reglas del juego o sistemas de incentivos y restricciones determinantes en gran parte del número de actores y de sus comportamientos. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, figuran las capacidades de los actores sociales.

## *2. El papel de las instituciones*

Una de las principales consecuencias de la difusión del paradigma del desarrollo humano ha sido la ampliación de la agenda del desarrollo. La generalización de una noción integral y multidimensional como es la de desarrollo humano, que va más allá del entendimiento del desarrollo sólo como progreso económico, ha traído consigo la preocupación por nuevos temas. A lo largo de la última década, uno de los que más interés ha despertado es el de las instituciones.

A partir de este cambio cualitativo en la visión del desarrollo, no cabe duda que la creciente valoración del aporte de las instituciones al desarrollo parece confirmarse cada día más. Así, parecen ganar espacio quienes proclaman que las instituciones y la política también importan. La contribución del enfoque de gobernabilidad denominado neo-institucionalista ha jugado un papel decisivo en este proceso.

Estas nuevas tesis, sin negar la existencia del modelo neoliberal, plantean que se requiere de instituciones inteligentes y Estados orientadores, capaces de fomentar nuevas capacidades estatales de conducción y, junto con una sociedad civil participativa, elaborar nuevos contratos sociales. Los instrumentos para cumplir esta tarea son: construcción de capacidades institucionales, capital social, descentralización y redes. De esta manera, la gobernabilidad remite a una capacidad de gerencia y dirección abierta y flexible por parte del gobierno, las instituciones y la sociedad civil<sup>13</sup>.

Una definición más amplia de instituciones las concibe como el conjunto de normas formales (leyes, normativas, procedimientos, etc.) y normas y reglas informales (costumbres, convenciones sociales, valores, etc.), así como las

organizaciones que las crean, mantienen y aplican. El marco institucional delimita, por un lado, las posibilidades de elección —en términos de incentivos u oportunidades— con las que cuentan los individuos; y por otro, las restricciones que éstos enfrentan en su relación con los otros. Las instituciones facilitan la interacción entre las personas, ayudándoles a dar forma a las expectativas que pueden mantener en sus relaciones.

Las instituciones pueden ser formales —leyes u organizaciones— pero pueden también existir informalmente como producto de la repetición y las costumbres. Precisamente esta definición un tanto amplia ha dado lugar muchas veces a una cierta confusión entre instituciones y organizaciones. Ambas existen en todas las sociedades, y ambas sirven para ordenar la acción individual y colectiva, pero lo hacen de manera diferente. Las instituciones existen principalmente en nuestras mentes; forman capital social o cultura cívica; no tienen objetivos específicos, aunque cumplen importantes funciones sociales; y facilitan el marco para que los individuos y las organizaciones persigan sus objetivos específicos. Las organizaciones, si bien también constituyen “construcciones”, están dirigidas a ordenar el comportamiento de individuos específicos y susceptibles de ser prediseñados y alterados por planificación (Prats, 2001).

Fortalecer la gobernabilidad democrática, entonces, supone incidir en el tejido institucional estableciendo o favoreciendo condiciones necesarias para que se produzca el cambio institucional. La necesidad de contar con instituciones que puedan abordar la complejidad del desarrollo ha revelado la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales, esto es, el proceso mediante el cual las organizaciones, instituciones y sociedades desarrollan sus aptitudes para desempeñar funciones, resolver problemas y fijar y lograr objetivos (Repetto, 2003).

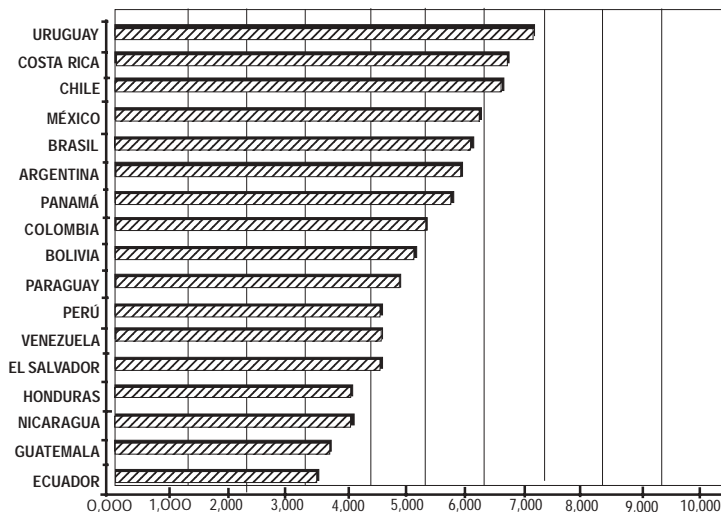
Este es el diagnóstico que hoy lleva a sostener que las estrategias de desarrollo están desplazándose de la reforma de las políticas a la reforma de las instituciones. Pero este proceso requiere muchas veces del fomento y también construcción de las capacidades locales para el desarrollo. En la medida en que los países se transforman, tienen que desarrollar diversas capacidades. Pero es importante reconocer que no lo hacen simplemente como agregado de individuos. La capacidad nacional no es solamente la suma total de las capacidades individuales. Es un concepto mucho más rico y complejo que teje las fuerzas individuales alrededor

de un tejido más fuerte y resistente. Payne y Losada (2000:36) definen capacidad institucional como “la competencia o suficiencia de la configuración de las instituciones de una sociedad (entendidas como las normas y reglas formales e informales) que permiten la resolución efectiva de los problemas colectivos presentes y futuros a que se enfrenta una sociedad, de modo que ésta pueda experimentar un desarrollo social y económico sostenido en un contexto en que las libertades básicas, garantías constitucionales y derechos humanos estén razonablemente asegurados”.

La capacidad institucional implica de este modo la capacidad de una organización concreta o de un conjunto de normas y reglas para conseguir sus objetivos y propósitos fundacionales. En general es posible relacionar la capacidad institucional con el concepto de “buen gobierno”, entendido éste como la “capacidad para coordinar la agregación de intereses divergentes, y así fomentar políticas que puedan adoptarse para representar el bien común” (Burki y Perry, 1999).

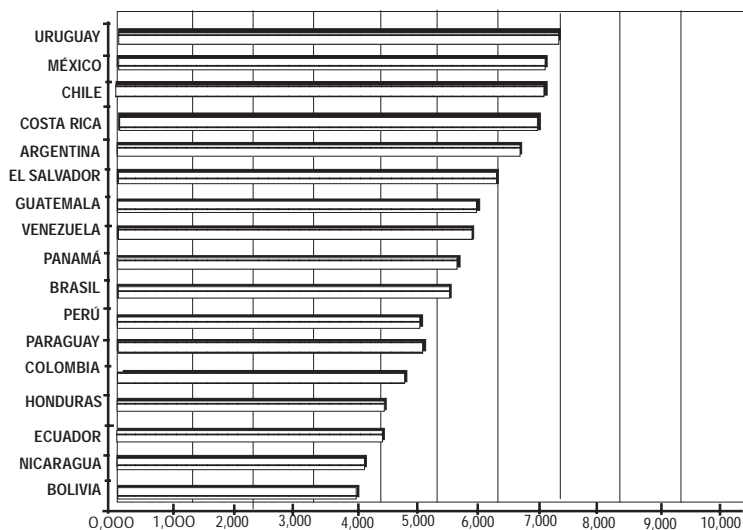
En los gráficos 1 y 2 se analiza el ejercicio del poder efectivo para gobernar a través de dos indicadores: a) capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y b) capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica.

**Gráfico 1. Dimensión de la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar**



*Fuente: IDD-Latinoamericano 2003.*

**Gráfico 2. Dimensión de la capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica**



*Fuente: IDD-Latinoamericano 2003*

Los indicadores agregados para cada dimensión se distribuyen en una escala de 1 a 10, siendo 1 el valor más bajo y 10 el más alto. Estos resultados muestran la evidencia empírica de la importancia de la capacidad institucional para el desarrollo; de allí el rol e importancia clave de las instituciones para alcanzarlo.

Más allá de lo que muestran los datos, está claro que se precisa de indicadores cuantitativos, pero sobre todo cualitativos, que nos permitan evaluar la gobernabilidad. Como decíamos cuando intentamos acercarnos a la definición de gobernabilidad, una variable clave para la medición de ésta es la calidad del sistema institucional existente, lo cual incluye las normas —formales e informales— en un ambiente democrático, y por cierto, la capacidad de los actores. No es posible, entonces, seguir pensando en la gobernabilidad ni menos en su evaluación en el vacío o en un ambiente de asepsia. La calidad del funcionamiento sólo puede ser apreciada si las instituciones y normas en el marco del sistema político producen

decisiones y regulaciones con impacto positivo en un conjunto de variables claves para el desarrollo y la democracia (Saldomando, 2002).

### *3. La noción de desarrollo*

El concepto de desarrollo ha aparecido siempre asociado a una fuerte carga valorativa positiva, vinculado a ideas de “progreso” o “crecimiento”. Se parte del supuesto que pueden diseñarse políticas o planificarse cursos de acción que tiendan a una mayor prosperidad y/o bienestar. Así, el desarrollo estaría orientado a la consecución de fines considerados como deseables. Desde esta perspectiva el desarrollo puede planificarse. En América Latina se impusieron en buena parte del siglo pasado dos grandes corrientes modernizadoras, si bien con modalidades y especificidades en cada país. Una de estas corrientes se asocia a lo que Ugo Pipitone (1998) llama “modernización oligárquica”, basada en exportaciones agropecuarias, mientras que la segunda se basa en la “industrialización sustitutiva”.

El desarrollo tiene una dimensionalidad que permite establecer criterios de mayor o menor desarrollo o de más o menos desarrollo. Pueden fijarse estándares de desarrollo que pueden —y deben— alcanzarse. De acuerdo con el nivel de estándares alcanzados, puede hablarse de desarrollo y subdesarrollo. Pueden plantearse políticas para salir del subdesarrollo o hasta diseñar un corpus de pensamiento político y teórico, como el desarrollismo latinoamericano elaborado desde la CEPAL en los años sesenta. Este enfoque, vinculado a la necesidad de establecer parámetros, se alinea con una visión más cuantitativa según la cual el desarrollo podía ser medido de acuerdo con el crecimiento de la economía; así, el PIB per cápita se convirtió en el indicador fundamental del desarrollo.

Esta idea, prevaleciente hasta hace poco, hacía depender el desarrollo fundamentalmente de la inversión y de la gestión racional del capital físico, financiero, de investigación y tecnología, así como del capital humano. Hasta los ochenta y principios de los noventa, se consideraba, apoyándose en un pensamiento racional-instrumental en boga, que esto era una operación esencialmente técnica. Hacia fines de los ochenta comienza a hablarse de la necesidad de un desarrollo humano. Hasta entonces, las estrategias de desarrollo y la ayuda destinada a éste apuntaban y se centraban en el crecimiento de la economía. La asistencia técnica y préstamos internacionales se orientaban a la organización de un desarrollo de la economía

de libre mercado o a dinamizar un sector de esa economía, pero no consideraba el desarrollo de la sociedad.

La voz del Papa Juan Pablo II fue una de las primeras en alzarse, en 1987, a favor de un cambio en la concepción que hasta entonces se tenía del desarrollo. En la Encíclica *Sollicitudo rei sociales*, desarrolla el concepto de “la promoción del desarrollo humano integral”. Posteriormente, el mundo académico, organismos internacionales, como las Naciones Unidas a través de su Programa para el Desarrollo (PNUD), y organismos multilaterales de ayuda financiera, como el BID y el Banco Mundial, comenzaron a reconocer que no se puede hablar de países desarrollados o subdesarrollados ignorando el grado de desarrollo de sus sociedades. Así, el descubrimiento del valor de las instituciones —formales e informales— para el desarrollo humano es relativamente reciente.

Sin embargo, desde ámbitos muy tradicionales en el estudio del desarrollo, como lo es la CEPAL, todavía se sigue vinculando la noción de crecimiento con la de desarrollo, con la innovación de que ahora se propone considerar el crecimiento de las naciones dentro de un marco de equidad social.

En la década de los noventa y tras el fracaso de muchos programas de ayuda para el desarrollo, de muchas reformas inconclusas y de una cada vez más inmanejable deuda externa, quedó claro que el desarrollo tenía que colocar el foco de su intervención en tres dimensiones claramente diferenciadas: la social, la económica y la política. Hay consenso sobre que el grado de desarrollo ya no sólo puede medirse por el monto de inversiones, del capital físico que se introduce en los aparatos productivos, la envergadura del capital financiero o el grado de desarrollo tecnológico de un país. El punto de quiebre que se detectó en muchos países es que la ayuda financiera sólo contribuía a consolidar instituciones inadecuadas que inevitablemente necesitaban “desarrollarse”. Esto es, las estrategias de desarrollo de recursos sólo son firmes y duraderas en el tiempo si se apoyan en un marco institucional que incentive un comportamiento responsable por todo el conjunto de los actores estratégicos en una sociedad determinada.

Hoy, el concepto de desarrollo humano exige un mínimo de desarrollo institucional, expresado en: comportamientos responsables de los funcionarios; control de la corrupción; abolición de prácticas clientelísticas; creación de una burocracia profesionalizada; controles en las decisiones públicas; contrapesos en el poder ejecutivo; desarrollo efectivo de los poderes del Estado; respeto por el Estado de

derecho y las reglas vigentes, como también garantía de los derechos civiles básicos. Ciertamente, muchos de estos requisitos sólo son posibles en un contexto democrático. De esta forma, hoy existe consenso en cuanto a que el desarrollo humano sólo es posible en contextos democráticos y se hará sostenible en la medida que una cultura más democrática permee la sociedad.

## **La centralidad de las instituciones para el desarrollo**

Cada vez ha ido ganando más terreno la idea de que el crecimiento económico *per se* no basta para conseguir el siempre esquivo y anhelado desarrollo. La evidencia empírica demuestra que cuando la inversión, el empleo y la producción no se materializan, no es posible crear economías de mercado dinámicas solamente a través de las reformas macroeconómicas.

Al desvanecerse la ilusión de la apuesta por los retornos originados del crecimiento como estrategia de desarrollo, surge la pregunta acerca de qué rol juegan las instituciones en la creación de un entorno económico, social y político conducente a un desarrollo sostenible; es decir, ¿cómo dar satisfacción a los requerimientos clave del desarrollo? Precisamente cuando se piensa en cómo abordar los cambios necesarios en este ámbito —mercados competitivos, coherencia legal, protección de los derechos de propiedad, inversiones en infraestructura, mejoramiento de las competencias de la masa laboral— se concluye que éstos no son posibles sin reformas institucionales amplias y profundas.

Llegar a este punto no ha sido un camino fácil. Por el contrario, parece que sólo después del fracaso evidenciado por las políticas y los préstamos para el desarrollo, se ha llegado a un acuerdo sobre la importancia de las instituciones. Desde fines de los cuarenta y durante la década de los cincuenta, el ahorro, la inversión y la tecnología eran considerados como los factores básicos que podían impulsar el desarrollo, asociado éste al mejoramiento de la renta per cápita.

Desde finales de los sesenta y a lo largo de los años setenta, los objetivos del desarrollo fueron redefinidos en función de la satisfacción de necesidades básicas y la sostenibilidad del medio ambiente. En los ochenta, el foco estuvo en la estabilidad macroeconómica y en la liberalización de los mercados. Sólo en los años recientes, los agentes sociales han tomado más en consideración el impacto de

las instituciones del sector público en la economía y en el progreso social (Payne, 1999).

Coincidentemente con este proceso, muchas voces están reclamando hoy una mayor atención para las instituciones. North (1996) ha argumentado que el desarrollo es el resultado del funcionamiento eficiente de las instituciones sociales. Reafirmando lo anterior, Hoff y Stiglitz (2001) señalan que la nueva teoría del crecimiento económico y el análisis organizacional moderno del crecimiento económico sitúan a la teoría del desarrollo más allá de una mirada centrada sólo en la acumulación del capital, desplazándola hacia una comprensión más compleja del papel fundamental de las instituciones en el desarrollo.

Los cambios emprendidos en la década de los noventa, en el marco de las llamadas reformas de “segunda generación”, han intentado avanzar en esta dirección. Las reformas de primera generación habían conducido al proceso de “adelgazamiento” del Estado; por tanto, en esta segunda etapa se ha pretendido dotar de mayor eficiencia a las instituciones estatales que aún se conservan. Si los últimos quince años fueron de reformas macroeconómicas y macropolíticas, con resultados discutibles y en todo caso discretos, los próximos años tendrán que ser el tiempo de la reforma institucional exigida por el desarrollo humano.

Así, se están creando normas y arreglos institucionales que contribuyen a mejorar la competencia y las transacciones en mercados diversos para pasar de ventajas comparativas a ventajas competitivas de las economías de la región. En esta dirección apuntan, por ejemplo, los esfuerzos en pos de la flexibilidad o, como la llaman algunos, desregulación laboral. Del mismo modo, las reformas deberán avanzar en los ajustes a los sistemas impositivos y el necesario fortalecimiento de los entes y organismos encargados de la recaudación. En el sector público ya no bastará con un gobierno de menor tamaño y menor número de funcionarios; será necesario ir estableciendo sistemas de información y de incentivos que estimulen la productividad, la descentralización y la participación, y que desincentiven el abuso y la captura de rentas. Y a la política se le exigirá orientarse hacia una democracia más participativa y deliberativa. Asimismo, en el sistema legal ya no bastará con la reforma de la constitución y las leyes; será necesario mejorar la honestidad y la capacidad de la policía, los funcionarios, los fiscales y los jueces (Martínez, 2003).



Finalmente, se espera mejorar la provisión de recursos por parte del Estado destinados a infraestructura, salud y educación, con criterios claros de focalización en los grupos más vulnerables e intensificando los mecanismos de fiscalización (*accountability*) por parte del control social de los ciudadanos.

Importa en este punto destacar un aspecto específico que ha acompañado este proceso de revalorización del papel de las instituciones en el desarrollo, en el marco de las llamadas reformas de segunda generación. La naturaleza y puesta en práctica de estas reformas ha significado una complejidad mayor que la sola adopción de medidas macroeconómicas, como fue en el caso de las llamadas reformas de primera generación, articuladas en torno al llamado “Consenso de Washington”. La emergencia de nuevos actores y el creciente empoderamiento de la sociedad civil hacen que se pase necesariamente de una lógica de negociación a otra de concertación de las decisiones sobre política, y de formación —más que sólo formulación— de las mismas de “abajo hacia arriba”.

Este cambio fundamental requiere también romper con la lógica sectorial para avanzar hacia la intersectorialidad e integralidad de las políticas, lo que implica coordinación y acuerdos entre una amplia gama, no sólo de actores, sino también de instituciones, al mismo tiempo que la aplicación de una serie de medidas de carácter legislativo y burocrático durante un período prolongado.

Darle viabilidad a este complejo proceso implica volver la vista hacia los factores políticos, y más específicamente, hacia la calidad de la política democrática, toda vez que parece existir una comprensión más bien deficiente sobre la forma en que los cambios en las instituciones políticas democráticas inciden en la capacidad de las sociedades para llevar a la práctica políticas de desarrollo sólidas y duraderas. En este punto resulta fundamental redimensionar la importancia de la política en el proceso de crear, concretar y garantizar la sostenibilidad de instituciones legítimas y adoptar políticas públicas que funcionen en beneficio de toda la ciudadanía. De forma más precisa, podríamos decir que lo que en verdad importa es la calidad de la democracia<sup>14</sup>.

En consecuencia, al contrario de lo que se pensaba, la tarea de construir un sistema democrático legítimo, representativo y eficaz no es algo que pueda postergarse hasta que exista un nivel adecuado de desarrollo. Más bien, considerando que es indispensable para fortalecer las instituciones y poner en práctica

políticas públicas efectivas y duraderas, el buen funcionamiento democrático es una condición para un desarrollo equitativo y sostenible.

Un caso que puede ilustrar en los hechos esta evidencia empírica es lo sucedido en Chile durante la última década. El importante ritmo de crecimiento de la economía chilena y el buen desempeño de los indicadores económicos han contribuido a reducir los niveles de pobreza de manera significativa en los últimos quince años. Entre 1987 y 1996, Chile redujo su número de pobres desde 45 por ciento a 23,2 por ciento (de 5 millones en 1990 a 3,3 millones en 1996). Una línea explicativa plantea que esa reducción se debe sólo en un 60 por ciento a la elevada tasa de crecimiento (7 por ciento) durante 1990-97, ya que el 40 por ciento restante de esa disminución es el resultado de políticas sociales activas y un marco institucional apropiado para el fortalecimiento de las capacidades estatales, apoyadas fundamentalmente en una mejora constante de los servicios públicos (especialmente educación y vivienda) dirigidos a los dos quintiles inferiores de ingreso (Meller, 1999).

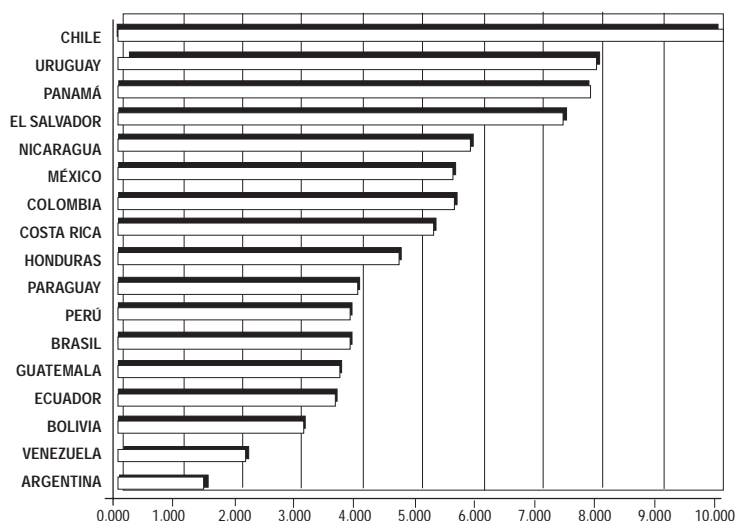
Mirar desde esta perspectiva de análisis la capacidad institucional supone centrar la atención en la manera a través de la cual individuos, organizaciones, instituciones y sociedades desarrollan sus aptitudes individuales y colectivas para desempeñar funciones, resolver problemas y fijar y lograr objetivos. Es necesario reconocer que el análisis de la capacidad institucional no empieza y termina en el gobierno. Sin embargo, creemos que esta variable tiene un peso mayor en el conjunto de las que intervienen en el proceso. Aunque adelantamos que no es posible una explicación unilateral, debemos reconocer que la influencia de la capacidad estatal resulta significativa en el desempeño de las políticas públicas.

En el gráfico 3 observamos cómo la evidencia empírica parece confirmar la importancia de la calidad institucional y eficiencia política para el buen desempeño del sistema democrático. Observamos que los países con mayores logros en este aspecto son Chile, Uruguay, Panamá y El Salvador, mientras que los que presentan índices más bajos son Argentina, Venezuela y Bolivia. Es necesario destacar el peso de las crisis institucionales, que en el caso argentino han reducido el nivel de desempeño que se hubiera alcanzado en condiciones de normalidad institucional.<sup>15</sup>

Pero hay un peligro que acecha todavía, y que tiene que ver con la urgencia de dotar de más contenido subjetivo a ese continente: las instituciones (ver gráfico 4). El ejercicio de estabilización y blindaje de éstas, para garantizar la transición

a la democracia, primero, y luego para consolidarla, está bajo sospecha de ser el principal responsable del vaciamiento de las instituciones<sup>16</sup>.

**Gráfico 3. Calidad institucional y eficiencia**

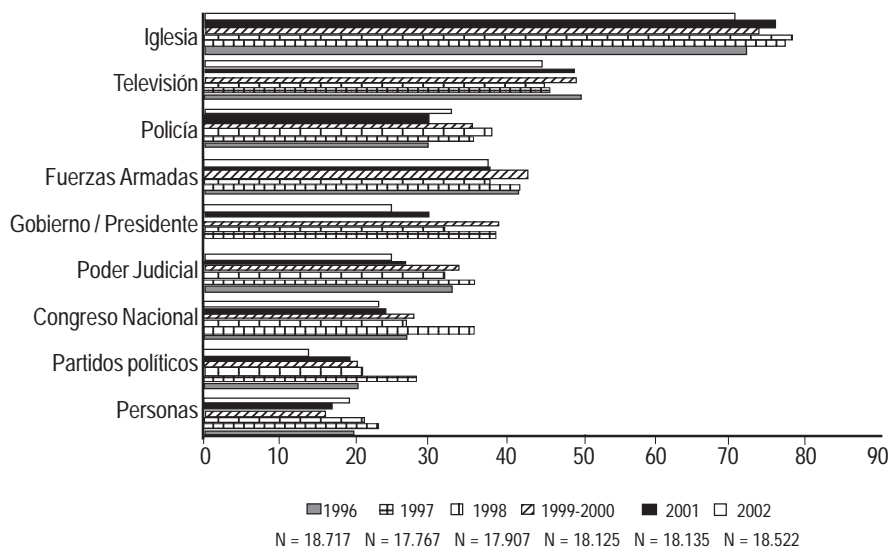


*Fuente: IDD-Latinoamericano 2003*

Precisamente de ese intento de normalización institucional y en nombre de la estabilidad y el consenso, surgen los silencios y omisiones que han afectado al funcionamiento de las instituciones y mermado su credibilidad y eficacia en términos de la valoración hecha de éstas por la sociedad y los ciudadanos. La dificultad para reconocer las demandas de la subjetividad social, los problemas con la transformación de la subjetividad y la consecuente retracción social, constituyen síntomas inequívocos derivados de este ejercicio de estabilización de las instituciones en la década de los noventa.

Fortalecer las instituciones para dar sustentabilidad a nuestras frágiles democracias supone un proceso que no se agota con la sola reforma o los ajustes más o menos sistemáticos que se hagan. Es necesario revisarlas, adecuarlas y ponerlas al día de manera periódica, sobre todo remitiéndose a lo que piensan y esperan de ellas los ciudadanos.

**Gráfico 4. Confianza en las instituciones**



*Fuente: Latinobarómetro, 2002*

No debe ser sólo una cuestión de discurso. La agenda del desarrollo no podrá desplegarse sin dotar a las instituciones políticas de nuevas capacidades para enfrentar los desafíos del mundo actual. De esta forma, la política en su expresión más amplia podría, entonces, sintonizar estrechamente con las manifestaciones de la subjetividad social, en una interpelación abierta a la construcción de los escenarios posibles generados y consensuados, donde las necesidades sociales e individuales y las oportunidades y posibilidades de construcción de proyectos de vida satisfactorios constituyan una máxima de todos<sup>17</sup>.

Podemos concluir que, a pesar del proceso de amenaza de vaciamiento de las instituciones, éstas continúan jugando un papel clave para el desarrollo. Las instituciones, tanto las formales como las informales, son importantes porque afectan el proceso de toma de decisiones. Las instituciones constituyen la estructura de incentivos de una sociedad; las instituciones políticas y económicas subrayan los determinantes del desempeño económico. Las relaciones sociales se basan en normas,

las cuales usualmente se manifiestan en el funcionamiento eficiente y legítimo de las instituciones. Se destaca la importancia de las estructuras legales que sirven de complemento a proyectos con alto impacto, pero que también pueden constituir los principales obstáculos.

Finalmente, es importante señalar otro elemento: las políticas públicas, en última instancia, se formulan y operan desde instituciones; la gobernabilidad del sistema social, por tanto, depende de sus instituciones.

### **Gobernabilidad democrática, clave de instituciones efectivas**

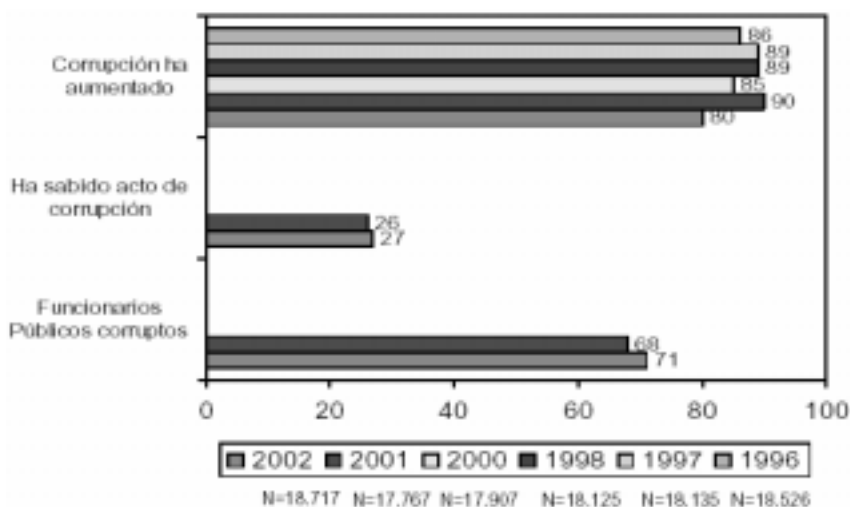
El magro desempeño de las economías en la región, expresado en un crecimiento económico bajo en promedio, con su correlato de pobreza e inequidad, se ha atribuido entre otras razones a un desempeño institucional débil y precario. Es cierto que el crecimiento alcanzado en los noventa se elevó por encima de los pobres resultados de la “década perdida”, pero sigue siendo mucho más bajo que en las décadas del cincuenta al setenta: 3.2 por ciento en los años noventa versus un promedio de 5.5 por ciento por año entre 1950 y 1980 (Ocampo, 2001). La explicación de la deficiencia de las instituciones del sector público en la economía en lo que respecta a proveer las bases de un mercado eficiente y servicios públicos de calidad se encuentra en los problemas de gobernabilidad democrática. Los síntomas que sirven para diagnosticar los problemas de gobernabilidad en la región son lamentablemente muchos y variados.

Los medios de comunicación informan a diario sobre cómo la corrupción está debilitando los cimientos de la democracia. De actos aislados de corrupción, en muchos países se está pasando a un Estado de corrupción. Normalmente, los actos de corrupción se dan en un contexto de relativa normalidad. Hay una cultura general de respeto a las normas y los organismos de control actúan con eficacia, detectando y castigando los actos de corrupción. Aun cuando se involucre a personajes importantes, el sistema muestra capacidad de aislar los casos y sancionarlos. El Estado de corrupción existe cuando los actos de corrupción se han vuelto tan habituales que la corrupción se convierte en sistema. En esta situación, la cultura general es permisiva ante los violadores de las reglas y los organismos de control no cumplen con su función. Los sobornos son una forma

generalizada de resolver conflictos y no existen esfuerzos serios por controlar el problema.

En palabras de Grondona (1993), en el acto de corrupción se desnaturaliza la acción, pero en el Estado de corrupción se desnaturaliza el sujeto de la acción, que en el caso que estamos tratando es el mismo Estado, cuya finalidad — servir al bien común— se desvirtúa, transformándose en el provecho de unos pocos. Los datos que proporciona anualmente Transparencia Internacional parecen confirmar esta tendencia lamentable a la “baja” en el desempeño de la región del control y combate a la corrupción<sup>18</sup>. Otros estudios confirman este hallazgo. Por ejemplo, en la encuesta de la Corporación Latinobarómetro de 2002, realizada en 17 países, ocho de cada diez ciudadanos opinaron que la corrupción institucional ha aumentado<sup>19</sup>. (Ver gráfico 5.)

**Gráfico 5. Percepción del aumento de la corrupción en América Latina**



*Fuente: Latinobarómetro, 2002*

La fragilidad de los sistemas electorales de nuestras democracias es otro frente que pone en evidencia los problemas de gobernabilidad. El cuestionamiento a los resultados electorales por déficit de transparencia está dando lugar a un serio cuestionamiento de la legitimidad de muchos gobiernos en el poder y, por consiguiente, a las acciones que éstos emprenden. Recientemente, la experiencia boliviana está mostrando cómo el arreglo electoral en el Congreso, aunque constitucional, no garantiza estabilidad ni menos la gobernabilidad democrática en el país. Debemos agregar a la lista los golpes o autogolpes, *impeachments*, carencia de mecanismos de rendición de cuentas tanto horizontales como verticales, crisis constitucionales o parálisis de la acción política. Pero también amenazan la gobernabilidad democrática causas externas vinculadas al narcotráfico, la delincuencia, el crimen organizado y la existencia de grupos guerrilleros y paramilitares.

Otros problemas asociados a la gobernabilidad democrática, si bien más difusos aún, se levantan como obstáculos para el establecimiento de las bases institucionales y las condiciones políticas de un desarrollo social y económico equitativo y sostenible. Los datos recientes sobre el tema llaman la atención sobre síntomas de actitudes hacia las instituciones democráticas que plantean dudas acerca de los alcances y profundidad del apoyo que tendría la democracia como forma de gobierno. Algunos de estos indicadores son la apatía para inscribirse en los registros electorales, el aumento de la abstención electoral y la alta proporción de opiniones negativas acerca de la política y los políticos que registran las encuestas de opinión pública.

Una mayoría de latinoamericanos sigue creyendo que la democracia es la mejor forma de convivencia social, pero pone mala nota al desempeño regional de las instituciones estatales y descarta que el sistema esté resolviendo los problemas nacionales, según reveló la última versión de Latinobarómetro. Un 56 por ciento de los ciudadanos quiere defender los valores democráticos, a la cabeza de los cuales pone la opción de elegir gobernantes y tener libertades civiles, y un 52 por ciento cree que los grupos políticos y los Congresos son indispensables. Pero apenas un 14 por ciento de los consultados en 17 países durante 2002 expresó confianza en los partidos y un 36 por ciento aprobó a los gobiernos; éstos, además, obtuvieron un grado de confianza de sólo 29 por ciento, se dice en una síntesis del informe. Las instituciones que generan la mayor confianza ciudadana son la

Iglesia Católica (71%), la televisión (45%) y las Fuerzas Armadas (38%), mientras que el Congreso (23%) es la que ha perdido más confianza en los últimos cinco años. Estos datos sugieren una desafección de la ciudadanía con respecto a las instituciones democráticas y un desinterés por la política.

Con base en buena parte de estas evidencias, es posible sostener que una línea significativa de explicaciones mira nuevamente hacia el entramado institucional. El grado de la institucionalización del sistema político incide de manera fundamental en las probabilidades de que una democracia pueda ser sustentable. A pesar de las diferencias, las democracias se materializan en un complejo institucional: conjunto de reglas e instituciones complejas, explícitamente formalizadas en constituciones y legislaciones auxiliares.

Los mecanismos electorarios son una de estas instituciones que funcionan según dictan las reglas, en todas las democracias, viejas o nuevas. El problema radica en que en las otras instituciones que también forman parte de la democracia el comportamiento de los actores políticos no está de acuerdo con lo estipulado por las reglas formales. Este no es un problema sólo de las democracias nuevas; el declive de las democracias centrales también tiene que ver con esta brecha entre las reglas formales y el comportamiento de todo tipo de actor político. Pero en las democracias nuevas la brecha es mayor.

Así las cosas, lo que parece evidenciarse hoy es una amplia discusión sobre las causas del malestar y la desafección de los ciudadanos ante las instituciones democráticas y su funcionamiento real. Lo que hay aquí sería la ausencia de legitimidad y capacidad de respuesta a las necesidades sociales de gobernabilidad democrática por parte de los gobiernos. Por tanto, si los problemas de gobernabilidad democrática son responsables en gran parte de las deficiencias institucionales de la región y de un desempeño discutible en términos del desarrollo, es fundamental entonces identificar sus causas y trabajar en ellas para contribuir a superarlas.

Con todo, es necesario reconocer que existen unas formas de gobernabilidad capaces de producir desarrollo y otras que no. La discusión no es menor, toda vez que el desarrollo humano en contextos democráticos dista mucho del desarrollo más cercano a una matriz de crecimiento, que eventualmente podría no tener como condición necesaria la existencia de un régimen político democrático. Prats i Catalá (2001) señala que si la gobernabilidad no es un fin en sí misma, sino una condición necesaria y no suficiente para la producción de desarrollo, es posible



entonces sostener un concepto normativo desde el cual poder, no sólo evaluar, sino orientar políticas. La investigación sobre gobernabilidad deberá centrarse en las reglas, procedimientos o fórmulas —marco institucional formal e informal— y en si los mismos son o no capaces de producir desarrollo, y en qué grado. Al respecto, el análisis institucional y su énfasis en vincular en una matriz analítica unitaria las instituciones económicas y las instituciones políticas pueden resultar de gran utilidad. De esta forma, es posible sostener que las estructuras de gobernanza o arreglos institucionales, que constituyen mecanismos que se localizan fuera del mercado, son elementos importantes porque proveen a los agentes de incentivos para el crecimiento y para cambiar las instituciones que a su vez promuevan el crecimiento.

## **Reflexiones finales**

Las amenazas a la democracia latinoamericana, expresadas en las crisis de gobernabilidad que padece la región, parecen sucederse unas tras otras, la mayoría de ellas con pronóstico reservado. Venezuela y Bolivia se erigen hoy como los fantasmas que acechan a todo el vecindario, sobre todo al Perú de Toledo, al Ecuador de Gutiérrez, y aun a la Argentina de Kirchner. En algún sentido, pareciera estar confirmándose la metáfora de la “casa con los cimientos corroídos por las termitas” pronosticada por O’Donnell, cuando se refería al proceso de *muerte lenta* que podría afectar a nuestras democracias. Sin embargo, también es posible sostener que, a pesar de que la democracia no ha avanzado hacia mayores consensos en estos años, su mayor logro es no haberse desmoronado a pesar de la duración de la crisis.

Este es un dato sobre el cual habría que reflexionar más todavía, a pesar de que las encuestas no dejan mucho espacio para ser medianamente optimistas. Tanto las cifras del Latinobarómetro como el reciente informe del PNUD, titulado *Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, evidencian que después de varios años de trabajo, intensas luchas sociales y muchas vidas perdidas, América Latina logró dejar atrás un pasado plagado de caudillismos y golpes de Estado, para hacer realidad un sueño transversal de la región: líderes elegidos por la propia ciudadanía. Pero, ciertamente, la democracia es mucho más que el simple voto en la urna. Muchos han visto cómo ese sufragio no parece haber solucionado los problemas de desigualdad y pobreza. No podemos des-

conocer que hoy existe la necesidad de pasar de una democracia sólo electoral a una democracia más participativa y deliberativa. Para ello se requiere urgentemente fortalecer y muchas veces también reconstruir las instituciones de la democracia. En este sentido, es necesario también ir más allá de los números. No podemos olvidar que, en último término, las encuestas dan sólo una impresión temporal y subjetiva, una fotografía del momento. Si bien se puede coincidir con la crítica a las políticas públicas implementadas por los gobiernos democráticos, éstas se suelen confundir y asociar con una crisis de la democracia, pero ello en estricto rigor no es así. Es aquí donde estos problemas requieren transformarse en términos de desafíos, que a su vez pasan por las instituciones y la gobernabilidad de una sociedad determinada.

Luego de varios años transcurridos, de muchos escritos, de debates y polémicas en la discusión político-ideológica muchas veces excluyente, cuyo eje estuvo centrado casi exclusivamente en torno a cuál era la vía más apropiada para promover el desarrollo, si desde el Estado o desde el mercado, se ha abierto una ventana que, además de proporcionar aire fresco y renovador a la discusión, está facilitando el proceso de salir del aparente callejón sin salida al que la disputa de extremos estaba conduciendo. Tal parece que hay un cierto nivel de acuerdo que, si bien reconoce la necesidad de dejar al mercado la función principal de la asignación de recursos, la producción, el consumo y la determinación de los precios, al mismo tiempo acepta el papel del Estado en cuanto promotor de la equidad y la competencia a través del establecimiento de reglas aceptadas por los actores, que el mercado por sí solo no produce. Ya no cabe más duda que entre los mercados y su supuesta eficacia, de una parte, y la intervención y su supuesta equidad, de otra, están las instituciones. Son estas últimas las que, en definitiva, determinan qué tanto funcionan los mercados y qué tanto se redistribuye la intervención. Las instituciones y la organización económica, social y política son, entonces, los factores que determinan el atraso o la prosperidad a largo plazo de los países.

Sin embargo, nadie duda que la continuidad del sistema democrático resulta esencial para evitar que se destruya el Estado de derecho, en desmedro del contrato social y la seguridad jurídica, y sobre todo para garantizar el desarrollo, toda vez que la democracia es concebida, no sólo como un fin en sí misma, sino que también como un medio para alcanzar los objetivos económicos y sociales. De allí que se ha generado una amplia discusión a partir de las crisis y sus

efectos, y sobre todo un interés —cuando no, quizás miedo— en torno a las causas del malestar y la desafección de los ciudadanos ante las instituciones democráticas y su funcionamiento real.

Diversos estudios se han enfocado en el análisis de la relación desarrollo-gobernabilidad. Para ello han identificado los indicadores que permiten medir la gobernabilidad, con lo cual se ha concluido que existe una importante relación causal entre una mejor gobernabilidad y un mayor desarrollo económico y social. Pero a su vez, se observa que hay reversibilidad en esta relación causal, ya que a mayor desarrollo económico y social, mejor gobernabilidad.

Lo que no se ha estudiado lo suficiente es la relación desarrollo - gobernabilidad democrática. Esto es así porque la evidencia empírica muestra muchas situaciones en las que es posible un desarrollo sostenido y creciente en contextos no democráticos. A ello se aúna la práctica de muchos organismos de cooperación para el desarrollo, que en el pasado no hacían distinciones entre brindar ayuda a gobiernos autoritarios o democráticos. Lo anterior refuerza la idea de que no es posible hablar de desarrollo humano de manera aséptica o neutral, ya que éste no puede separarse del mejoramiento de la democracia y la gobernabilidad. (Saldo-mando, 2002.)

En este proceso, el papel de las instituciones es clave. No basta con tener gobiernos que impongan un orden de gobernabilidad para posibilitar el desarrollo, los cuales tarde o temprano justifican sus excesos autoritarios a partir de este objetivo. Tampoco basta con la formalidad de una democracia electoral. La clave está en generar las instituciones económicas y políticas que posibiliten el crecimiento de calidad. Sin embargo, debemos partir del reconocimiento de que éstas son, por naturaleza, la expresión de fuerzas políticas a través de las cuales las sociedades intentan dar solución a sus problemas colectivos.

La calidad de las instituciones políticas, entonces, se juega en el espacio que permite el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. Así, el desarrollo depende en buena medida de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Considerando que es indispensable fortalecer las instituciones y poner en práctica políticas públicas efectivas y duraderas para alcanzar el desarrollo, el buen funcionamiento democrático resulta una condición *sine que non* para un desarrollo sostenible.

Necesitamos entonces mejores instituciones para avanzar hacia el desarrollo, lo que lleva a reformar y fortalecer nuestras instituciones para evitar el vaciamiento del carácter democrático de las mismas. Por lo tanto, si los problemas de gobernabilidad democrática son responsables en gran parte de las deficiencias institucionales de la región y de un desempeño pobre en términos del desarrollo, es fundamental entonces identificar sus causas y trabajar en ellas para contribuir a superarlas.

Por último, frente al desencanto democrático que parece recorrer la región, hay que enfrentar ese proceso de sinceramiento con mucho realismo; habrá que aceptar que las democracias son finitas en su capacidad de aportar soluciones. No producen necesariamente tasas de crecimiento eficientes. No producen necesariamente sistemas de administración y gestión ágiles y expeditos. No proporciona necesariamente una inmunidad para con los problemas de gobernabilidad. Su verdadera dimensión y desempeño, de no ser comprendidos, tenderán a desencantar a los públicos masivos. La democracia, cuando se afianza institucionalmente y se la practica extensamente, promueve el desarrollo, ya que provee la base de instituciones eficaces del Estado y favorece la consolidación de un modelo de desarrollo más inclusivo.

## **Notas**

<sup>1</sup> En los decenios de 1980 y 1990, el mundo progresó significativamente hacia la apertura de sistemas políticos y la ampliación de las libertades políticas. 81 países tomaron medidas importantes orientadas hacia la democracia, y actualmente 140 de los casi 200 países del mundo convocan elecciones multipartidistas, más que en cualquier otro momento de la historia. Pero la euforia del final de la guerra fría ha cedido a una realidad de la política del siglo XXI llena de luces y sombras que generan mucha incertidumbre sobre el futuro de la democracia.

<sup>2</sup> La legitimidad de ejercicio es bastante baja en toda la región. Las cifras de popularidad tienen un promedio del 10%. Por otro lado, la velocidad de caída es más rápida cuando los gobiernos son producto de coaliciones objetivas que buscan más alcanzar el poder que trabajar en la lógica de un “buen gobierno”.

<sup>3</sup> “La crisis boliviana retornará si no hay solución a los problemas de fondo”. Editorial de Diario *El Expreso*, Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2003.

<sup>4</sup> Buena parte del debate académico sobre este tema ha girado en torno a la determinación de cuándo una democracia está consolidada, por cuanto no basta que haya desaparecido el riesgo de una regresión autoritaria o la existencia de movimientos antisistémicos, sino que está presente el problema de las condiciones de estabilidad de la democracia, donde no hay una ley general al respecto. En este contexto, la preocupación y el interés, tanto político como académico, por comprender mucho mejor los procesos de transición a la democracia y su dinámica siguiente —esto es, la eventual consolidación, inestabilidad o crisis de los sistemas políticos latinoamericanos— han conducido a una proliferación de intentos por tratar de aproximarse de una manera más adecuada y objetiva a este complejo tema. Así, a los ya mencionados conceptos de “transición a la democracia” y “consolidación”, utilizados para caracterizar el problema, se agrega últimamente el de “calidad de la democracia”. Scott Mainwaring, en su estudio *La durabilidad de la democracia en América Latina, 1940-1998*, desarrolla una línea argumentativa en donde revela las causas que explican los logros, avances y retrocesos de la democracia en la región.

<sup>5</sup> La eficacia se entiende en este punto en términos de capacidad para generar políticas que aseguren bienestar, así como para generar eficiencia económica, en una relación más virtuosa entre democracia y mercado, en clave de gobernabilidad.

<sup>6</sup> La encuesta Latinobarómetro la realiza, a través de agencias locales especializadas, una corporación privada dirigida por la socióloga chilena Marta Lagos y es financiada por agencias de la ONU, países europeos y Estados Unidos. La medición de 2002, que forma parte de una serie periódica iniciada en 1996 en el marco de una generalizada ausencia de regímenes de facto y una época de auge económico continental, abarcó 250 variables en ocho temas comunes.

<sup>7</sup> La actual situación en la Bolivia del presidente Meza, por ejemplo, con un desenlace aún incierto, no hace sino confirmar estas presunciones que están arrojando los diversos estudios de opinión acerca del apoyo, adhesión y satisfacción con la democracia en América Latina.

<sup>8</sup> El informe reúne los resultados de un estudio realizado en 18 países, dirigido por el ex canciller argentino Dante Caputo con la colaboración de decenas de expertos independientes que se dieron a la tarea de entrevistar a 231 líderes regionales, incluidos 32 presidentes y ex presidentes, así como a altos funcionarios de importantes instituciones regionales como la OEA, BID y CEPAL. Asimismo, se aplicó una encuesta de opinión pública a cerca de 20 mil personas de los 18 países que participaron del proyecto.

<sup>9</sup> Guillermo O'Donnell ha desarrollado esta tesis en varias entrevistas y artículos especializados. Ver, por ejemplo, la entrevista aparecida en Diario *El Clarín* de Buenos Aires, 19 de septiembre de 2002, y la entrevista que le hiciera Horacio Verbitsky (disponible en [www.elhistoriador.com.ar](http://www.elhistoriador.com.ar)).

<sup>10</sup> Al día siguiente de verificado el acta electoral, un informe del TSE sobre el 20,61% del total de mesas escrutadas daba a Berger 259.147 votos para un 47,64%, sobre un total

de 543.947 votos válidos escrutados, mientras Colom totalizaba 143.509 sufragios para un 26,38%. En un lejano tercer lugar y fuera de la segunda ronda, se ubica el general Ríos Montt, del gobernante Frente Republicano Guatemalteco (FRG, derecha), con 60.962 votos (11,21%), según el primer corte del TSE.

<sup>11</sup> El enfoque funcionalista está estrechamente ligado y surge de la visión desarrollada por la Comisión Trilateral, conformada en 1973 gracias al esfuerzo de ciudadanos de Europa Occidental, Japón y América del Norte. El informe, cuya influencia persiste hasta la actualidad, fue preparado por Huntington, Samuel; Crozier, Michael; y Watanuki, Joji. Ver Feldman, Eduardo, *A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida*.

<sup>12</sup> R. Mayntz (2000:35), quien ha contribuido a la discusión y difusión de la idea de gobernanza, conceptualiza ésta como: “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y privado”.

<sup>13</sup> Apoyados en la teoría de la economía institucional de Douglas North —economía de la información, capital social y capacidad institucional— los neo-institucionalistas, ubicados en enclaves estratégicos de Naciones Unidas, el BID, el BM y algunas agencias bilaterales, buscaron un cambio a los postulados de la primera generación de medidas de gobernabilidad, proclamando que la nueva generación de reformas —conocidas también como reformas de segunda generación— debía hacer énfasis en el papel de las instituciones.

<sup>14</sup> Últimamente, el BID ha enfatizado que la política importa —así se titula una de sus más recientes publicaciones— al sostener que una democracia legítima y efectiva también es esencial para lograr el desarrollo económico y social sostenible, y es ahí donde las instituciones tienen un rol clave.

<sup>15</sup> Esta variable de calidad institucional y eficiencia política agrega una serie de indicadores tales como: a) puntaje en el índice de corrupción, b) participación de los partidos políticos en el poder legislativo, c) *accountability* —elección de los jueces de la Corte Suprema y mecanismos de democracia directa—, d) desestabilización de la democracia —existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política y víctimas de la violencia política, más factor de existencia de organizaciones armadas y e) factor de anormalidad democrática.

<sup>16</sup> En el último informe de la Corporación Latinobarómetro se refleja una pérdida de la confianza en todas las instituciones examinadas entre 1996 y 2003. El informe aborda extensamente los distintos tipos de confianza como uno de los puntos centrales de la problemática de la consolidación de la democracia.

<sup>17</sup> Según el informe de Latinobarómetro 2003, la década democrática, paradójicamente, ha producido una baja generalizada de la confianza en las instituciones; básicamente, el proceso democrático no ha logrado dismantelar las barreras de desconfianza y construir

las redes de la confianza. Son las exclusiones las que se expresan en esta desconfianza, y se relacionan con la demanda de igualdad como un derecho para todos, no un privilegio de pocos. La disminución anotada de la confianza en las instituciones se puede explicar por las expectativas de inclusión no cumplidas. Es la expresión de la incongruencia entre la cultura y las estructuras que no cumplen con las funciones esperadas. Un dato relevante del estudio es que la mitad de la población de América Latina demanda igualdad de trato como el elemento más importante a la hora de confiar en una institución.

<sup>18</sup> Según el Índice de TI del 2003, que incluye 133 países, hay niveles muy bajos de corrupción percibida en Chile. Para el resto de la región, hay niveles altos, y el país donde se percibe la mayor corrupción, por segundo año consecutivo, es Paraguay (1.6). Se notó un aumento de la percepción de la corrupción en el 2002 para varios países, especialmente en Colombia (de 0.2 puntos a 3.6), El Salvador (de 0.2 puntos a 3.4), Panamá (de 0.7 puntos a 3.0), Argentina (de 0.7 puntos a 2.8), Guatemala (de 0.4 puntos a 2.5), y Venezuela (de 0.3 puntos a 2.5).

<sup>19</sup> Sin embargo, en la encuesta de 2003 se midió por primera vez la percepción de progreso en la reducción de la corrupción. Un 28% de la población cree que ha habido un progreso en la lucha contra la corrupción. Este dato refleja que hay una clara relación entre corrupción y confianza; mientras más se cree que se ha avanzado en la lucha contra la corrupción, más confianza en las instituciones se tiene.

## Referencias bibliográficas

Barreda, M. y Costafreda, A. (2003). *La democracia importa pero no basta para la igualdad: informalidad y debilidad institucionales en América Latina*. Ponencia presentada en el marco de la Conferencia Internacional “Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.

Calderón, F. (1995). “Gobernabilidad, competitividad e integración social.” *Revista de la CEPAL*, N.º 61, Naciones Unidas, Santiago.

Corporación Latinobarómetro: sitio web [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Feldman, E. (2000). “A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida”. En Revista *Instituciones y Desarrollo* N.º 7, Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona.

- Fleury, S. (2000). *Gobernabilidad democrática en América Latina*. Mimeo., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington D.C.
- Grondona, M. (1993). *La corrupción*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.
- Hoff, K. and Stiglitz, J. (2001). *Modern economic theory and development*. In *frontiers of development economics*. Edited by G. Meier, and Joseph Stiglitz. New York: Oxford University Press.
- Huntington, S. Crozier, M, Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy: report on the governability of democracy to the trilateral commission*. New York. New York University Press.
- Mainwaring, S. (1999). “La durabilidad de la democracia en América Latina, 1940-1998”, Revista *Política y Gobierno*, Vol. VI, N.º 2, segundo semestre, México.
- Martínez, E. (2003). *La dimensión institucional del desarrollo humano. El rol del PNUD*.
- Meller, Patricio (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en Chile*. Serie Documentos de Trabajo N.º 69, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- North, D. (1996). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México.
- Ocampo, JA. (2002). “Retomar la agenda del desarrollo.” Revista *Reforma y democracia*, N.º 22 (feb. 2002), CLAD, Caracas.
- Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Mimeo. INDES, Washington D.C.
- Paramio, L. (2002). *Reforma del Estado y desconfianza política*. Ponencia presentada en el VII Congreso internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración pública, Portugal, 8-11 oct. 2000.
- Payne, M. (1999). “Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado.” Revista *Reforma y Democracia* N.º 13, CLAD, Caracas, Venezuela.
- Pipitone, U. (1998). “Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas.” Revista *Metapolítica*, Vol. 2, N.º 7, México.



*Instituciones, gobernabilidad y desarrollo*

PNUD (2004) *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. <http://www.democracia.undp.org> (consulta: 21/04/04).

Prats i Catalá (2001). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. En Revista *Instituciones y Desarrollo* N.º 11, págs. 167-194. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.

Saldomando, A. (2002). *Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado*. Centro Editorial de la Mujer, Managua, Nicaragua.

## **Gobernabilidad democrática para el desarrollo: fortaleciendo el capital social y los liderazgos**

*Marcelo Lasagna*

### **Introducción**

**L**as instituciones como elemento central de los procesos de desarrollo han sido un campo hasta ahora poco estudiado entre los investigadores dedicados a las teorías del desarrollo. La relación positiva entre la democracia y la existencia de un crecimiento equitativo fue revelada como una consecuencia, primeramente, del cuestionamiento del modelo de desarrollo protagonizado por el Estado y, en segundo lugar, por el nuevo énfasis en el rol de las instituciones en el desarrollo social y económico. Durante el período inmediato de posguerra, el problema del desarrollo fue tratado principalmente como un desafío técnico, asumiendo que las fallas del mercado y los problemas colectivos podían ser superados a través de buenas políticas formuladas por buenos consejeros e implementadas por buenos gobiernos.

Actualmente, los organismos internacionales y las agencias multilaterales y nacionales de cooperación al desarrollo están incorporando cada vez más a sus agendas las dimensiones de la *gobernabilidad*, definida en un sentido amplio como la forma en que el poder político es ejercido en un país dado. Esta definición denota un énfasis sobre los requerimientos de los procesos de toma de decisiones y de formulación de las políticas públicas. En cualquier caso, la noción de *goberna-*

*bilidad* que aquí utilizaremos va más allá de la mera capacidad del sector público para gestionar en forma eficiente, transparente, responsable y equitativa los recursos de todos. Más bien, nuestro concepto —que incluye lo anterior— se refiere a un atributo o propiedad de un sistema social. La gobernabilidad, en otras palabras, no es una propiedad exclusiva de los gobiernos, sino del sistema. Ello implica tanto a los gobiernos como a la sociedad civil. En suma, la gobernabilidad, intentando definirla, es el equilibrio dinámico entre la capacidad del sistema político para dar respuesta eficaz, eficiente y legítima a las demandas provenientes de la sociedad civil. En ese sentido, entonces, la gobernabilidad es un continuo en el que se sitúan diferentes sistemas, por lo que podemos hablar de grados o niveles. Hay sistemas con buena, alta gobernabilidad y otros con baja o mala gobernabilidad; incluso hablamos de ingobernabilidad. La gobernabilidad, en suma, es un síntoma del sistema. Ahora bien, si la respuesta es la buena o mala gobernabilidad de un determinado sistema, entonces ¿cuál es la pregunta? ¿Qué debemos preguntarnos, a qué responde la gobernabilidad? La gobernabilidad es una respuesta de la calidad de la gobernanza. ¿Y qué es la gobernanza? Es el marco institucional de una sociedad. Toda sociedad elabora en su devenir histórico un sistema de instituciones, unas reglas del juego que determinan las estrategias, intereses y comportamientos de los actores. Esas instituciones vendrían a ser el sistema de incentivos y constricciones que la sociedad se da. Las instituciones pueden ser formales o informales. Las formales son las codificadas y explicitadas, como por ejemplo, una constitución, el sistema electoral, etc. Las instituciones informales son aquellas que no están escritas, y que pertenecen al dominio privado, como por ejemplo, las creencias, los valores, etc. La gobernanza, el marco institucional, define la calidad de la acción colectiva.

La gobernanza como estructura de relaciones entre los diferentes actores a través de la cual se toman las decisiones sobre la cosa pública, es clave para entender la calidad de la gobernabilidad de un país. Pep Centelles señala que “la gobernanza, como estructura de relaciones decisionales es cada vez más compleja, porque además de involucrar a actores de los diferentes sectores: público, privado y social, a menudo lo hacen con interdependencias multinivel”. Esto quiere decir que en las sociedades complejas las distintas políticas públicas tienen reglas, actores y sistemas institucionales diversos, aunque también comunes. Podríamos utilizar la metáfora de la torta de mil hojas. Si una sociedad fuera esa torta, cada capa sería una política y, por

tanto, cada con sus ingredientes y niveles. Entre todas producen el sistema de país, pero cada una tiene su autonomía y se relaciona además con las otras. La interdependencia entre los actores es inherente al concepto de gobernanza. En las sociedades actuales la formulación de políticas y la toma de decisiones públicas (especialmente cuando tienen carácter estratégico) ya no se puede hacer de manera unilateral o mediante modelos jerárquicos y cerrados. El concepto de gobernanza se adapta al modelo de sociedad formada por actores interdependientes y a una sociedad abierta y en red.

Las instituciones, las reglas y procedimientos que una sociedad se da pretenden hacer predecibles los comportamientos de los actores estratégicos y generar certidumbre en la acción política. Este marco de seguridad, por otro lado, no debe ser una rémora para el cambio en la medida que en un momento dado las instituciones no producen desarrollo y por tanto han de modificarse. La *gobernabilidad*, en suma, se refiere a la calidad del sistema institucional (gobernanza) para generar una acción colectiva positiva para enfrentar los retos y desafíos del desarrollo. Este concepto es relativamente nuevo en el ámbito de la cooperación internacional.

El objetivo de este trabajo es poner de relieve la importancia de las instituciones y de la gobernabilidad para producir desarrollo. En una primera parte analizamos la evolución de la idea de desarrollo y cómo su problemática ha incidido en las estrategias de superación de los problemas del subdesarrollo. En una segunda parte examinamos la relación entre desarrollo, instituciones y democracia. Vemos cómo la institucionalidad política es fundamental para generar desarrollo. En la parte tres, introducimos el concepto de capital social como elemento fundamental para generar confianza un factor clave de la institucionalidad informal. La política requiere de otra forma de relacionamiento con el otro. Finalmente, en la parte cuatro, analizamos la relevancia del liderazgo para producir el cambio institucional. Las instituciones no cambian por sí mismas, sino que requieren de un elemento catalizador: ese es el liderazgo.

## **1. Desarrollo e instituciones<sup>1</sup>**

La idea de que los diversos grados de bienestar de las sociedades obedecían a una construcción social histórica y no a un estado natural de los países, resul-

tado de los grados de civilización medido con la vara de las sociedades cristiano-occidentales y de las sociedades capitalistas emergentes de la revolución industrial, solamente se hizo evidente durante la oleada descolonizadora de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Hasta ese momento, los diferentes resultados económicos, así como las diferentes expresiones sociales y culturales de los países colonizados, se consideraban un Estado natural en que las potencias coloniales europeos tenían, de por sí, un estatus civilizatorio superior. Esta concepción había servido como excusa para validar el hecho de que los colonizadores tenían el derecho a extraer las riquezas naturales de los territorios colonizados, como retribución de la tarea de civilización realizada; y daba por sentado que el menor bienestar económico y social de las poblaciones coloniales, era la consecuencia natural de su inferior estado de civilización.

El proceso de descolonización en marcha desde finales de los cuarenta dio lugar a la formación de nuevos Estados soberanos que se plantaban en el escenario de las naciones en términos de igualdad respecto de las anteriores potencias coloniales (Viola, J., 2000). Se había logrado la igualdad política entre las antiguas colonias y metrópolis, coincidiendo ambas en la organización de entes estatales que seguían el modelo del Estado-Nación. Pero como la desigualdad económica y social persistía, y en muchos casos se hacía evidente que aumentaba, era necesario proponer una nueva interpretación de los desequilibrios que se evidenciaron en esta nueva etapa histórica. Nacía la idea del desarrollo.

En la medida que la conceptualización del desarrollo es hija del proceso de descolonización, las desigualdades económicas que dejó en evidencia fueron entendidas como resultado de un trato colonial especialmente desfavorable para las colonias, lo que generaba un estado de mala conciencia de las élites políticas metropolitanas respecto a su responsabilidad en la falta de progreso económico y en las deficientes condiciones de vida de los habitantes de sus antiguas colonias (Pepitone, 1996).

En el nuevo orden internacional que emergía de la Segunda Guerra Mundial, los arquitectos de las nuevas reglas del juego entendían que era indispensable dejar lugar para la cooperación económica entre las potencias avanzadas y exitosas en el proceso de industrialización, y las nuevas economías que entraban a la arena de las naciones en condiciones desventajosas. Los líderes mundiales, lo que quiere

decir los dirigentes políticos de las potencias consolidadas, eran conscientes ahora de que el libre juego comercial era insuficiente para dar estabilidad al nuevo marco económico internacional; había que intervenir a través de organizaciones nuevas como las Naciones Unidas (1945) y las nacidas de los acuerdos de Bretton Woods (GATT, BIRD-BM, FMI), al mismo tiempo que introducir políticas de cooperación internacional para ayudar económicamente a las naciones que ingresaban al contexto internacional.

El criterio dominante, entonces, fue que la ayuda debía consistir en apoyo financiero en forma de capitales que permitieran suplir la falta de ahorro de los países llamados “subdesarrollados”. La cooperación al desarrollo se sintetizaba en inversiones orientadas a reducir la brecha del desarrollo económico y social, lo que se representaba en infraestructuras, educación, salud y formación de capacidades de gobierno, para nombrar solamente los sectores que atraían mayor volumen de ayuda.

Hubo que esperar una década aproximadamente para que las potencias internalizaran los nuevos criterios. En los años cincuenta, norteamericanos y soviéticos definieron sus políticas de desarrollo y crearon sus agencias para ayudar al desarrollo, Naciones Unidas generó el fondo especial para el desarrollo económico y el Banco Mundial la Asociación de Desarrollo Internacional. A esa tendencia se sumaron los países europeos a medida que su “época dorada” de crecimiento económico permitía orientar recursos hacia la ayuda del desarrollo y se ganaba en sensibilidad social por esos temas. La entonces naciente cooperación al desarrollo de la Unión Europea se fundamentó en el mantenimiento de relaciones especiales de asociación con los llamados países y territorios de ultramar (PTU). Francia, por ejemplo, principal potencia colonial de los seis, mantenía un estimable conjunto de relaciones económicas y comerciales con sus colonias que la adhesión a la entonces CE ponía en serio peligro debido a los compromisos de la integración<sup>2</sup>.

Bajo estas condiciones generales, durante varias décadas la cooperación al desarrollo fue un campo de actuación exclusivo de los gobiernos y los organismos multilaterales intergubernamentales. En consecuencia, la cooperación era un aspecto de la política gubernamental subordinado a las estrategias políticas generales. Hay motivos más que suficientes para afirmar que por largo tiempo la cooperación al desarrollo se confundió con la colaboración política que prestaban

los gobiernos a sus aliados en los países en desarrollo, más todavía en un contexto de “guerra fría”. No era raro que los recursos públicos destinados a la cooperación escondieran estrategias políticas internacionales que muy poco tenían que ver con los objetivos del desarrollo (McMichael, 1996).

Entretanto, los hechos señalaban la ineficacia de la cooperación intergubernamental bilateral al desarrollo. Cada vez los países pobres eran más pobres y se ampliaba la brecha del desarrollo económico. Muchos llegaron a pensar que las políticas de cooperación al desarrollo eran más parte del problema que de la solución.

Las concepciones estatistas dominantes comenzaron a perder terreno en la década de los años setenta. Un cúmulo de factores entre los que se encuentran la crisis del petróleo de 1973, el cambio de política monetaria de Estados Unidos en tiempos de Nixon, el inicio de una época de “estanflación” económica, provocaron la revisión del papel del Estado en la economía, y con ello del papel de los gobiernos en las políticas de cooperación al desarrollo (Handelman, 1998). En pocas palabras, los recursos públicos para el desarrollo comenzaron a escasear, y las aportaciones internacionales con ese fin se “jibarizaron”. Seguidamente, la década de los años ochenta golpeó con fuerza a las economías receptoras de ayuda al desarrollo, especialmente en su modalidad de crisis de la deuda externa, y los países socialistas de la Europa del Este vivieron las consecuencias del debilitamiento económico de la Unión Soviética, con su colofón en la caída del Muro de Berlín en 1989.

El mundo cambió en la década de 1980, y la crítica recayó sobre los Estados, los planificadores y los tecnócratas a cargo de las políticas públicas. Se abrió entonces un proceso de transformación político-administrativa en busca de nuevos modelos de gobernabilidad capaces de concluir las transiciones desde regímenes autoritarios a la democracia y desde economías de mercado con fuerte intervención estatal a nuevas economías de mercado con fuerte integración a la economía internacional. Un nuevo modelo surgía en ese contexto de crisis, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional aparecieron como los amos del nuevo paradigma ascendente. La disciplina macroeconómica, la liberalización comercial, las privatizaciones y la desregulación de los mercados eran la receta puesta en práctica por el llamado Consenso de Washington. En pocas palabras, se impuso la doctrina de menos Estado y más sociedad civil, que alzaba al altar de los dioses a la iniciativa

empresarial promovida por el sector privado y limitaba el papel de los gobiernos en la economía. En los noventa estos esfuerzos serían también aplicados a la compleja e inédita transición en los antiguos países comunistas.

De forma independiente, la idea del desarrollo recibió un nuevo estímulo que modificó sus bases fundamentales. El concepto de desarrollo humano puso de relieve que no bastaba el prisma economicista para definir el desarrollo. La propuesta, inspirada en el Premio Nobel Amartya K. Sen, consistió en destacar las capacidades humanas de la gente por encima de sus rentas. La percepción de rentas, la visión únicamente crematística del progreso material se dejó atrás; importaban también la longevidad, la adquisición de destrezas personales como el dominio de las capacidades de lectoescritura, la igualdad de género y la disminución de la marginalidad social y la pobreza. El desarrollo adquirió así un fundamento holístico, que involucra un sentido integral del desarrollo, en el cual ninguno de los aspectos de la sociedad queda al margen (Prats, 1999). El desarrollo, en otras palabras, pasó a comprenderse como un problema de capacidades: la ampliación de la libertad está en el centro neurálgico del desarrollo (Sen, 1999). Como diría Dahrendorf, las oportunidades vitales de la gente para conseguir sus propias realizaciones (su agenda personal) son consecuencia de la calidad de las titularidades y provisiones que tenemos. Las primeras son la capacidad de la gente para disponer de cosas a través de los medios legales disponibles en la sociedad, es decir, del conjunto de reglas que regulan los derechos y formas de acceso a los bienes y servicios que produce una sociedad. Las titularidades dan acceso a las personas a cosas, bienestar, productos, etc. Las segundas son las opciones que la gente enfrenta en determinadas áreas de actividad. Son las cosas que la gente enfrenta. Las provisiones pueden variar en dos aspectos: cantidad o importe y en diversidad o variedad<sup>3</sup>.

Hoy se está descubriendo la importancia de las instituciones, tanto en lo social —instituciones cívicas o capital social— como de las político-administrativas —capacidades de los gobiernos—, con lo que la gobernabilidad se ha convertido en la dimensión institucional del desarrollo humano. Los aspectos político-institucionales surgen así como los responsables de poner en marcha un conjunto de reglas del juego que permitan a los actores sociales orientar sus intereses en favor de un desarrollo humano que suma y no excluye, que amplía las capacidades de las personas, que garantice la competencia en mercados abiertos y asegure la



libertad para escoger el tipo de vida social en el que quieren realizarse. La calidad de las instituciones es determinante para generar la acción colectiva necesaria para enfrentar positivamente sus desafíos y sus oportunidades. En todo sistema social la acción colectiva se produce conforme a una estructura institucional, es decir, un sistema de reglas abstractas apoyadas en modelos mentales, actitudinales y valorativos congruentes (Prats, 1999)

El desarrollo humano, como lo difunde el PNUD, es un bien público, lo que quiere decir que se genera en un espacio social colectivo y es de acceso público para las personas. Eso hace del desarrollo humano una responsabilidad tanto de los gobiernos y de la sociedad civil como de las empresas del sector privado. Se puede distinguir un tipo de bien público “nacional”, propio del ámbito exclusivo de cada uno de los países, donde se ejerce el derecho a la diversidad cultural y política; y un bien público “global”, atingente a los requerimientos de la nueva sociedad de la información, donde cada vez más personas y organizaciones comparten un espacio que no está restringido al dominio de los Estados. El desarrollo es un atributo de las sociedades que para desplegarse en todo su potencial necesita del apoyo de bienes públicos abundantes, seguros y de calidad; la cooperación al desarrollo requiere, por su parte, que existan unos bienes públicos globales que permitan que los gobiernos, la sociedad civil y las empresas establezcan relaciones de cooperación (Kaul, J., Gormberg, I., y Stern, M., 1999). Estamos en plena época de socialización del desarrollo. Los objetivos del desarrollo humano no se refieren solamente a los países en desarrollo, puesto que en las sociedades prósperas, económicamente hablando, el objetivo de progreso y superación de desigualdades está también vigente. Asimismo, la cooperación para el desarrollo adquiere nuevas formas y modalidades. Ahora no sólo son los países ricos los que ayudan a los países pobres; surge la cooperación sur-sur, o cooperación horizontal, donde países con niveles de desarrollo mediano establecen marcos de cooperación con sus vecinos menos desarrollados. Y la cooperación ha dejado de ser un espacio de acción exclusivo de los gobiernos, vinculado a sus objetivos comerciales o estratégicos. La cooperación se ha instalado de lleno en el espacio de responsabilidad de los agentes sociales, ocupando un lugar destacado las ONG.

La cooperación al desarrollo ha sido modificada por la renovación del pensamiento acerca del desarrollo. El paso siguiente es conseguir la eficacia en las políticas de cooperación, a manera de no repetir los fracasos de las décadas anteriores<sup>4</sup>.

## **2. La importancia de la democracia para el desarrollo**

La relación entre desarrollo e instituciones políticas ha sido poco estudiada. Los estudios sobre desarrollo han tendido a focalizarse en los factores económicos y/o sociales más que en los político-institucionales. La teoría de la modernización de los años sesenta puso énfasis en que el establecimiento de instituciones democráticas era una consecuencia de los mayores niveles del desarrollo económico. Estas serían un estadio final que los países alcanzarían gracias al progreso económico (Lipset, 1959). Posteriormente, otros trabajos empíricos sobre esta relación han llegado a interesantes conclusiones, a saber: la durabilidad de la democracia es mayor en los países ricos que en los pobres (Przeworski, Cheibub y Limongi, 1996). Ello no suponía una causalidad directa entre desarrollo y democracia, lo que le restó importancia a la condicionalidad económica que destilaba el planteamiento de Lipset. Estos mismos autores revelaron otra interesante correlación entre diseño institucional y desarrollo. Los países pobres que han optado por arreglos institucionales parlamentarios tienen el doble de posibilidades de sobrevivir que las democracias presidencialistas (ídem, 1996). La elección institucional, por tanto, pasa a tener un peso más destacado en la persistencia de la democracia. De otro lado, se planteó que las estrategias de desarrollo que adoptan los países no son únicamente resultado de decisiones económicas o tecnocráticas, sino que son fruto de un proceso eminentemente político (Hall, 1993). La política económica, sus elementos de cambio y continuidad, puede ser explicada en virtud de la distribución del poder entre los grupos claves de la sociedad y que son afectados por esa política. La organización socioeconómica de un país, reflexiona Hall (1993), condiciona y refleja la distribución del poder en él, lo que crea ciertos constreñimientos sobre la acción gubernamental.

El sistema político tiene una gran relevancia en el desarrollo de los países. Su funcionamiento determina la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo las reformas económicas, sociales y políticas; de ahí que en períodos de crisis crezca su relevancia. Estas reformas, como las que han llevado a cabo principalmente en América Latina, son de tal envergadura que se necesitan sistemas de representación que den voz al pluralismo político, económico y social de sus sociedades, a modo de conseguir políticas públicas que conciten el compromiso del más amplio abanico de fuerzas políticas; se necesita para ello sistemas electorales que promuevan

tanto la eficacia gubernamental como la justa representación de intereses; se necesitan partidos políticos que verdaderamente recojan y agreguen las demandas de la sociedad a través de pactos, negociaciones y transacciones institucionalizadas y sobre los cuales se base el funcionamiento eficaz del Estado; se necesita de un poder judicial que dé garantías de imparcialidad y eficacia a la ciudadanía; se necesita de un poder legislativo que desarrolle nuevas y reforzadas capacidades institucionales que lo pongan en el centro de la vida política, en tanto escenario primigenio de la política de acomodos y transacciones; se necesita que los actores estratégicos, es decir, los grupos de poder dentro de la sociedad, promuevan sus intereses a través de procedimientos estables y mutuamente aceptados; se necesita una redefinición y expansión de la ciudadanía, que ya no se agota en los derechos cívicos, económicos y sociales, sino que se proyecta a muy diversos campos de la vida social donde se expresa la relación de poder; se necesita, finalmente, una sociedad civil inquieta y organizada, capaz de servir de dique de contención a las eventuales incapacidades de las instituciones políticas. La agenda del desarrollo de los países en vías de desarrollo no podrá despegar sin dotar a las instituciones políticas de nuevas capacidades para enfrentar los desafíos del mundo actual. Asimismo, la consolidación de sus democracias no sólo depende del crecimiento económico y una buena distribución de los beneficios generados por éste, sino que también depende de la adopción e internalización de instituciones políticas que puedan efectivamente mediatizar el debate sobre la agenda de políticas gubernamentales y coordinar las relaciones entre intereses económicos y sociales. Esas capacidades deben proveer al sistema político de un ejercicio eficaz, eficiente y sostenible de sus funciones.

Tras la importancia que adquirieron en la década de los ochenta las políticas macroeconómicas en la agenda para el desarrollo de los países en vías de desarrollo, la atención en los años noventa se ha desplazado hacia las instituciones<sup>5</sup>. No puede decirse que el balance de más de diez años de aplicación de medidas de ajuste y reforma estructural haya arrojado un saldo negativo, pero tampoco ha logrado —o al menos no totalmente— algunos de los objetivos más importantes que se había fijado, como reducir la pobreza y las desigualdades<sup>6</sup>. Sin duda, constatar que el crecimiento experimentado no ha traído mayor ocupación, que el aumento de las exportaciones se ha mantenido concentrado en los recursos naturales y que las diferencias de salarios entre trabajadores cualificados y no

cualificados han aumentado, contribuyendo todo ello a que no hayan mejorado los graves problemas de distribución del ingreso en la región, ha abierto un proceso de reflexión que parece haber encontrado respuesta en las carencias institucionales o la falta de instituciones adecuadas (Banco Mundial, 1997). Es decir, la primera y segunda generaciones de reformas, la estabilización y ajuste estructural y las reformas de la burocracia pública, respectivamente, no han podido atender con total eficacia los grandes retos del desarrollo. Pero no sólo los resultados de las políticas macroeconómicas de los años ochenta han demostrado la importancia de las instituciones; también algunos sucesos recientes, como las crisis financieras en Asia, han venido a poner de manifiesto cuán relevante es para los países dotarse de instituciones adecuadas para poder hacer frente a los retos de la globalización (Rondinelli, 1996).

En este trabajo no sólo coincidimos con la corriente que hoy sitúa la reforma institucional en el primer lugar de la agenda para el desarrollo<sup>7</sup>, sino que creemos —en parte, influidos por el neoinstitucionalismo económico— que la estrategia de reforma institucional debe necesariamente incluir la reforma del sistema político. La potenciación de las capacidades gubernamentales necesarias para enfrentar los retos y oportunidades del desarrollo no depende únicamente de los programas de estabilización puestos en marcha en los ochenta, ni de las reformas gerencialistas del sector público de los noventa, sino que requieren de un cambio fundamental en el marco de incentivos que determina los rasgos del proceso político. De esta manera, la reforma institucional del Estado no puede ser vista simplemente como la transformación del aparato burocrático; más bien —y en eso coincidimos con O'Donnell, 1994 y Haggard, 1998, Whitehead, 1993 y Przeworski, 1995— aquélla es un proceso eminentemente político. Más aún, la reforma del Estado no sólo ha llegado a ser un problema de eficiencia, sino que también de *accountability*, de gobierno efectivo y responsable. Las reformas gerenciales no son suficientes —aunque sí necesarias— para conseguir los objetivos de participación y *accountability*, ya que éstos descansan fundamentalmente en el sistema político.

El sistema político es relevante para la agenda del desarrollo por varias razones. En primer lugar, porque el sistema político es el que define las reglas del juego que determinan la interacción de los actores involucrados en el proceso de decisión pública; es decir, determina quién y cómo —de qué forma— participa en las

decisiones públicas y, en la medida en que lo hace, incide en los resultados y contenidos de esas decisiones (las políticas). En segundo lugar, porque el sistema político es también donde se sitúa las instituciones encargadas de producir las leyes y normas que regulan la vida social; y, por tanto, el lugar donde se elabora el marco institucional básico (o *polity*) dentro del cual operan las organizaciones públicas y privadas (los actores). En tercer lugar, porque el sistema político constituye el elemento simbólico por excelencia de conexión con la política y, por ende, es respecto a él que se construyen y definen las actitudes y valores de los ciudadanos en relación a la política (legitimidad).

Cada uno de estos aspectos o elementos del sistema político afecta a una dimensión básica de la institucionalidad democrática: a) la relación entre representantes y representados; b) el marco normativo y jurídico; c) la legitimidad y aceptación social. ¿Por qué son estas dimensiones relevantes para el desarrollo?

a) Desde los años treinta, y especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, la política o el juego político, principalmente en América Latina, se caracterizó por la precariedad de mecanismos o canales de mediación entre gobernantes y gobernados. La inmediatez o la ausencia de mecanismos institucionalizados de mediación llevó a numerosos autores en los años sesenta a acuñar los calificativos de “movimentismo”, “clientelismo”, “populismo”, “patrimonialismo” o “patronazgo” para definir el juego político en los países en vías de desarrollo. Posteriormente, y tras las transiciones recientes a la democracia, esa característica no sólo no ha desaparecido sino que se ha convertido en la base sobre la cual se sustenta el concepto elaborado por O’Donnell (1994): “democracias delegativas”. En las democracias delegativas, el autor pensaba especialmente en los casos latinoamericanos, los actores políticos y sociales todavía no han internalizado las reglas del juego democrático, y sobre todo siguen sin haberse institucionalizado<sup>8</sup> mecanismos de mediación entre la sociedad y la política. Obviamente, aquí nos referimos a mecanismos formales de mediación, es decir, aquellos que son fruto de reglas sancionadas y sostenidas por un patrón exógeno al juego político. Lo que ha predominado es un patrón de acción política informal, implícito y profundamente particularizante, que es el que determina los comportamientos de los actores y marca la diferencia con las reglas formales que de hecho existen en muchas de esas incipientes democracias (O’Donnell, 1996). Por tanto, la relación entre representantes y representados pasaría, en primer lugar, por institucionalizar

esos mecanismos formales de mediación entre sociedad y política que den cuenta de la pluralidad de actores de cada sociedad. Ahora bien, si la relación entre representantes y representados pasa por institucionalizar mecanismos de mediación, los procesos de cambio a los que se enfrentan todas las democracias —incluyendo las más avanzadas— también pasan por mejorar esa relación, creando espacios que amplíen la participación de los diversos sectores presentes en la sociedad. Como ya señalamos, la reforma del Estado no es meramente una cuestión de buscar mayor eficacia, sino que también de mejorar los niveles de *accountability* y de participación ciudadana. Mejorar la comunicación entre representantes y representados y ampliar los espacios de participación, por otro lado, no sólo se ha convertido en un objetivo democrático deseable en sí mismo, sino que también se invoca utilizando el argumento de la eficacia (Przeworski, 1997). En efecto, en un mundo cada vez más complejo, las decisiones más eficaces, se argumenta, serán las que se tomen con el concurso del mayor número de actores, en tanto legitiman esas decisiones. Siempre que esos actores políticos sean verdaderos representantes de la pluralidad de intereses de la sociedad. Es necesaria la comunicación permanente con la ciudadanía, los grupos sociales, los grupos de interés. De hecho, si consideramos tan sólo aquellas políticas referidas a la reforma del Estado —en su acepción más amplia, es decir, del marco de incentivos del sistema político— en un proceso de negociaciones y construcción de consensos (*coalition building*), como señala Haggard (1998), el cambio institucional requiere de la construcción de apoyo político y social, para que las reformas en él contenidas se legitimen y tengan un alcance de largo plazo, evitando con ello las constantes innovaciones a que pueden llevar los ciclos electorales.

b) Si la relación entre representante y representado es un primer aspecto —intrínseco— del sistema político, un segundo atributo ligado a él y que se deriva del mismo es el marco normativo o regulatorio. Y es que en el sistema político también se ubican las instituciones encargadas de producir las leyes y normas que regulan la vida política y social, así como la economía. En ese sentido, en el sistema político convergen no sólo las posibilidades de consolidación de la democracia —en cuanto es a ese nivel donde los actores interiorizan las reglas del juego— sino también, y en el vértice, las estrategias de reforma y modernización del Estado. Obviamente, no estamos diciendo que existe una secuencia única de abordar la modernización del Estado que obliga a partir de la reforma y apun-

talamiento del marco regulador. Sin embargo, diversos factores convergen para resaltar la importancia del marco regulador (o institucional). En primer lugar, el nuevo rol que en el contexto de cambios que nos afectan —globalización, cambio tecnológico e internacionalización de las economías— está llamado a desempeñar el Estado, y que se concreta en una función fundamentalmente reguladora (el mayor protagonismo del sector privado en la gestión de los servicios, compartiendo las cargas con el Estado, también exige de la potenciación del papel regulador del Estado). La misma orientación hacia el mercado de las nuevas democracias latinoamericanas ha creado la demanda de una nueva capacidad reguladora del Estado, sea respecto a la supervisión de los mercados financieros, competencia, privatizaciones y/o problemas ambientales. Como las teorías del neoinstitucionalismo argumentaban, hasta el modelo económico liberal presupone la existencia de un Estado capaz.<sup>9</sup> (Ver, por ejemplo, Douglas C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; Silvio Borner, Aymo Brunetti y Beatrice Weder: *Institutional Obstacles to Latin American Growth*. San Francisco: International Center for Economic Growth. N.º 24, 1992.)

Los mercados competitivos y eficientes no existen en el vacío o por sí solos; por el contrario, éstos son creados y mantenidos por el Estado que establece y aplica las reglas bajo las cuales se lleva a cabo el comercio y se protegen los derechos de propiedad. La necesidad de que haya una “mano visible” sosteniendo al mercado es cada vez más clara en aquellas áreas de las cuales el Estado se está retirando, ya que probablemente éstas son más propensas al fracaso del mercado. Podríamos mencionar la monopolización, la provisión deficiente de bienes y servicios deseados, las externalidades. Como indican las nuevas teorías sobre crecimiento y las observaciones de las experiencias de países de la OECD y el este asiático, el desarrollo económico con equidad también requiere de un Estado que pueda asegurar la provisión eficiente de bienes y servicios públicos (como la educación, la salud, carreteras, etc.), ya sea a través de su provisión directa o a través de la regulación de su suministro por el mercado. A ello hay que añadir que el crecimiento económico y el progreso en la resolución de otros problemas sociales se favorece cuando las políticas públicas, basadas en el consenso democrático, son estables, aceptadas y respetadas por los actores sociales.<sup>10</sup> Dados los altos niveles de pobreza y subdesarrollo de los mercados en América Latina, es

lógico pensar que el Estado debe desempeñar de manera eficaz algunas funciones adicionales, como puede ser la lucha contra la pobreza, la provisión de servicios de protección social básicos y el estímulo de la inversión en nuevos sectores con potencial exportador.

En segundo lugar, la progresiva constatación de que el marco regulador y la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas (es decir, lo que se entiende como “seguridad jurídica”) tienen un impacto muy importante en la organización y la eficiencia de las economías (en ese sentido, son muy importantes los trabajos de North). En tercer lugar, la influencia que el marco regulador tiene en el funcionamiento de los agentes —organizaciones públicas y privadas— que operan dentro de él. A ese respecto, y en relación con las organizaciones u organismos públicos, Arturo Israel ha destacado el papel crucial que desempeñan las instituciones encargadas de producir las normas y leyes. Según Israel (1987) las características intrínsecas de las organizaciones públicas (poco específicas, al estar orientadas a la gente y no basarse en el uso de alta tecnología, y escasamente sujetas a la competencia) obligan a un esfuerzo mayor de definición y clarificación en los objetivos. La existencia, pues, de un marco legal claro y simplificado se convierte así en un factor que facilita y contribuye a la eficacia de las agencias y organismos públicos. Prats (1998) también destaca la relevancia de producir regulaciones de calidad como un elemento clave del desarrollo humano.

c) Por último, el sistema político es el elemento que conecta simbólicamente al ciudadano con la política, y por ende, en gran medida, de él y su funcionamiento dependen conceptos como la legitimidad y la aceptación del sistema, así como las actitudes de los ciudadanos hacia la política y las instituciones. Si bien no puede decirse que exista una relación automática entre el funcionamiento (y la percepción) de las instituciones y el grado de legitimidad del sistema o las actitudes hacia la democracia (como muestran los casos de América Latina), es evidente que una percepción negativa de las instituciones que se perpetúe en el tiempo puede acabar teniendo efectos nocivos en el grado de aceptación y legitimidad de la democracia.<sup>11</sup>



### **3. Capital social: otra forma de hacer política**

Hoy en día, no asistimos a una época de cambios sino a un cambio de época. La sociedad de la información y del conocimiento no supone sólo una innovación tecnológica sino un cambio en el modelo de relacionamiento y de organización. Estamos asistiendo a un cambio en las formas de representación derivado del agotamiento de las formas clásicas de hacer política.

Este cambio tiene una trascendencia política importante que se deriva, en primer término, de que las esferas de decisión se están trasladando a ámbitos donde no hay unos procedimientos ni unas instituciones de carácter democrático. Se produce desde los Estados nacionales hacia la esfera global, pero también desde los Estados centrales hacia lo local. En este segundo ámbito, obviamente se tiene que desarrollar una actividad que fortalezca las capacidades a los gobiernos locales para el buen desempeño de sus propios cometidos para el desarrollo, formulación y posterior implementación de las políticas públicas. En este sentido, tenemos un gran desafío: ¿qué hacemos con la política en estas nuevas esferas?

En los últimos veinte años, las transiciones elevaron las expectativas de los ciudadanos latinoamericanos respecto a la democracia como forma de resolver sus necesidades fundamentales, de mejora, de desarrollo. No obstante, la democracia no es un fin en sí mismo sino un procedimiento, una organización política de un país para generar políticas consensuadas, legitimadas y eficaces que fomenten el bienestar y el desarrollo. Esas democracias, a la luz de los resultados de las encuestas del Latinobarómetro, han entrado en un declive fundamental a comienzos de los años noventa. Según los datos de la citada encuesta, la gran mayoría de la gente tiene desconfianza hacia las instituciones políticas de la democracia. Y lo que es aún más pernicioso para el desarrollo democrático: hay una creciente pérdida de credibilidad en la democracia misma como valor inmanente. En el año 2001 respecto al 2000, bajó la confianza en la democracia como forma de organización política del 60% al 48%.

Sabemos cómo funciona nuestra democracia y el porqué de esta desazón, apatía y descreimiento. Los grupos, como por ejemplo de mujeres y jóvenes, son los que están cada vez más insensibles hacia la política. La ven con indiferencia porque la política se está desarrollando en función de patrones de acción de tipo clientelar. La política está privatizada, aunque por definición sea una actividad pública. La

política se desarrolla desde el mundo privado hacia el espacio público. Olvidamos que su sitio es fundamentalmente este último. La política es aquella actividad de conciliación y contemporización de intereses divergentes.

La política, parafraseando a Aristóteles, “es ante todo una actividad humana, ni de bestias ni de dioses”. Con ello el gran pensador clásico nos viene a decir que en un mundo perfecto no es necesaria la política. En un mundo de hombres justos la verdad no puede ser cuestionada. En un mundo primitivo la ley del más fuerte prevalece por sobre la política. Por ello, a medida que las sociedades se van haciendo más fragmentadas y complejas, la política es más necesaria como actividad pública. La política así comprendida es una actividad civilizadora, que nos hace “más humanos”. Debemos comprender que nacemos con el potencial de la naturaleza humana, pero verdaderamente nos hacemos en la medida que vamos socializando nuestro vivir en convivencia con el resto de los seres humanos<sup>12</sup>.

La preocupación por la política, como la actividad por antonomasia del espacio público, tanto en Latinoamérica como en Europa, está más que justificada. Los casos de corrupción, clientelismo, rentismo, corporativismo son los síntomas más evidentes de la privatización de la política en perjuicio de dimensión fundamentalmente pública. La representación de intereses, por más divergentes que sean, debe hacerse en las instituciones políticas de carácter público. Cuando la política transcurre a través de otros canales, privados principalmente, es cuando comienza a declinar, ya que en ellos no hay reglas universales, transparencia, responsabilidad y legitimidad.

*La política es, en esencia, la defensa de la libertad en sociedades complejas y avanzadas.* Como decía Aristóteles, la política surge en Estados organizados que reconocen ser un conglomerado de múltiples miembros, no una tribu, ni el producto de una religión, ni un interés o una tradición únicos. En consecuencia, la política viene a ser una actividad de conciliación y de contemporización de intereses diversos. En la sociedad siempre habrá intereses antagónicos, divergentes, pero es la política la que se encarga de conciliarlos, de consensuarlos y encontrar soluciones civilizadas a puntos de vista distintos.

La política, por consiguiente, entraña también gobernación, es decir, orden y estabilidad. Pero éstos no son inamovibles, sino dinámicos. La estabilidad cambia constantemente en función de las variaciones de los intereses y de las capacidades

de los actores políticos para expresar estos intereses. En esa dinámica el espacio público se va construyendo constantemente como expresión de las interacciones del crisol de actores políticos de una sociedad dada. La política, como actividad de ese espacio público, va dando forma a la sociedad, así como ésta moldea a aquella. La estabilidad viene a ser los puntos de consenso o acuerdos provisionales que la sociedad política alcanza sobre sus temas fundamentales. La provisionalidad depende tanto de las preferencias de los actores, y de la correlación de fuerzas expresadas en los recursos de poder que cada uno de ellos posee, como de cambios exógenos producidos en el entorno. Una sociedad puede mantener esos consensos, es decir, qué reglas y qué políticas, en la medida que respondan a los desafíos que enfrentan y produzcan bienestar y desarrollo. Si el consenso (sobre las políticas públicas) vigente no produce desarrollo, habrá actores que lo pondrán en cuestionamiento hasta que una nueva coalición lo desafíe con una nueva propuesta de consenso. Consenso no quiere decir necesariamente unanimidad. De ahí la relevancia de la relación entre gobernantes y gobernados: es la que produce la gobernabilidad democrática en una sociedad.

*La gobernabilidad democrática es un equilibrio dinámico entre el binomio Estado-sociedad.* La gobernabilidad no es, como se ha llegado a pensar, un atributo exclusivo de los gobiernos, es un concepto relacional que se convierte en una propiedad de la sociedad en su conjunto, implicando tanto gobernantes como gobernados, tanto a gobierno como sociedad civil. En consecuencia, *la gobernabilidad es la capacidad que tienen los gobiernos para atender en forma legítima y eficaz las demandas que la sociedad le expresa a través de múltiples canales institucionalizados.*

Esa gobernabilidad requiere de instituciones, es decir, de las reglas y normas que regulen los intercambios entre los actores de la sociedad. Las instituciones, en otras palabras, son el marco de incentivos y restricciones que una sociedad se da para la producción de las decisiones autoritativas, utilizando el concepto de Easton, aquellas que nos obligan a todos. Una de esas decisiones son las políticas públicas. En ese proceso cada sociedad se dota de las instituciones que mejor se acomoden a sus necesidades a través de un proceso colectivo de aprendizaje social. Las instituciones no nacen de la noche a la mañana, son el resultado de un aprendizaje colectivo. Las instituciones son —además— estructuras históricas. Esto es, responden a un momento y espacio determinado. Son el producto de las exigencias de una época y de una geografía determinada. Las instituciones son

una respuesta a las necesidades. Estas últimas no son iguales hoy que hace cincuenta ni cien años, ni son similares hoy para un país situado en África que para otro en Europa. Las instituciones, por un lado, están ya establecidas explícitamente en códigos, reglas, constituciones, y por otro, conforman el conjunto de creencias, cultura cívica, cultura política de un país. De ahí que hablemos de instituciones formales para referirnos a las primera y de informales para referirnos a las segundas.

En el proceso de desarrollo y construcción institucional, las organizaciones de la sociedad civil tienen una tarea fundamental. Una parte importante de ese proceso es el cambio en la forma de hacer política, en la cultura política, en las prácticas del quehacer colectivo. Para emprender esa tarea no basta con mirar cómo se hace política y criticarla desde la acera de la sociedad civil. Ha ocurrido muchas veces que desde la sociedad civil se critica las prácticas clientelares de los partidos; sin embargo, éstas acaban reproduciéndose en las formas de acción de la propia sociedad civil. Hace falta participar cambiando las formas de ejercicio de la política. *En consecuencia, no debe pensarse en grandes cambios globales, sino más bien en cambios en el espacio más próximo, de carácter gradual, para mejorar la acción colectiva. Los cambios radicales, como la historia lo demuestra, no generan transformaciones eficientes, legítimas y duraderas.*

¿Qué es el desarrollo y cuál es su vinculación con la política? Consideremos que la pobreza no es insuficiencia de ingreso sino insuficiencia de desarrollo, y que el crecimiento económico no es necesariamente desarrollo. Por ejemplo, desde mediados del siglo XIX hasta ahora, Brasil ha crecido en promedio más que los Estados Unidos; sin embargo, no es una sociedad más desarrollada que la de Estados Unidos.

*Desarrollo es impulsar las capacidades de acción y de emprendimiento de los ciudadanos y de sus organizaciones, para mejorar sus vidas.*

*La política tiene por objeto dar el marco normativo, regulatorio, para generar desarrollo.* Los problemas del desarrollo no son exclusivamente económicos, son mucho más complejos. La economía es sólo un componente de la respuesta; ello nos permite entender por qué países ricos, como por ejemplo Arabia Saudita y Brasil, entre otros, no hayan generado desarrollo. Y otros países, pobres en recursos primarios, como Suiza y Japón, sí lo hayan conseguido. El desarrollo tiene que ver con el entorno institucional donde se producen las políticas públicas que

en definitiva orientarán el desarrollo y el bienestar. Si el sistema es incapaz de crear los incentivos para formular e implementar esas políticas, quiere decir que algo está fallando o que lisa y llanamente no es el adecuado. Es ese entorno el que produce la emprendoriedad, las capacidades, las titularidades, los recursos, los actores y las políticas. Por ello decimos que el problema del desarrollo es una cuestión compleja, en el sentido etimológico de la palabra: *complexus* quiere decir lo que está entretelado. Y los problemas complejos necesitan soluciones complejas, no simplificaciones reduccionistas, que sólo atiendan una parte de ese tamiz.

*Desarrollo es fomentar el capital social de una comunidad, es decir, de las personas, y de los lazos entre ellas. Hay que aumentar la capacidad de apropiación que tienen esos ciudadanos y la capacidad de multiplicar la renta en función del capital humano y social existente en esa sociedad.*

*El desarrollo es sobre todo movimiento y cambio social, en donde hay que crecer, crear, inventar y renovar.* Para que se produzca la construcción de capital social, para atender los problemas del desarrollo, se requiere unos modos de organización y maneras de distribución de los roles de la sociedad que sean democráticos, es decir, que fomenten y multipliquen ese capital social. Sin embargo, nuestra política de tipo clientelista, prebendaria, privatizada, no hecha en la esfera pública sino que de espaldas a la ciudadanía, no fomenta el capital social. Por el contrario, el clientelismo como forma de acción política debilita el capital social al persistir en una relación jerárquica de patrón - cliente. Venezuela, por ejemplo, generó un modelo de desarrollo basado en la renta del petróleo, a lo que se adicionó políticas asistencialistas desde el Estado. Después de casi treinta años de aplicarlo, ese modelo se ha revelado insuficiente para desarrollar el país. De la pobreza no se sale sólo con un Estado que inyecte dinero a través de políticas de asistencia, se necesita más. Eso es necesario pero no es suficiente.

El clientelismo no contribuye a producir capital social porque supone una verticalización de las relaciones. Además, el clientelismo desincentiva las relaciones horizontales entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y se opone a la creatividad y a la innovación para enfrentar colectivamente los problemas y retos de cada sociedad. Como señala Paul Valerie, el clientelismo es el arte de impedir que las personas participen en aquellos temas que les interesan. Esta forma de hacer política merma y restringe la capacidad de soñar y de perseguir sueños.

En la región prevalece una forma de organización autocrática tanto en la sociedad como en la institucionalidad política. En consecuencia las políticas públicas que emanan de esas formas, con una sociedad civil debilitada, no son monitoreadas ni evaluadas. *Las políticas públicas son privatizadas por los mismos entes públicos y las redes rentistas que los sustentan.* No basta con que una política para ser pública surja de un gobierno, sino que debe ser producto de la interacción de los actores que participan en el espacio público. Es la sociedad civil y el Estado quienes construyen el espacio público. Las estructuras verticales y autoritarias de esas organizaciones están impidiendo que la esfera pública se amplíe más allá de la institucionalidad política vigente. Sin embargo, a través de las políticas públicas, estas estructuras clientelares obstaculizan e impiden la participación. Esas políticas públicas terminan basándose más en la oferta que en la demanda. Es decir, el Estado determina cuál debe ser la demanda de la sociedad, decide las políticas y los programas que debe hacer. El Estado ofrece lo que quiere y en el momento que quiere, sin oír lo que la sociedad realmente necesita, privándose de la riqueza de la retroalimentación que proviene de la sociedad civil.

El autor brasileño Augusto de Franco utiliza la metáfora de la construcción de una casa para ilustrar la situación señalada. Unos albañiles construyen una casa, el Estado es quien provee los materiales, pero envía las tejas cuando el albañil está trabajando en los cimientos y lo que necesitaba era cemento y ladrillos. Después envía las puertas y las ventanas cuando el albañil está trabajando en el tejado. Estéticamente la casa queda muy mal, y los plazos de su producción son absolutamente equivocados.

*Lo que se necesita es fundamentalmente el fortalecimiento del capital social, que es un ingrediente sin el cual las políticas públicas y la oferta de servicios gubernamentales no será nunca ni suficiente, ni eficiente.* Esto supone por tanto, una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

En Europa, *en las democracias occidentales avanzadas, los partidos políticos que han sido hasta ahora los actores exclusivos de la representación, están perdiendo esa exclusividad.* Estamos asistiendo, como ha analizado Bernard Manin, a una metamorfosis, no tanto a un cambio, de la representación. *Es decir, la representación política no corresponde exclusivamente a los partidos políticos, sino que también hay otras formas de expresión de la representación.* Obviamente, hay funciones que son propias de los partidos políticos, que son intransferibles y que no pueden ser

asumidas por otros actores sin transformarse precisamente en partidos. Nos referimos principalmente al ejercicio del poder político. Lo que está claro es que sin ellos no es viable la democracia. Esa metamorfosis implica saber cómo se articula la sociedad civil para ejercer el rol de representación e influir en el proceso de políticas públicas. También avanza hacia el aumento de la capacidad emprendedora de la gente, la capacidad de innovar en estas nuevas formas horizontales de relación, no verticales.

En América Latina se ha vivido creyendo en la falacia tecnocrática del *management*. Todos los alcaldes han querido ser buenos gerentes y han terminado siendo malos gerentes y malos políticos. Lo que realmente tienen que ser es buenos políticos, y para ello deben ser buenos líderes de su comunidad, fomentar que la comunidad emprenda iniciativas diversas. De esa forma tendremos ciudadanos, comunidades y organizaciones más participativas. En definitiva, actores múltiples en el mosaico de la sociedad civil que posibiliten que las políticas públicas sean mucho más ricas.

La forma de conseguirlo es a través de los desarrollos institucionales. Hay países donde la sociedad civil es mucho más participativa que en otros. Además, existen modelos de democracia que permiten mucho más la participación que otros. Las democracias no funcionan de igual forma en todos los países. Así, Alemania tiene un sistema democrático en el que hay muchos puntos de acceso al proceso político: hay una coalición en el Ejecutivo, un Parlamento bicameral simétrico y una organización política del Estado Federal. Es decir, hay muchos puntos de entrada al proceso político y por tanto, la sociedad civil tiene muchos puntos de acceso para influir en el proceso político. Sin embargo, el sistema político del Reino Unido es un modelo que concentra el poder; el Parlamento está absolutamente dominado por el partido de gobierno. La tarea del Parlamento es refrendar lo que se decide previamente en el Partido y la oposición sólo “cacarea” y se prepara para ganar la elección siguiente, pero no tiene ninguna incidencia en la legislación.

En consecuencia, no es suficiente la articulación de la sociedad civil, sino que también es importante que, en esta nueva forma de relacionamiento, el propio aparato gubernamental fomente las relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles del Estado.

En América Latina se ha iniciado a partir de los ochenta, junto con el proceso democratizador, un proceso de descentralización que se ha vivido con intensidades

distintas en cada uno de nuestros países. En ese proceso existe una oportunidad importante para generar un nuevo espacio de acción para las organizaciones de la sociedad civil y para nuevos emprendimientos políticos que quieran cambiar las formas de hacer política en los países. Esa es una oportunidad que hay que aprovechar.

El capital social es la capacidad de las personas de hacer cosas nuevas ejercitando su imaginación creadora, sus deseos, sus sueños y su visión, movilizándose activamente para desarrollar actitudes y adquirir nuevos conocimientos y habilidades que les permitan materializar esos sueños, esas visiones y esos deseos.

#### **4. Liderazgos para el cambio**

“En el capítulo VI de *El Príncipe*, Maquiavelo advierte a quien quiera introducir cambios (nuevos estatutos) que se arriesga a suscitar la oposición de los perjudicados y a no contar con el apoyo de los beneficiados. Pocas veces habrá encontrado el liderazgo una definición más acertada. Los damnificados por el cambio se unen (forman partido) mientras que los beneficiados lo sienten como algo improbable, es decir el daño es presente y el beneficio futuro y, por tanto, incierto. En buena medida, gobernar significa asumir en solitario los costos de la acción colectiva, dar el primer paso para romper un bloqueo. La situación inversa, la de ceder ante los bien organizados y repartir los costos entre los que han de superar las trabas para organizarse, no es gobernar sino negociar con quienes tienen capacidad de veto”. De esta forma abre un excelente texto sobre liderazgo mi buen amigo Manuel Zafra, profesor de Ciencia Política en la Universidad de Granada.

El desarrollo, como reitera Stiglitz,<sup>13</sup> es una transformación global social y personal, un “hacer la historia” de cada país que exige del involucramiento suficiente de los propios nacionales y, más allá del conocimiento experto indispensable, del surgimiento de líderes y emprendedores políticos capaces de conducir el cambio institucional, es decir, de nuevos y mejores modos y competencias de acción colectiva. El liderazgo para la gobernabilidad y el desarrollo debe necesariamente ser un liderazgo transformacional. Un liderazgo así mantiene en movimiento a las sociedades. Ayuda a prevenirlas de quedar encerradas en la jaula de la burocracia. Las sociedades civiles permanecen abiertas por la interacción



entre liderazgo y democracia. Los líderes constituidos en agentes del cambio, según Dahrendorf,<sup>14</sup> deben estar dotados de tres atributos: a) pasión, en el sentido de dedicación profunda a una cosa, a una causa. b) el sentido de la responsabilidad significa que el político conoce aquello de lo que se ocupa, es una alusión a la ética de la responsabilidad; c) sentido de la proporción que representa el juicio, esto es, que la política es hecha con la cabeza. Al político no le basta tener creencias rectas, también debe tener conciencia de sus imperativos, posibilidades y ramificaciones.

Como señala Prats<sup>15</sup>: *el liderazgo requerido para el cambio institucional exige, en primer lugar, visión*. La formulación de la visión requiere: a) la comprensión de los intereses a corto y largo plazo de un amplio espectro de actores sociales; b) una percepción afinada de los equilibrios implicados en los arreglos institucionales vigentes; c) conciencia suficiente de los impactos que las tendencias y fuerzas de cambio actuales y futuras van a tener sobre la sociedad y sus principales actores. Lo decisivo no es que la visión sea innovadora, sino que conecte con los intereses y motivaciones de amplias audiencias.

En segundo lugar, *los liderazgos para la gobernabilidad democrática requieren legitimidad*. La legitimidad es lo que permite que funcione una comunicación efectiva entre el liderazgo y sus audiencias. Tal comunicación no depende tanto de las habilidades para comunicar como de haber alcanzado credibilidad. La legitimidad del liderazgo no depende, pues, de la detentación actual del poder (todos los líderes son detentadores actuales o potenciales de poder; pero no todos los detentadores de poder son líderes), sino de la credibilidad y la confianza que inspira a sus audiencias. Tal credibilidad y confianza no procede automáticamente de las cualidades personales, sino que son el producto de un proceso de percepción de consistencia entre el discurso, las acciones y los resultados. Pero no siempre se otorga confianza a los líderes por las razones correctas. El ajuste de expectativas entre los líderes y sus audiencias resulta tan necesario como la explicación compensadora de las inconsistencias percibidas.

En tercer lugar, *los liderazgos para la gobernabilidad democrática requieren la capacidad para tratar adecuadamente el conflicto*. Si el conflicto no puede emerger, tampoco lo hará la conciencia de los costos de mantenimiento del *status quo*. La democracia es también una arena para el reconocimiento y tratamiento civilizado del conflicto. Los líderes de la gobernabilidad democrática no rehúyen, sino que

utilizan el conflicto como un estímulo del proceso de desarrollo y aprendizaje social. Para ello 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. Tener visión y credibilidad ayudan, pero la capacidad de manejo del conflicto es crítica. El cambio institucional genera conflicto no sólo entre actores, sino en el seno de un mismo actor. La incertidumbre del cambio produce por lo general ansiedad, cuyo nivel deberá acompasarse con el de aprendizaje de las nuevas pautas y la adquisición de las nuevas seguridades. Si huir al conflicto puede evitar el cambio, el conflicto descontrolado puede generar un exceso de incertidumbre que puede traducirse en el rechazo del liderazgo.

Finalmente, *los liderazgos para la gobernabilidad democrática han de ser capaces de actuar como catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social*. La clase de liderazgo capaz de catalizar el cambio institucional ha de ser capaz de plantear cuestiones y opciones difíciles, cuyo enfrentamiento no tiene respuestas preestablecidas y plantea la necesidad de iniciar procesos de aprendizaje social. La capacidad para provocar y conducir estos procesos es quizás la más sobresaliente en el liderazgo actual. Pero la conducción del proceso de aprendizaje social es una función que tiene poco que ver con la aplicación a los problemas sociales del repertorio de herramientas preestablecidas. El aprendizaje social es un proceso de construcción de la propia historia a través de opciones difíciles y problemáticas, que en un esquema democrático implican transparencia, deliberación y conflicto. Ningún experto internacional podrá sacar de su caja de herramientas una solución mágica que evite a los pueblos estos dolores de parto.

## **5. Conclusiones**

Las instituciones políticas tienen una importancia real en la capacidad de los gobiernos para llevar adelante la agenda del desarrollo. Así, la naturaleza del sistema de partidos tiene una gran incidencia en la capacidad y efectividad del Estado. En América Latina éste tiene una excesiva volatilidad y fragmentación, lo que está conduciendo a los actores políticos a comportamientos anómicos, que se reflejan en la escasa disciplina partidista, representatividad y menor compromiso con un programa de gobierno. Esto puede llevar a dos tipos de situaciones contrarias al buen gobierno: la parálisis gubernamental o la excesiva concentración

del poder en manos del un presidente que gobierna por decreto. Es importante un ejecutivo fuerte, sin duda. En una coyuntura de reformas estructurales que imponen altos costos sociales a una mayoría de la población, en una coyuntura de reformas económicas, de aplicación de un programa de ajuste estructural, no es extraño que sea vital, muy importante, la existencia de un ejecutivo fuerte capaz de tomar decisiones e imponer esas medidas. Eso ha justificado la atención que los académicos le han dado a la necesidad de generación de mayorías, de creación de mayorías presidenciales. Ahora bien, no basta —como ya hemos insistido— con un ejecutivo fuerte o, dicho de otra forma, un ejecutivo fuerte no debe existir a costa de debilitar las otras instituciones del Estado, es necesaria la colaboración entre poderes, institucionalizar mecanismos de negociación y colaboración entre poderes —especialmente el legislativo— para producir decisiones y políticas eficientes y, sobre todo, fuertemente legitimadas. Es una forma de garantizar la participación y colaboración, de juntar y aunar recursos, de crear coaliciones para implementar políticas (punto fundamental, como demuestra la ingente literatura que se centra en la creación de amplias coaliciones políticas para sacar adelante políticas económicas)<sup>16</sup>. De la misma forma, afecta a los procedimientos y a la legitimidad del sistema político.

Ahora bien, ¿qué sistema es el mejor para América Latina: bipartidismo o multipartidismo; parlamentario o presidencial? Cada país tiene su propia tradición y sus condiciones culturales que modelan la estructura del sistema de partidos y la forma de gobierno por la que opta. Las instituciones vienen a ser una consecuencia combinada de un aprendizaje social y de un liderazgo movilizador. En períodos de transición, como los que hemos pasado, se incrementa la probabilidad de realizar cambios institucionales, ya que normalmente éstos han sido parte de la agenda política. Empero, en la práctica, en América Latina muy pocos países han hecho cambios sustantivos en sus arreglos institucionales. Brasil, por ejemplo, rechazó en un plebiscito la opción hacia el parlamentarismo y, como analizan Przeworski, Álvarez, Cheibub y Liumengi (1996), los regímenes militares dejaron en la región como herencia sistemas altamente presidencialistas, como por ejemplo, Chile. Por tanto, no es posible construir un camino lógico —predeterminado y predeterminable— para el establecimiento de instituciones, ya que éstas son el resultado de una combinación de factores históricos y coyunturales. Creemos igualmente que es importante que los formuladores de reformas y estrategias

institucionales, a la hora de emprender reformas, tengan en cuenta aquellas capacidades gubernamentales que promueven el mejoramiento de la capacidad de gobernar con eficiencia, legitimidad y responsabilidad. Mirando al pasado, creemos que es importante que los sistemas políticos actuales no reproduzcan los vicios de las democracias que sucumbieron ante el autoritarismo. En tal sentido, el sistema político debería ser capaz de proporcionar decisiones políticas para resolver los problemas sociales y económicos, con lo cual se produce una estrecha relación entre la *politics* y las *policies*, en la cual los resultados de éstas dependen de la estructuración de aquélla.

Por último, creemos que cada país debe avanzar su agenda de reforma política como parte del plan de país y cada coalición gobernante debe asumir su parte en la conciencia de que la democracia es un valor inmanente y que sólo se sostiene a través de su perfeccionamiento incesante. Como ha dicho Fernando Henrique Cardoso, sin la reforma política no habrá avances ni sostenibilidad en la reforma económica, ni social, ni del Estado, es decir, en el desarrollo humano.

La reforma del Estado como sistema institucional va de la mano con la consolidación democrática. Hay un reconocimiento común de que un Estado viable y reestructurado es esencial para la democracia y para una economía viable. Asimismo, existe una importante dimensión del Estado como ley que es muy relevante para la democracia. En un Estado de derecho débil difícilmente podrá desarrollarse un sistema democrático. En muchos países latinoamericanos el Estado de derecho no se ha universalizado y su alcance territorialmente hablando es escaso. Perú y Colombia son un ejemplo de ello. El Estado de derecho no requiere democracia, aunque pueda facilitarla, y ésta no sólo necesita que funcione el Estado de derecho, sino que también busca profundizarlo y extenderlo.

La reforma del Estado así concebida debe emprenderse a sabiendas de que es rigurosamente necesario reformar el sistema político, es decir, el marco de incentivos y constricciones donde operan los actores de la gobernabilidad. Los cambios institucionales son resultado de iniciativas de uno o varios liderazgos. Esta función es fruto tanto de las preferencias de los grupos de interés como del electorado y, sobre todo, del escenario institucional en los que éstos operan. Estas instituciones estructuran los incentivos, no sólo para los gobiernos, legisladores y actores políticos en general, sino también para los grupos de interés; como resultado, modelan la eficiencia del proceso político.

Un problema importante es ver la reforma del Estado como una mera reforma de la burocracia gubernamental. La burocracia se inscribe en una cadena más larga de relaciones: desde los intereses de grupos y votantes hacia los políticos, desde los políticos hacia los directivos de las agencias burocráticas; y desde los directivos hacia abajo a través de la cadena organizacional de mando. Cuando analizamos a través de estas páginas el proceso político, prestamos atención a los arreglos institucionales que crean incentivos en los actores políticos cuyas decisiones y acciones tienen relación con el modelo administrativo que se adopte. Las estrategias de cambio institucional son fruto de amplios consensos y de largo plazo. Habrá factores y condiciones que la fomenten u obstaculicen, eso dependerá del momento en cada país. Esa estrategia deberá tener en cuenta el legado histórico institucional de cada país, ya que no es posible ofrecer un recetario de aplicación universal para la reforma de las instituciones, pues éstas no pueden modificarse desde arriba, por decreto, ya que son fruto de procesos históricos y del aprendizaje social; por tanto, su cambio también tomará tiempo.

Para terminar, este documento de trabajo aspira a estimular la reflexión y el debate en torno a un tema que consideramos clave para el desarrollo institucional en América Latina. Sabemos de las limitaciones empíricas que tiene este trabajo, y que sería necesario profundizar más para apoyar algunas afirmaciones que aquí se hacen. También somos conscientes de que las generalizaciones que hacemos a veces sobrepasan la realidad de un país determinados, mientras que en otros casos se quedan cortas.

## **Notas**

<sup>1</sup> Muchas de las ideas expuestas en este apartado las debo a los siempre juiciosos comentarios de mi colega en el Instituto Internacional de Gobernabilidad, César Yáñez. No está demás advertir que me hago responsable de las imprecisiones y errores que pudieran contener.

<sup>2</sup> Véase, AECI (1992). *Política comunitaria de cooperación al desarrollo*. Publicaciones Instituto Iberoamericano de cooperación al Desarrollo.

<sup>3</sup> Ralf Dahrendorf: *El conflicto social moderno*, Mondadori.

<sup>4</sup> Para un trabajo interesante sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, véase el libro de José Antonio Alonso y P. Mopsley (1999), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Véase también el trabajo de Stephen Knack (1999) que

estudia la relación entre la eficacia de la ayuda y la calidad de gobernabilidad. Knack, a través de un análisis empírico, destaca la relación negativa entre incremento de la ayuda y calidad de gobernabilidad. El Banco Mundial (1999), desde otra perspectiva, en el Informe *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, destacó que la ayuda al desarrollo sólo fue efectiva en aquellos países con instituciones y políticas públicas correctas y sólidas.

<sup>5</sup>Véase el último Informe del Banco Mundial (1997), *The state in a shanging world, World Development Report* y otros trabajos más recientes, como *Beyond the Washington consensus: Institutions matter (...)*. Otros trabajos con gran influencia en la órbita de estas organizaciones que han contribuido a situar a las instituciones en el punto de mira de las estrategias para el desarrollo son: Israel (1987), *Institutional development. Incentives to performance*. The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres; Weaver y Rockman (ed) (1993): *Do institutions matter?* The Brookings Institution; Joan Prats (1998): *Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque institucionalista*.

<sup>6</sup>Para ser exactos, como se señala en el libro del Banco Mundial *Beyond the Washington Consensus*, sí se redujo el porcentaje de pobreza, pero ese hecho parece que fue más una consecuencia de la caída de la inflación y el crecimiento moderado que de los efectos redistributivos de la liberalización financiera y comercial.

<sup>7</sup>Agencias como el Banco Mundial —que ha seleccionado cuatro áreas de reforma institucional prioritarias que son: finanzas, educación, justicia y sector público—, el PNUD —que está trabajando en temas de gobernabilidad—, el BID —que a través de la Unidad Reforma del Estado y Sociedad Civil se ocupa prioritariamente de estos temas—, el IIG (Instituto Internacional de Gobernabilidad) —que desde comienzos de los noventa ha enfatizado la necesidad de la reforma institucional— han contribuido a la discusión, difusión e implementación de cambios a nivel de las instituciones.

<sup>8</sup>Por institucionalización entendemos —en el sentido originalmente dado por Huntington, 1968— el proceso mediante el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad, se hacen aceptadas y reconocidas por los actores del sistema. Véase, para conceptualizaciones análogas, a Mainwaring, y Scully, 1995; Coppedge, 1994; O'Donnell, 1996.

<sup>10</sup>Ver, por ejemplo, Robert J. Barro, *Determinants of economic growth: a cross-country empirical study*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1977; Silvio Borner, etc. *Political credibility and economic development*. New York: St. Martin's Press, 1995; Nancy Birdsall and Frederick Jasperson, eds., *Pathways to Growth: Comparing East Asia to Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997.

<sup>11</sup>Aunque utilizando otros conceptos —legitimidad y eficiencia económica— Lipset defendió un argumento parecido hace algunos años. Si bien el autor admitía que la legitimidad se autonomiza de la eficiencia, reconoce que si la eficiencia se perpetúa o prolonga por mucho espacio en el tiempo puede acabar minando la legitimidad. Para el caso latinoamericano véase a Lasagna (1999).

<sup>12</sup> Véase el artículo de Marcelo Lasagna, “Despertad” en [www.iigov.org/iigov/c?e=PUBLICATION\\_READ&do=GBZ&edi=2&pub=102](http://www.iigov.org/iigov/c?e=PUBLICATION_READ&do=GBZ&edi=2&pub=102)

<sup>13</sup> Citado por Prats, Joan (1999): “Contadores y hacedores de historia. Emprendedores y emprendoriedad en la teoría del desarrollo”. Revista *Instituciones y Desarrollo* N.º 3, p. 120. Barcelona.

<sup>14</sup> Dahrendorf, Ralf (1998), *El conflicto social moderno*, Ed. Mondadori.

<sup>15</sup> Prats, Joan (2000): “Liderazgos, democracia y desarrollo: La larga marcha a través de las instituciones”. <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/papers/paper0010.htm>

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, los trabajos de Haggard y Kaufman, 1995 y 1992.

## Referencias bibliográficas

Acuña, Carlos; Smith, William (1994), “The political economy of structural adjustment: The logic of support and opposition to neoliberal reform”, en Smith, Acuña y Gamarra, *Latin american political economy in the age of neoliberal reform*, Transaction Press, New Brunswick, New Jersey.

Alberti, Giorgio (1996), “Movimentismo and democracy: An analytical framework and the peruvian case study”, en E. Deniz (ed.), *O desafio da democracia na America Latina*, IPRJ, Rio de Janeiro.

Alonso, José Antonio y P. Mosley (1999), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Editorial Civitas, Madrid.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997a), *América Latina tras una década de reformas. El ajuste, ¿valió la pena?, democracias y déficit*, Informe del Progreso Económico y Social en América Latina. Washington.

\_\_\_\_ (1997b), *Frame of reference for bank action in programs for modernization of the state and strengthening of civil society*, IDB, Strategic Planning and Operational Policy Department, Washington.

CAD, Comité de Ayuda al Desarrollo (1997): *Final report of the Ad-Hoc Working Group on Participatory Development and Good Gobernabilidad*, OCDE, Paris.

\_\_\_\_ (1996a): *Shaping the 21st Century: The contribution of development cooperation*, OCDE, Paris.

\_\_\_\_ (1996b): *The story of official development aid*, escrita por Helmut Führer, OCDE, Paris.

## Gobernabilidad democrática para el desarrollo

- \_\_\_\_ (1995a): *El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos*, INAP, Documento N° 10. Madrid.
- \_\_\_\_ (1995b): *Development partnerships in the new global context*, OCDE, Paris.
- Coppedge, M. (1994), *Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina*, *Síntesis*, N.º 22, julio-diciembre.
- Conaghan, Catherine y Malloy, James (1997), “Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia”, en *Desarrollo Económico*, vol. 36, N.º 144, pp. 867-891, Buenos Aires.
- Close, David (ed.) (1995), *Legislatures and the new democracies in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder y London.
- Dahl, Robert (1997), *La poliarquía. Participación y oposición*. Editorial Tecnos. Madrid.
- Dethier, Jena-Jacques (1999), *Gobernabilidad and economic performance*. Discussion Papers on Development Policy, Center for Development Research. Bonn.
- Ducatenzeiler, Graciela y Oxhorn, Philip (1994), “Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N.º 133, pp. 31-52, Buenos Aires.
- Duverger, Maurice (1950), *L’Influence des Systèmes Electoraux sur la vie politique*, Colin, Paris.
- Haggard, Stephan (1998), “La reforma del Estado en América Latina”, en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, Caracas, pp. 187-230.
- Hall, Peter (1993), *El gobierno de la economía*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Handelman, Howard (1998), *The challenge of third world development*, Prentice Hall, New Jersey.
- Hartlyn, J. (1994), “Democracia en la actual América del Sur: Convergencias y diversidades”, *Síntesis*, N.º 22, julio-diciembre, 1994.
- Huntington, Samuel P. (1991), *The third wave. Democratization in the late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, Norman and London.
- Israel, Arturo (1987), *Institutional development. Incentives to performance*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore y London.



*Instituciones, gobernabilidad y desarrollo*

- Jordana, Jacint, Lasagna, Marcelo y Salvador, Miquel (1998), “Descentralización del Estado en América Latina; Participación versus políticas públicas”, en *Agenda. Revista de Gobierno y Políticas Públicas*, pp. 33-57, Bogotá.
- Jones, Mark P. (1995), *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kray y Pablo Zoido-Lobaton (1999a), *Gobernabilidad matters*, Banco Mundial, mimeo.
- \_\_\_\_ (1999b), *Aggregating gobernabilidad Indicators*, Banco Mundial, mimeo.
- Kaufman, Robert (1997), *The politics of state reform: a review of theoretical approaches*, working paper, Instituto Juan March, Madrid.
- Kaul, J., Gormberg, I., y Stern, M. (1999), *Global public goods. International cooperation in the 21st century*, PNUD, Nueva York.
- Knack, Stephen (1999), *Aid dependence and the quality of gobernabilidad: A cross-country empirical analysis*, mimeo.
- Kooiman, Jan (1993), *Modern gobernabilidad*, Sage Publications, London.
- Lasagna, Marcelo y Ana Sofía Cardenal (1998), *Desarrollo y reforma política en América Latina: la agenda pendiente*, en *Revista Instituciones y Desarrollo* N.º 1, Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), Barcelona.
- Linz, Juan J. (1987), *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial. Madrid.
- Linz, Juan J. (1990a), “The perils of presidentialism”, *Journal of Democracy*, Vol. 1, N.º 1.
- \_\_\_\_ (1990b), “The virtues of parliamentarism”, *Journal of Democracy*, Vol. 2, N.º 2.
- \_\_\_\_ (1997), “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en Linz, J; Valenzuela, A (comps.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*. Vol. 1, Alianza. Madrid.
- Linz, J; Lipset, M.S; Bunker Pool, A. (1998), “Condiciones sociales para la democracia en América Latina - análisis de la encuesta de Latinobarómetro”, en PNUD, *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*.
- Lijphart, Arend (1991), “Constitutional Choices for New Democracies”, *Journal of Democracy*, Vol. 2, N.º 1

*Gobernabilidad democrática para el desarrollo*

- Lipset, Seymour (1959), "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy", en *American Political Science Review*, 53.
- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110-3, 681-712.
- Mainwaring, Scott (1990), "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. 25, Num. 1.
- Mainwaring, Scott (1993), "Presidentialism, multipartidism, and democracy: The difficult combination", *Comparative Political Studies*, Vol. 26, N.º 2.
- Mainwaring, S; Scully, T. (1995), *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
- Mazucca, Sebastian (1999), *Acceso al poder versus ejercicio del poder. Democracia y patrimonialismo en América Latina*, mimeo.
- McMichael, Philip (1996), *Development and social change. A global perspective*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, California.
- Nohlen, Dieter (1978), *Sistemas electorales en el mundo*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Nohlen, Dieter (1993), *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- North, Douglas (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, N.º 1.
- O'Donnell, Guillermo, (1993), "On the State, democratization and some conceptual problems", *World Development*, Vol. 21, N.º 8.
- O'Donnell, Guillermo (1996), "Otra institucionalización", en *La Política*, N.º 2, segundo semestre.
- Pepitone, Ugo (1996), *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Libros de la Catarata, Madrid, 1996.
- Power, Timothy J; Gasiorowski (1997), "Institutional design and democratic consolidation in the Third World", en *Comparative Political Studies*, Vol. 30, N.º 2 (abril).

- Prats, Joan (1999), *La dimensión institucional del desarrollo humano*, Documento de Trabajo N.º 4, Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), Barcelona, [www.iigov.org/pnud](http://www.iigov.org/pnud)
- \_\_\_\_\_ (1998), “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque institucionalista”, en *Reforma y Democracia*, N.º 11, Caracas, pp. 7-48.
- \_\_\_\_\_ (1997) *Reforma de los legislativos latinoamericanos. Un enfoque institucional*. BID. ESADE-PNUD. Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Organizations, institutions and governance. Some new foundations for development strategies, Working Paper N.º 6*, IIG, Barcelona.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998), *Management development and gobernabilidad division*, New York.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Reconceptualising gobernability*, Discussion Paper N.º 2.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Gobernabilidad for sustainable development. UNDP priorities in support of gobernabilidad*.
- Przeworski, Adam (1998), “Democracia y Representación”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N.º 10. Caracas, 7-44.
- Przeworski, Adam (1997), “Una mejor democracia, una mejor economía”, en *Claves*, N.º 70, marzo.
- Przeworski, A; Alvarez, M; Cheibub, J.A.; Limogni, F. (1996), “Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias”, *La Política*, Núm. 2, segundo semestre.
- Przeworski, Adam (1995), *Reforming the state: political accountability and economic intervention*, documento mimeo. presentado en la Conferencia “Inequality, the Welfare State and Social Values”, Madrid.
- Rondinelli, Dennis (1996), *Regional and local development in an era of global integration: market-supporting federalism in Latin America and the Caribbean*, mimeo. Foro “Los Caminos de América Latina: Estado, Mercado y Equidad”, BID-PNUD, Montevideo.
- Sanahuja, José Antonio (1999), *25 años de cooperación y diálogo interparlamentario UE-América Latina, 1974-1999*, Luxemburgo, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Serie Política, POLI 107-ES, marzo, pp. 71-76.

*Gobernabilidad democrática para el desarrollo*

- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Santiso, Carlos (1999). *Strengthening democratic governance and preventing crisis: The challenges of ACP-EU Cooperation*. IDEA.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Sopesando la cooperación a la democracia: Deshaciendo el nudo gordiano*, en <http://www.iigov.org/pnud>
- \_\_\_\_\_ (1998), *Assessing and evaluating performance in democratization and good governance*, mimeo.
- Sen, Amartya (1999), *Development as freedom*, Oxford University Press.
- Shugart, Matthew S; Carey, John M. (1992), *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Stepan A; Skach C. (1993), "Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarism versus presidentialism", *World Politics*, 46.
- Tomassini, Luciano (1994), *La reforma del Estado y las políticas públicas*, Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, BID.
- Unión Europea (1998), *Democratización, Estado de derecho, respeto a los derechos humanos y buen gobierno: retos políticos de la asociación entre la Unión Europea y los países de la ACP*, COM 146.
- Valenzuela, Arturo (1993). "Latin America: Presidentialism in crisis", *Journal of Democracy*, Vol.4, Num.4.
- Vargas Machuca, Ramón (1998), *Ideas de democracia, modelo de partido y paradojas de la representación política*, mimeo.
- Viola, J. (2000), *Antropología del desarrollo*, Paidós, Barcelona.
- Weaver, Kent; Rockman, Bert (ed.) (1993), *Do institutions matter*, The Brookings Institution.
- Whitehead, Laurence (1993), "On reform of the state and regulation of the market", en *World Development*, Vol. 21, 8, 1371-1393.
- World Bank (1997) *The state in a changing world, World Development Report*, Oxford University Press.

*Instituciones, gobernabilidad y desarrollo*

World Bank (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions matter*, Washington, World Bank.

World Bank (1999), *Assessing aid: What works, what doesn't and why*, Oxford University Press.

## **Gobernabilidad y capacidad institucional: ¿incentivos y restricciones para la efectividad en el desarrollo?**

*Cristóbal Silva*

*Marco Moreno*

¿Cómo gobernar para conseguir efectividad en el desarrollo? Esta parece ser la gran pregunta que hoy intentan responder no sólo los organismos multilaterales y agencias de cooperación, sino también, aunque cada vez con mayor incertidumbre, los propios gobiernos de los países receptores de la creciente cooperación para el desarrollo. Por otra parte, el incremento significativo de la cooperación en el ámbito de la gobernabilidad aportada por las agencias bilaterales y multilaterales en los últimos años nos obliga a hacernos una segunda pregunta: ¿cuál ha sido la eficacia y efectividad de esta cooperación para generar impactos en la gobernanza y en el buen gobierno de los países en desarrollo?

Una posible respuesta para ambas preguntas implica reflexionar acerca de cuáles factores debería trabajar la cooperación al desarrollo para conseguir cambios, efectos directos e impactos en el ámbito de la gobernabilidad. Sin embargo, ésta parece ser una tarea que recién inicia. En los cooperantes y en los propios países comienza a cundir cierto desaliento, ya que los resultados esperados no parecen producirse, postergando así considerablemente sus efectos y retardando los cambios que se intentan alcanzar a fin de atender de forma

equilibrada las demandas planteadas por la sociedad en búsqueda del desarrollo.

El tema del desarrollo en América Latina se podría sintetizar en la imagen del conductor de un automóvil en marcha que tiene la vista puesta en el espejo retrovisor; mientras más avanza, más se aleja de la meta a la que espera llegar (Brunner, 1998). Estas complejidades y frustraciones del desarrollo han dado origen a múltiples trabajos y publicaciones, así como a numerosas instituciones y organizaciones que están proponiendo cambios y nuevas orientaciones. Aunque ha habido avances y los objetivos del desarrollo se han articulado más claramente que en el pasado, los mecanismos para alcanzarlos se han vuelto más elusivos.

En estas circunstancias, el debate sobre la importancia e impacto de la gobernabilidad y las instituciones —estas últimas como elementos fundamentales para alcanzar un grado deseable de gobernanza— aún se encuentra en estado preliminar. Esto constituye un grave y peligroso error, puesto que —como lo ha establecido buena parte de la literatura especializada— sin el respaldo de un sistema institucional y político bien desarrollado, incluso los mejores diseños de política económica pueden venirse abajo, evidenciando así lo artificial que es separar tan tajantemente la economía de la política.<sup>1</sup>

Vistas así las cosas, es urgente dar cuenta y pensar en cómo superar las deficiencias que presenta la estructura política e institucional de nuestros países para el desarrollo. Ello supone preguntarse a la vez acerca de cuáles son los arreglos institucionales que crean y promueven los incentivos para fomentar o inhibir el crecimiento, base del desarrollo. Desde esta perspectiva, el objetivo de este trabajo es discutir acerca de cómo la gobernabilidad democrática y la presencia o ausencia de capacidades institucionales constituyen incentivos en términos de favorecer las acciones que se despliegan para promover el desarrollo, o cómo éstas mismas, cuando se restringen, pueden minimizar o incluso inhibir el impacto de las políticas hacia el desarrollo.

Con esta finalidad, primero exploraremos cuál es el papel que juegan la gobernabilidad democrática y los factores institucionales, considerando las reglas del juego formales e informales y su relación con la agenda de la cooperación al desarrollo. Luego intentaremos avanzar en la discusión acerca de la incidencia en la gobernanza de las acciones desplegadas en los últimos años por la cooperación al desarrollo en materia de gobernabilidad y capacidades estatales.

## **1. Conexiones entre gobernabilidad democrática y la agenda de la cooperación al desarrollo**

Existe un importante nivel de consenso y evidencia empírica acerca de que la gobernabilidad democrática y las instituciones del Estado son consideradas hoy por hoy como uno de los elementos clave para enfrentar las dificultades y obstáculos para avanzar en la lucha contra la reducción de la pobreza y, de paso, hacer frente a los complejos desafíos del subdesarrollo. Desde principios de los años noventa, la promoción de la democracia y el fortalecimiento de la gobernabilidad se han convertido a la vez en objetivos y condiciones para la cooperación internacional al desarrollo. Sin embargo, al igual que ocurre con muchos otros conceptos clave en el actual debate sobre el desarrollo, el de “gobernabilidad” está siendo usado para diversos fines, en ocasiones contradictorios. Debido a ello, la discusión teórica en ocasiones invisibiliza el problema mismo, dificultando avanzar en las respuestas a los desafíos y amenazas para la gobernabilidad que hoy se presentan en la región. Una primera cuestión sobre la que habría que avanzar tiene que ver con el hecho a veces poco explicitado de que existe una diferencia significativa desde el punto de vista conceptual en las traducciones que se han hecho del concepto de gobernabilidad, ya que de allí se derivarían mucho “usos” y “abusos” (Hewitt, 2002).

### *a) Algunas aproximaciones al tema de la gobernabilidad democrática*

El término gobernabilidad constituye un buen ejemplo de aquellos conceptos sobre los cuales se ha escrito y discutido mucho, pero que aún están en construcción, tanto porque sus límites todavía son difusos, como porque muchas veces traspasan las fronteras de otros, o porque su definición ha respondido a una percepción unilateral sobre la eficacia de los gobiernos. Coppedge (1995) ha señalado que este término, más bien, se ha constituido en una suerte de etiqueta para un conjunto mal definido de fenómenos políticos, más que un preciso concepto analítico. Así, frente a esta evidente falta de consenso sobre el concepto de gobernabilidad, lo único que parecer suscitar el acuerdo entre aquellos autores que han tratado el tema es precisamente en relación al hecho de que no hay acuerdo sobre su significado.



A la confusión anterior también parece contribuir el hecho de que los análisis sobre gobernabilidad han acaparado buena parte de la discusión y atención, no sólo del *establishment* político, sino que también, e incluso con mayor intensidad, de los círculos académicos, medios de comunicación y opinión pública.

Precisamente esta última circunstancia ha sido clave en el proceso de mediación y sobreexposición que ha caracterizado en los últimos años al concepto. Parece ser que muchas de las crisis y problemas que hoy aquejan a nuestras democracias encuentran su explicación en las dificultades de gobernabilidad que éstas presentan. Son muchos, por no decir todos, los ámbitos del quehacer que se han intentado explicar en sus fortalezas o debilidades a partir de las dificultades de gobernabilidad. Ello ha contribuido a hacer más difícil su conceptualización. De esta manera, el término gobernabilidad se ha ido caracterizado por tener una connotación imprecisa y ambigua, lo cual ha permitido percibirlo con un concepto *catch-all words* o “atrápalo todo” (Flisfich, 1987).

Esta situación de falta de acuerdo en torno a qué entendemos cuando hablamos de gobernabilidad ha llevado a una suerte de ambigüedad acomodaticia o “consenso negativo”. Según Camou (2001) esto tiene que ver con tres tipos de núcleos de ambigüedad. En primer lugar, está la cuestión relativa a la delimitación de la problemática de estudio que abarca la gobernabilidad. En segundo término nos encontramos con la carencia de un modelo para el estudio de los problemas de gobernabilidad. Por último, el tercer núcleo de controversias, si nos interesa examinar los problemas de gobernabilidad desde la perspectiva particular de los regímenes democráticos, se refiere a la necesidad de esclarecer las complejas relaciones entre el ejercicio del gobierno democrático y el logro de adecuados niveles de gobernabilidad.

Para superar este embrollo, algunos autores han planteado una salida que consiste en adoptar alguna convención sobre su significado, aún a riesgo de acabar por no saber de qué se está hablando, qué se pretende analizar y por qué el tema tiene una importancia práctica crucial. Esto para evitar el inmovilismo, que podría provocar la dificultad para avanzar en los análisis, dada la gran variedad de enfoques y acercamientos al tema (Flisfisch, 1987). Sin embargo, para otro número no menos importante de autores, el hecho de que existan diferentes concepciones de la gobernabilidad no conduce de manera mecanicista a plantear que todas sean equivalentes. Precisamente muchas veces el intento por eludir este problema ha

llevado a un consenso minimalista, acomodaticio y normativo, según el cual la gobernabilidad se basa exclusivamente en normas a las que los países deben acercarse de manera prescriptiva (Saldomando, 2002).

Sin eludir esta dificultad, resulta del todo necesario intentar un acercamiento conceptual al término de gobernabilidad, toda vez que necesitamos trabajar con la realidad y no podemos hacerlo sin orientaciones, ya sea prácticas o evaluativos, y sobre todo porque cada vez resulta más necesario ir más allá de la maquinaria gubernamental para abordar este complejo tema. Más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que “eficacia”, “legitimidad” y “estabilidad” en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese encuadramiento, llevaría a la ingobernabilidad. En este caso, la gobernabilidad aparece como una propiedad específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes: la eficacia —efectividad o eficiencia— para llevar adelante sus metas y “encuadrar” a los gobernados.

El acento unilateral en estos componentes ha llevado a que muchos de los acercamientos al tema de la gobernabilidad estén marcados por la fuerte influencia funcionalista que intentó explicar la gobernabilidad en los años setenta como la elaboración del problema de dominación en sociedades capitalistas democráticas.

El retorno a la democracia desde fines de los ochenta vinculará la gobernabilidad estrechamente a los formatos que posibiliten generar estabilidad institucional y sustentabilidad a las jóvenes democracias latinoamericanas. Sin embargo, luego de pasada una década, los avances se mostraron insuficientes. Así, la visión reduccionista de la gobernabilidad deberá enfrentar en el cambio de década los problemas provocados por el emergente “plus de ingobernabilidad” —es decir, del conjunto de problemas políticos, económicos y sociales del que se hacen cargo las nuevas democracias— que se comienza a evidenciar en la región luego de pasadas las celebraciones por el retorno a la democracia en la casi totalidad de los países. Las contradicciones del modelo económico, por una parte, y las demandas de mayor participación y democracia, por la otra, serán la impronta que comenzará a pesar en el cambio de modelo de gobernabilidad.

El relanzamiento del concepto tiene que ver con las nuevas aportaciones teóricas y el resultado del acumulado de la evidencia empírica. Así, en los años noventa asistimos a un reposicionamiento del concepto de gobernabilidad. El

nuevo redimensionamiento del concepto se debe fundamentalmente a dos instituciones financieras multilaterales: el Banco Mundial<sup>2</sup> y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>3</sup>. Con leves diferencias de matiz, ambas instituciones intentan avanzar desde el ámbito explicativo a uno de carácter más operativo: cómo lograr las condiciones apropiadas en todos los niveles para alcanzar un desempeño gubernamental acorde con los objetivos del desarrollo económico. Se resalta el interés por la estabilidad, que es a la vez condición y resultado de un buen desempeño gubernamental.

A las dificultades ya anotadas de la complejidad conceptual que encierra el concepto de gobernabilidad, como se traduce comúnmente del inglés *governability*, y de las consiguientes complicaciones en los intentos de operacionalización para su análisis, se agrega también el problema derivado de la confusión que se genera de la traducción al español del término *governance* (gobernanza), estrechamente ligado al anterior. Esto se explica a partir del hecho de que entre ambos conceptos (y sus objetos de estudio) se reflejan enfoques de investigación y análisis distintos, pero que al mismo tiempo se perciben como interdependientes en cuanto que ambos competen al estudio de los problemas que enfrentan los países menos desarrollados en la consolidación de sus democracias.

Lo cierto es que gobernabilidad y gobernanza son, en estricto rigor, conceptos diferentes, aunque la frontera entre ambos está poco precisada. La confusión arranca del hecho de que ambos aparecen vinculados en su raíz etimológica. Sin embargo, para los efectos de análisis es necesario aclarar que su uso y aplicación refieren a fenómenos sociopolíticos (y objetos de investigación) distintos, aunque interrelacionados. Esta afirmación es necesaria en primer término, dado el hecho de que en no pocas ocasiones el término *governance* ha sido traducido en español de las más variadas formas<sup>4</sup>. De este modo, los ámbitos de investigación y análisis se han orientado en dos líneas: en una se investiga acerca de la posibilidad que la sociedad sea dirigida, en medio de la crisis de reforma del Estado y el proceso de desafección ante la política (gobernabilidad). En otra, se coloca el énfasis en la capacidad de dirección y coordinación de los gobiernos, en medio de entornos caracterizados por la incertidumbre y baja previsibilidad (*governance* o gobernanza); la diferencia se establece entre aquello que remite al colectivo sobre el cual se ejerce la acción del gobierno y aquello que atañe a la acción misma de gobernar.

En este punto del análisis nos parece necesario precisar el entendimiento que manejaremos en este trabajo acerca del concepto gobernabilidad. En nuestra perspectiva, la gobernabilidad democrática remite a la capacidad para enfrentar los retos y desafíos en un marco de respeto del Estado de derecho, en el cual las soluciones son el resultado del consenso de los actores estratégicos<sup>5</sup>. Así, al hablar de gobernabilidad democrática nos referimos a una cualidad propia de una sociedad, según la cual se estructura socio-políticamente de tal modo que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos democráticos (Barrera y Costafreda, 2002).

Nos parece que este acercamiento ofrece mejores posibilidades de operacionalización del problema. Aquí la gobernabilidad democrática es entendida no sólo como el producto de la capacidad de un gobierno para ser obedecido por sus propios atributos, sino que más bien es el resultado de la capacidad de los actores estratégicos para moverse dentro de determinadas reglas del juego, sin que ello tensione la situación al punto de llevarla a una situación de ruptura que derive en ingobernabilidad. Vista así, la gobernabilidad posibilitaría desarrollar estrategias más ajustadas e integrales, en las que podría colaborar la cooperación al desarrollo para generar sinergias y procesos más virtuosos en este campo. De lo que se trata es de generar estrategias para enfrentar los desafíos y amenazas, evitando caer en la trampa de salir al terreno a comprobar tesis, sino más bien desde la evidencia empírica recoger problemas a partir de los cuales formular teoría.

En esta línea de análisis—y con el objeto de avanzar de manera más clara en cómo enfrentar las amenazas, retos y desafíos de la gobernabilidad democrática—hace sentido el planteamiento desarrollado por Tomassini (1998 y 2002) acerca del concepto de gobernabilidad. Su análisis intenta acercarse cada vez más a una interpretación práctica y descriptiva del fenómeno de la gobernabilidad, sus causas y amenazas, que no dependa tanto de la validez de ninguna construcción teórica, aunque sí de la postulación de cuáles son las grandes aspiraciones de las sociedades contemporáneas, expresadas muchas veces en los imaginarios. Así, este autor propone una definición en sintonía con esta aproximación, más cercana a los arreglos que se adoptan para resolver las contradicciones que surgen de la relación mercado, sociedad y democracia.

Desde este punto de vista, el análisis de la gobernabilidad de la democracia debería responder, al decir de Tomassini (2002) a un fraseo cercano a la siguiente pregunta formulada por Przeworski (1996): “¿cuáles son las condiciones en qué debería encontrarse este año un país para que sea democrático el próximo?”. En definitiva se trata de ver cómo “fortalecer la gobernabilidad de la democracia en un mundo que, dejando atrás el siglo XX, ha adquirido un alto grado de neutralidad ideológica y pragmática, junto a un alto nivel de estimación y confianza en las opciones de la comunidad, de la ciudadanía y de la gente” (Tomassini, 2002:48). La propuesta de Tomassini saca el tema de la gobernabilidad de la discusión meramente académica, y la lleva a un plano más concreto en términos de análisis; así, deja de ser un asunto de reingeniería en el ámbito gubernamental, para ser el resultado de un conjunto mayor de elementos.

De esta manera, la gobernabilidad de la democracia depende de la capacidad del gobierno y sociedad, en tanto actores, para lograr diálogos de acercamientos que hagan posible formular políticas que permitan responder a lo que la sociedad espera del gobierno. Es aquí también donde podemos observar mejor y con mayor objetividad las eventuales fracturas a la gobernabilidad democrática en una sociedad determinada, las que en definitiva se pueden explicar a partir del símil de la “insuficiencia inmunológica” de un Estado. Para erosionar un sistema ya no es necesario la ocurrencia de grandes males, el desarrollo de un conflicto interno o la derrota en una guerra; basta escoger mal las políticas que la gente esperaba (Tomassini, 2002).

*b) La gobernabilidad democrática en la agenda de cooperación para el desarrollo*

La comunidad donante internacional ha respondido a los retos de la llamada “tercera ola” democratizadora, integrando la ayuda a la democracia como una de sus principales prioridades<sup>6</sup>. Sin embargo, es necesario entender esta ayuda en un contexto más general, el de la cooperación al desarrollo. La preocupación por el desarrollo en América Latina ha ido de la mano con la preocupación más amplia sobre el subdesarrollo, y por tanto, de la discusión acerca de los ingredientes de la receta para alcanzarlo.

Uno de los últimos intentos por dar respuesta a estos cuestionamientos ha sostenido que el desarrollo sólo se alcanzaría a partir del crecimiento económico<sup>7</sup>. Las llamadas reformas de “primera generación” fueron instalando la idea de que

conforme se implementaban sus políticas —recomendadas en el “Consenso de Washington”— y se colocaba el énfasis y el esfuerzo casi unilateralmente en el ámbito económico, se obtendría efectividad *per se* en las acciones para el desarrollo. Sin embargo, en ese proceso se iba dejando de lado y quedando relegado a un segundo plano el viejo e ineludible problema de la calidad de las instituciones, especialmente de las instituciones políticas, y de la capacidad estatal como factor determinante para el desarrollo. Esta lección se evidenció de manera empírica a partir de los resultados de las experiencias de reforma económica llevadas a cabo en África y América Latina, y sobre todo fue impulsada por los grandes desafíos que planteaba la desintegración de la Unión Soviética y la consiguiente transición de economías centralizadas a economías capitalistas en Europa del Este y la Comunidad de Estados Independientes. También se vio reforzada por el debate sobre las razones del éxito en las economías asiáticas de rápido crecimiento, fenómeno que mal se podía tomar como modelo del desarrollo del libre mercado (Hewitt, 2002).

En ese momento, el concepto de “gobernabilidad” se develó como sumamente útil, porque permitió a las instituciones financieras internacionales —y a la comunidad de donantes en general— abandonar el economicismo y volver a centrarse en cuestiones sociales y políticas fundamentales relacionadas con los programas de reestructuración económica.

Es importante subrayar el hecho de que tanto las organizaciones como el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regional —entre ellos el BID— y el Fondo Monetario Internacional carecen de toda competencia para intervenir en cuestiones políticas. De hecho, sus estatutos lo prohíben de manera expresa. Sin embargo, son evidentes las implicaciones políticas del tipo de reestructuración que se requeriría para crear un marco donde los mercados modernos funcionaran adecuadamente.

Aquí bastará pensar en cuestiones que van desde la lucha contra la corrupción en la administración pública, hasta la creación de nuevas relaciones entre trabajadores y empresarios, o la reforma del sistema judicial. Aunque estos temas quedaban fuera de las preocupaciones de las instituciones financieras tradicionales, podían ser decisivos como influencia en el éxito de los programas de financiamiento. Al hablar de gobernabilidad, se permitió que los bancos y organismos multilaterales para el desarrollo abordaran temas sensibles reunidos bajo una

denominación relativamente inofensiva, generalmente revestida de un lenguaje muy técnico, excluyendo así cualquier sospecha de que estas instituciones estaban excediendo los límites de su autoridad estatutaria al intervenir en los asuntos de política interior de los Estados soberanos.

Sin embargo, es importante entender que el nuevo protagonismo de los “temas de la gobernabilidad” en el discurso y práctica de las instituciones financieras internacionales y de los donantes no ha significado en ningún caso un debilitamiento del compromiso con las políticas de libre mercado. En los programas económicos neoliberales se añadió la preocupación por una “buena gobernabilidad” y por las reformas institucionales, con el fin de que éstos fueran más eficaces, y no para integrarlos en una nueva síntesis donde la economía dependería de consideraciones de orden social y político. Es precisamente este renovado interés por la gobernabilidad durante los años ochenta y principios de los noventa lo que explica las numerosas dificultades que experimentaban los países solicitantes cuando intentaban llevar a cabo iniciativas específicas.

La importancia creciente del tema de la gobernabilidad en la discusión acerca del desarrollo, ha permitido abrir una ventana que ha posibilitado a las instituciones financieras internacionales abandonar el callejón sin salida al que, a nivel teórico y práctico, habían sido impulsadas por su exagerada confianza y apuesta en los principios del libre mercado como apuesta casi unilateral para promover el desarrollo de los países de la región. A partir del posicionamiento del tema de la gobernabilidad en las instituciones internacionales, se operó un cambio importante en la concepción tradicional que éstas tenían para promover la modernización y mejoramiento clave para avanzar hacia el desarrollo económico y social. De allí que surge una nueva agenda de gobernabilidad entre los organismos multilaterales financieros y de cooperación que incluirá como ejes: reformas de los sistemas políticos, reformas de las estructuras institucionales y nuevos procedimientos para avanzar en el “buen gobierno”. (Saldomando, 2002.)

En las líneas que siguen nos centraremos en dos aspectos en clave de gobernabilidad: instituciones y capacidades institucionales. Como señala Prats (2001) el nivel de gobernabilidad de una sociedad o de un sector social depende fundamentalmente de dos factores íntimamente relacionados: a) la calidad del sistema institucional existente, es decir, de las reglas del juego o sistemas de incentivos y constricciones determinantes en gran parte del número de actores

y sus comportamientos, y b) las capacidades de gobernación de los actores sociales.

## **2. Instituciones y capacidad para el desarrollo**

Tanto los promotores de la democracia, por una parte, como la evidencia empírica acumulada por otra —sobre todo desde el retorno a la democracia en la región— han puesto sobre la mesa la discusión acerca de las dificultades para materializar el funcionamiento efectivo de los sistemas democráticos y de la democracia misma en contextos de un clima creciente de ingobernabilidad, que en nuestra región suele ser expresión inequívoca de una manifiesta debilidad estatal e institucional. Esta constatación ha ido revalorando la idea desestimada durante los ochenta acerca de que el requisito fundamental para una democracia efectiva es un Estado eficaz<sup>8</sup>.

En la misma medida que el Estado expresado en sus capacidades no es eficaz afecta la credibilidad de la democracia. Esto se debe a que la debilidad del Estado compromete la eficiencia del mercado y la vitalidad de la democracia. Un Estado capaz, efectivo y eficaz, es necesario para garantizar la seguridad pública y el respeto de la ley, condiciones necesarias tanto para la consolidación de la democracia como el desarrollo económico y social<sup>9</sup>.

Sin embargo, resulta sorprendente la escasa atención que se presta a este elemento esencial del desarrollo, a pesar de que, como se ha señalado, no hay desarrollo sin un Estado que funcione bien, tanto en su nivel central como en sus niveles territoriales; esto es, que funcione bien en sentido de eficiencia, y, sobre todo, que funcione bien en sentido de transparencia y *accountability*. Tal parece que en muchos de los países de la región el problema no es de ineficiencia del Estado, sino que de la ausencia de éste. Paradójicamente, como señala Payne (1999) se ha ido instalando la idea de que para que el mercado funcione adecuadamente, se requiere de un sector público que garantice el desarrollo social y económico<sup>10</sup>. Sin embargo las organizaciones —y entre éstas, el Estado— no se originan, evolucionan y desarrollan en un campo de asepsia. Todas las organizaciones, y entre éstas sin duda el Estado, están afectadas directa o indirectamente por un entorno que impacta en su estructura, y sobre todo en su desempeño.



Sin embargo, para avanzar en esta dirección es necesario reflexionar sobre un aspecto que cada vez comienza a preocupar más a los cooperantes y que tiene que ver con que los proyectos que se implementan la mayoría de las veces fracasan parcial o totalmente debido a que la intervención no aborda en forma adecuada el entorno institucional en el cual funciona la organización (PNUD, 1993). De esta forma, ha ido quedando claro que todo lo que se haga para contar con diagnósticos más certeros que contribuyan a mejorar el desempeño de una organización pasa por una comprensión de las fuerzas externas a la organización que pueden facilitar o inhibir ese desempeño. Apoyar la creación de entornos favorables parece estar hoy cada vez más a la base de la cooperación al desarrollo.

Un acercamiento efectivo para analizar el entorno institucional es el desarrollado por Lusthaus et al. (2002), quien señala que para diagnosticar mejor cual es el entorno favorecedor y también forjar capacidades para influir en dicho entorno y adaptarse a él en la medida que evoluciona, es necesario centrar la atención en tres componentes de este entorno: reglas, *ethos* y capacidad.

Las reglas e instituciones en el enfoque del nuevo institucionalismo son una misma cosa. Así, *las reglas o instituciones* remiten a las normas formales que ejercen influencia positiva o negativa en el comportamiento de las organizaciones y de los actores sociales a través de los incentivos y de las limitaciones que proporcionan o imponen. Hay normas o reglas para todas las dimensiones del entorno: algunas son formales (leyes, normativas y procedimientos formales) mientras que otras son informales (costumbres, convenciones sociales, valores, etc.) aceptadas por todos. Algunas reglas son explícitas, otras son implícitas; algunas son codificadas, otras no tanto. Las reglas codificadas tienden a hallarse en entornos políticos y administrativos.

El *ethos* de una institución abarca las reglas o normas más bien informales de una sociedad; es decir, la historia, los valores culturales, las normas y los tabúes del medio en el cual funcionan las organizaciones. Este *ethos* remite también y de manera cada vez más importante a la capacidad de la sociedad de avanzar en acuerdos, y de construir o articular proyectos de Estado a partir de un imaginario de país. Al igual que las reglas y otras expectativas no escritas de la sociedad, el *ethos* institucional impone limitaciones al comportamiento de las organizaciones y de las personas que trabajan en ella (Lusthaus, et al., 2000). Si bien estos elementos son de los más difícil de medir y evaluar, suelen

ser centrales para modelar el comportamiento y el desempeño de las organizaciones<sup>11</sup>.

Por *capacidad institucional* suele entenderse en general la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible. Así, en los casos en que en los países las capacidades son deficientes —es decir, cuando un gobierno no está en condiciones de aplicar con eficacia sus propias políticas— las consecuencias para la sociedad pueden resultar muy negativas.

Buena parte de la evidencia empírica disponible parece confirmar la importancia de los factores institucionales —respeto por el precepto legal, calidad de burocracia, ausencia de corrupción, el cumplimiento fiable de contratos, la protección de los derechos de propiedad, el grado de predictibilidad de las políticas y el nivel de libertades democráticas— tanto en el crecimiento económico como en la *performance* de otros resultados sociales y económicos, como el índice de inversión, la tasa de crecimiento de la productividad, el crecimiento económico, la formación de capital humano, el mejoramiento de los mercados y la reducción de la pobreza (Payne y Losada, 2000).

Se dispone también de bastante evidencia empírica que abona una correlación positiva entre desarrollo institucional y crecimiento económico. El Banco Mundial ha recogido diversos estudios que se han ocupado del tema mediante largas series comparativas de evolución del crecimiento entre un gran número de países. Tomando como indicadores de desarrollo institucional la garantía y asignación de los derechos de propiedad, la garantía de cumplimiento de los contratos, la existencia y fiabilidad de mecanismos de solución de disputas, incluido el poder judicial, la vigencia efectiva del sistema de mérito y el grado de corrupción existente, se evidencia una correlación positiva entre estos indicadores y las mayores tasas de crecimiento de los países. Esta correlación positiva se sigue manteniendo cuando los indicadores de desarrollo institucional se aíslan de otros factores económicos, tales como la inflación, el comercio, el tamaño del sector público, los términos de intercambio y su volatilidad. Existen estudios que muestran correlaciones también positivas entre desarrollo institucional y mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y financiera, y entre desarrollo institucional y tendencia a la reducción de la pobreza. Más importante todavía, existen estudios que examinan los efectos de las reglas informales, principalmente de la confianza, sobre el desempeño económico, y encuentran que la confianza

(más que las instituciones formales) tiende a promover el crecimiento (Banco Mundial, 1998: 15-17).

Sin embargo, como señalan Payne y Losada (2000:33), a pesar de esta evidencia sobre el vínculo virtuoso entre instituciones y desarrollo, “no existe una teoría ampliamente aceptada, ni mucho menos los conjuntos válidos y fiables de medidas institucionales necesarias para verificar de manera segura la hipótesis sobre la relación entre instituciones y desarrollo”.

Sigue existiendo entonces, el desafío y la necesidad de desarrollar mejores herramientas conceptuales para mejorar la capacidad de los diagnósticos acerca de los obstáculos institucionales al desarrollo económico y social en cada país. Refinar el aparato instrumental posibilitaría a las agencias de cooperación y ayuda al desarrollo incorporar de manera más efectiva la variable institucional, mejorando con ello la efectividad en sus acciones. Lo anterior no se agota sólo en lo instrumental, sino que también posibilitará una mejor comprensión de los vínculos entre variables institucionales y estilos de desarrollo en la región (Payne y Losada, 2000).

A pesar de las limitaciones señaladas arriba, un buen punto de partida siempre será preguntarse acerca de cómo, con los medios disponibles, se genera, y cómo se mide, la capacidad institucional. El paso desde la elaboración conceptual a la aprehensión empírica, aún con riesgos, permite un acercamiento para su operacionalización en términos analíticos.

De forma más amplia se ha vinculado la noción de capacidad institucional con la idea de “buen gobierno”. Para el Banco Mundial (1997) el “buen gobierno” se asocia con la capacidad de emprender y fomentar de manera eficiente acciones tales como mantener los preceptos legales, garantizar educación y salud de calidad de manera equitativa y mantener infraestructura básica de servicios. En América Latina, el tema del “buen gobierno” aparece a partir de reflexiones sobre, por una parte, los mecanismos que podrían permitir a los países de la región superar el nudo crítico del agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro y de los déficit de la matriz Estado-céntrica, pero también de las soluciones que sólo se centraban en el adelgazamiento del Estado como respuesta. Lograr un “buen gobierno” depende, entre otros factores, de la efectividad de la configuración general del conjunto de instituciones que ordenan y gobiernan las relaciones entre individuos o los grupos de éstos. Ciertamente, y aunque el “buen gobierno”

no es una condición suficiente, es sin duda una condición necesaria, una condición *sine qua non*.

Payne y Losada (2000:36) definen capacidad institucional como “la competencia o suficiencia de la configuración de las instituciones de una sociedad (entendidas como las normas y reglas formales e informales) que permiten la resolución efectiva de los problemas colectivos presentes y futuros a que se enfrenta una sociedad, de modo que ésta pueda experimentar un desarrollo social y económico sostenido en un contexto en el cual las libertades básicas, garantías constitucionales y derechos humanos estén razonablemente asegurados”.

En esta definición están presentes una serie de elementos que la convierten en una aproximación inclusiva e integral. En primer lugar se vincula el buen desempeño institucional con la capacidad de establecer mecanismos de resolución de problemas colectivos a corto y largo plazo; aspecto que alude a la sostenibilidad y la capacidad de renovación de las instituciones. En segundo lugar, la definición establece un criterio finalista para evaluar la capacidad institucional cuando la supedita a la generación de crecimiento económico y social sostenido. Finalmente, la definición agrega una serie de exigencias en cuanto al contexto donde puede desarrollarse tal capacidad, que pueden resumirse en la existencia de un Estado democrático de derecho; así, la misma se convierte en un buen punto de partida para los efectos de avanzar en la cuantificación (Costafreda, 2001).

Por otro lado, es necesario también aclarar una confusión que se presenta. El desarrollo de la capacidad se entiende generalmente como desarrollo de los recursos humanos. Esto es equívoco, ya que el desarrollo de la capacidad es un concepto más amplio. Se refiere no simplemente a la adquisición de habilidades, sino también a la capacidad para utilizarlas, no en relación exclusivamente con las estructuras de empleo, sino sobre todo con el capital social y las diversas razones por las cuales las personas comienzan a incorporarse a una ciudadanía activa.

Pero la discusión conceptual parece todavía abierta en otros frentes. Existen enfoques que apuntan a la diferencia conceptual entre la capacidad institucional en sí misma y las intervenciones para lograr esa capacidad. Sobre este último punto es posible distinguir tres momentos en la preocupación por mejorar la capacidad institucional del Estado para cumplir con sus obligaciones. El énfasis en los ochenta estuvo en las intervenciones dirigidas a mejorar las habilidades

para cumplir las funciones del Estado bajo el concepto de fortalecimiento institucional en términos de reingeniería organizacional. En la década pasada, se apostó por el fortalecimiento de las instituciones públicas como condición para avanzar hacia el “buen gobierno”. Hoy el concepto se vincula más con lo que se ha dado en llamar construcción de capacidad institucional (Ospina, 2002).

A la dificultad derivada de la discusión conceptual se desprende otra, vinculada a las posibilidades de medir la capacidad institucional. En un estudio, Payne y Losada (2000) proponen tres enfoques posibles para medir la capacidad institucional<sup>12</sup>. Se trata de tres propuestas que se relacionan de manera concéntrica con los dos elementos principales de la ecuación: capacidad institucional y desarrollo humano. El primer enfoque remite al desempeño en términos del desarrollo humano; el segundo enfoque representa un espacio intermedio donde se encuentran los factores que conducen al desarrollo, y en el tercer enfoque se aborda el área que corresponde a las características propias de las instituciones.

El primer enfoque se sitúa más cerca del desempeño en términos del desarrollo humano. Tomando como base los indicadores del desarrollo humano, se propone una adaptación de éstos manteniendo los indicadores básicos de renta, logros educativos y resultados sanitarios, resultando de ello un Índice Modificado de Desarrollo Humano (IMDH). Se parte del supuesto de que la capacidad institucional de una sociedad se refleja tanto en la capacidad para conseguir y mantener un determinado nivel de desarrollo humano, como en la capacidad de mejorar el nivel de desarrollo humano a lo largo del tiempo. (Payne y Losada, 2000:41).

El segundo enfoque representa un espacio intermedio donde se encuentran los factores que conducen al desarrollo. Luego de un análisis teórico y empírico de diversas fuentes, se seleccionan cuatro factores de desarrollo generales en cuanto variables y que influyen en el índice de evolución del desarrollo social y económico: nivel de inversión en capital humano, grado de adhesión a la ley, grado de estabilidad macroeconómica y nivel de regulación y apertura de los mercados.

Los supuestos que están tras la selección de estas variables como medida de capacidad institucional de una sociedad se amparan en que dichos factores se estiman necesarios, para la evolución sostenida del desarrollo humano y, en segundo lugar que el impacto sobre estos factores varía proporcionalmente

dependiendo de la capacidad de las instituciones de un país (Payne y Losada, 2000: 49).

En el tercer enfoque se intenta reunir el amplio espectro de cualidades institucionales que eventualmente podrían servir para caracterizar una sociedad, en un menú de opciones que represente su capacidad para resolver problemas colectivos vinculados a la tarea de mejorar el desarrollo humano. A pesar de ciertas dificultades analíticas y operativas, se sostiene que aunque el crecimiento económico y la inversión han figurado prominentemente como variables dependientes en la literatura existente, hay pocos trabajos que hayan examinado la relación entre factores institucionales y el concepto más amplio de desarrollo humano.

Otra línea de acercamiento posible al tema de la medición de las capacidades, surge a partir de interrogarse sobre dimensiones más cualitativas que ayuden a identificar y comprender mejor la variable capacidad institucional. Tres interrogantes claves nos ofrecen algunas pistas: ¿Quiénes ejercen la capacidad institucional? ¿Cómo se ejerce esa capacidad? ¿Para qué se ejerce esa capacidad?<sup>13</sup> Frente a la pregunta sobre quiénes ejercen la capacidad institucional, la respuesta pareciera transitar por “explorar la capacidad gubernamental para recibir, priorizar y responder a las demandas que se expresan como problemas públicos, sea a través de la acción de los actores constituidos en la arena política, sea a través de grupos amplios que de modo disperso logran expresar sus demandas. El cómo se ejerce esa capacidad, refiere al modo en que se articulan los intereses, así como la eficacia, eficiencia, flexibilidad, calidad, innovación, evaluabilidad y sustentabilidad de las respuestas de las instancias de gobierno. Por último, el para qué se ejerce esa capacidad contempla la perspectiva de aumento global del valor social, los temas de pertinencia y equidad, esto es, el modo en que las instancias de gobierno atienden y dan respuesta apropiadas a las demandas de los actores mayoritarios de la población, tomándose decisiones concretas y coherentes con cada problemática en cuestión” (Repetto, 2003).

De esta manera, observamos en esta apretada e incompleta visión, cómo los diversos aportes que se desarrollan a partir de la década de los ochenta desde el “nuevo institucionalismo”, unidos a los planteamientos de la “economía institucional”, revestirán una importancia decisiva en la evolución del pensamiento sobre el desarrollo, particularmente en el caso de estos últimos, a partir de su

insistencia en la necesidad de garantizar un marco institucional adecuado para la actividad económica<sup>14</sup>.

En parte esta evolución, y las fuertes críticas desatadas por las reformas de primera generación y su escaso impacto en términos de cambios significativos en las cuestiones de desarrollo, llevó a replantear el tema en función de un nuevo diagnóstico. Lo que se requería eran instituciones fuertes que permitieran viabilizar las reformas.

El hecho de reconocer que las “instituciones importan” permitió legitimar el enfoque de los neoinstitucionalistas. La creciente valoración del aporte de las instituciones al desarrollo parece confirmarse cada día más. Así, parecen ganar espacio quienes proclaman que las instituciones y la política también importan.

De esta manera los esfuerzos de parte de la comunidad financiera y de donantes internacionales destinados a promover una gobernabilidad estable en los años noventa se presentaron a menudo como elementos de un programa de reforma institucional<sup>15</sup>. Los instrumentos para cumplir esta tarea son: construcción de capacidades institucionales, capital social, descentralización y redes. Desde esta perspectiva, la gobernabilidad se refiere ahora a una capacidad de gerencia y dirección abierta y flexible por parte del gobierno, las instituciones y la sociedad civil<sup>16</sup>. Otros desarrollos teóricos recientes abonan la relevancia de las instituciones para el desarrollo. El Banco Mundial ha realizado estudios que muestran correlaciones positivas entre desarrollo institucional y mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y financiera y entre desarrollo institucional y tendencia a la reducción de la pobreza (Banco Mundial: *Beyond the Washington Consensus: institutions matter*, 1998). Desafortunadamente, el propio Banco indica que considerando el índice compuesto de desarrollo institucional, América Latina, a pesar de los avances registrados desde 1990, aparece detrás de todas las regiones, con la sola excepción de África.

Así las cosas, no cabe duda que es preciso y prioritario a la vez avanzar por mejorar nuestras instituciones y también la capacidad institucional. Parece del todo acertado apostar por la construcción de esas capacidades y sobre todo de una “infraestructura institucional” para cada país. ¿Por qué, si la creación y desarrollo de la infraestructura física es siempre prioridad de los gobiernos, no se discute su utilidad, suscita consensos y forma parte de las agendas de éstos, no es posible entender de la misma manera la modernización institucional? Mientras

esta interrogante no se responda adecuadamente seguiremos dando pasos en falso, o avanzando cuatro y retrocediendo dos. Como señala Miguel G. de Mero-dio (2003) “las naciones deben tener como tarea colectiva prioritaria la construcción de infraestructura institucional. Ésta va más allá del mero fortalecimiento de departamentos, de la asistencia técnica en análisis de causas y planificación de soluciones, de la capacitación de los servidores públicos o del diseño de sistemas informáticos que hagan más eficientes determinados procesos o controles. Un país cuenta con una verdadera infraestructura institucional cuando la regla, y no la excepción, es que sus instituciones públicas son capaces, estables y fuertes”.

Se dispone ya de suficientes pruebas y evidencia empírica, como señalábamos al inicio, para colocar atención a la relación virtuosa entre calidad de las instituciones y desarrollo, pero tal parece que los actores estratégicos no lo saben. El principal desafío estará, entonces, en visibilizarlo<sup>17</sup>.

### **3. Eficacia en el desarrollo: la discusión emergente**

¿Está siendo efectiva la cooperación al desarrollo? Esta es una pregunta que surge continuamente en los organismos multilaterales, agencias y países vinculados en los programas de cooperación al desarrollo, sobre todo, a partir de dos hechos: en primer lugar, el cuestionamiento de los paradigmas tradicionales del desarrollo humano y de las políticas de asistencia a la democracia y por otro, el debate sobre la eficiencia y el impacto de las políticas de la cooperación al desarrollo. Particularmente esta falta de resultados tangibles se ha comenzado a expresar en una suerte de impotencia y de cansancio que se ha dado en llamar en “fatiga del donante”<sup>18</sup>.

El contexto de fondo tiene que ver con una cierta desesperanza respecto de la falta de avances en el ámbito de desarrollo democrático de los países en vías de desarrollo, lo que dificulta y genera serias restricciones para el resto de las intervenciones, especialmente en el campo de las reformas económicas. El retorno a la democracia en el marco de la “tercera ola democratizadora” de fines de los ochenta parecía muy auspicioso para toda la región<sup>19</sup>. Esto trajo consigo nuevos retos para la consolidación de las democracias, tales como el fortalecimiento de la gobernabilidad y el desarrollo de las instituciones democráticas. Sin embargo,



pronto se comenzó a evidenciar que este paso desde la transición a la consolidación democrática se hacía cada vez más lento y menos efectivo.

Lo anterior se explica, de una parte, por las dificultades mismas de los procesos de recuperación de las democracias —expresadas en las dificultades propias de las transiciones a la democracia— y de otra, porque en varios casos, más que la recuperación de la democracia perdida, a lo que se asiste es a la fundación de modelos democráticos en los que se experimentará por primera vez con métodos de gobernabilidad que integran un sistema de relaciones políticas abierto y competitivo (Sojo, 1999).

La apuesta por la democracia que se hace en América Latina intenta conjugar ésta con los principios de crecimiento, equidad, igualdad y desarrollo. Esto hace mucho más complejo el desafío de esa conjugación. Este proceso se desarrolla en la región teniendo otros varios frentes abiertos de problemas aún sin resolver. Lo anterior supone, entre otras cosas, tener que administrar otras polarizaciones sociales y resolver el modo de inserción internacional desde posiciones claramente más débiles y ventajosa que los otros actores internacionales. A la par, también, se debe avanzar en el proceso de modernización sin mucha capacidad de crear tecnología y salir a construir —de acuerdo con la ortodoxia imperante por el consenso de Washington— externalidades positivas a partir de profundizar en las ventajas comparativas avanzando en las competitivas. Este proceso genera muchas más tensiones para la región que la crisis fiscal que afectó a la Europa occidental hacia fines de los sesenta, diagnosticada como insatisfacción de demandas por exceso de democracia. En América Latina lo que observamos más bien es la existencia de un “plus de ingobernabilidad” que es necesario enfrentar en razón del subdesarrollo y que se convierte en una amenaza para los procesos de consolidación (Achard y Flores, 1997).

Así, el retorno a la democracia no sólo trajo consigo los problemas del reaprendizaje democrático, con su propio correlato de crisis e inestabilidades asociadas al proceso de reacomodo de los actores —nuevos y viejos— al nuevo orden democrático, expresado en los frágiles sistemas políticos, sino que también implicó la necesidad de enfrentar drásticos ajustes económicos, junto con el procesamiento de cambios más profundos en la estructura de sus economías.

De este modo, el optimismo y entusiasmo inicial entre la comunidad de

cooperantes parece haberse convertido en una frustración creciente frente a las insuficiencias de las democracias restauradas o emergentes y la lentitud de los procesos de democratización de muchos países en desarrollo. Esta frustración se deriva de los menguados logros de las jóvenes democracias, con la percepción que tienen los cooperantes acerca del desempeño de nuestras democracias. Lo cierto es que después de más de una década de inversión significativa de recursos, los donantes se encuentran insatisfechos por los resultados conseguidos, en comparación con lo que inicialmente esperaban conseguir. Esta frustración ante la escasa efectividad de la asistencia internacional a la democracia, en un período de disminución de los compromisos financieros y presiones múltiples sobre los presupuestos de la ayuda, ha generado esta creciente “fatiga” entre los donantes.

*a) ¿Cuáles son las razones de esta fatiga de los donantes?*

Varias son las entradas posibles para intentar un acercamiento a la explicación. En primer término, porque se dispone de menos recursos, porque hay dudas sobre los mecanismos de ayuda y/o porque se piensa que las cosas se podrían hacer de una manera distinta. Aun más, podrían argumentarse razones ideológicas y otras de orden político estratégico.

Como señala Romero (1998) “este retroceso no es consecuencia fundamentalmente de la fatiga de la ayuda, ni de ningún otro estado de opinión social o política basado en la desconfianza sobre la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo o en el apoyo a instrumentos más adecuados para el desarrollo humano de los pueblos del sur. Tampoco cabe atribuirlo simplemente a una falta de voluntad política de los donantes. Es consecuencia de la contradicción entre las normas, objetivos y decisiones que rigen las relaciones norte-sur y las que son necesarias para que se realice la cooperación solidaria. Estas flechas van ciertamente en sentido contrario”.

De esta manera, el sistema actual de ayuda al desarrollo contiene numerosa evidencia que permite afirmar que se encuentra en una situación de crisis.

*b) Repensando la eficacia en la ayuda para el desarrollo*

Como decíamos antes, la frustración y el pesimismo que los procesos de democratización en la región han ido dejando respecto de su real capacidad para

arribar a regímenes democráticos y con ello crear las condiciones de gobernabilidad y capacidad institucional clave para impulsar el desarrollo, así como los escasos impactos de la cooperación al desarrollo en términos más generales, están obligando a estos organismos a evaluar este tipo de ayuda, tanto en su modalidad de intervención como en la medición de la efectividad de sus resultados. Es así como, durante las dos últimas décadas, las preocupaciones acerca de la efectividad de la cooperación han provocado un proceso casi constante de revalorizaciones de su accionar.

Este proceso se ha nutrido de varias corrientes, todas tributarias entre sí y que han partido de un mismo análisis inicial. Las evaluaciones de países donantes en los años ochenta condujeron a discusiones dentro de la comunidad internacional de cooperantes, en especial dentro del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC), el cual llevó a cabo una serie de seminarios sobre el tema. Producto de estas discusiones, el Comité publicó un documento titulado “Principios para las nuevas orientaciones en la cooperación técnica”, que llamó a realizar cambios en las prácticas existentes (Fukuda-Parr, Lopes y Malik, 2002).

En esta misma dirección, el PNUD lanzó un programa con treinta gobiernos de África para pasar revista a la efectividad de la cooperación técnica y establecer políticas y prioridades nacionales<sup>20</sup>. Los resultados de estas experiencias fueron publicados en un importante libro que compiló buena parte del material acumulado sobre el tema y la discusión sobre el mismo<sup>21</sup>. Las conclusiones mostraban que la cooperación técnica había probado ser efectiva en atender cierto tipo de trabajo, pero menos efectiva en desarrollar instituciones o en consolidar las capacidades locales.

A lo largo de los años noventa, hubo otra corriente de diálogo acerca de cómo desarrollar mejor los vínculos entre donantes y receptores, y una preocupación cada vez mayor sobre la carencia de “apropiación” como elemento importante que minaba la eficiencia, no solamente de la cooperación técnica, sino también de otras formas de ayuda, especialmente los créditos para ajuste estructural (Banco Mundial, 1998).

En 1994, por ejemplo, OECD/DAC convinieron en establecer “nuevas orientaciones para la asistencia para el desarrollo”, enfatizando la necesidad del control local y del desarrollo de la capacidad a largo plazo, seguido por un llamado a una nueva asociación para reestructurar el siglo XXI. Más recientemente, el

Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se han desplazado, de arriba a abajo, de los programas de ajuste estructural a un proceso más participativo que reúna a las partes interesadas locales para ayudar a definir las políticas nacionales socioeconómicas para la reducción de la pobreza. Como base para la toma de decisiones acerca de la ayuda y el alivio de la deuda se utilizaron entonces los documentos sobre estrategia de reducción de la pobreza (Fukuda-Parr, Lopes y Malik, 2002).

Durante los noventa, muchas agencias de ayuda introdujeron también el sistema de gestión basada en los resultados. Recientes estudios comparativos de evaluación sugieren que las agencias de ayuda han logrado mejores resultados en un cierto período de tiempo. El Informe del PNUD sobre la efectividad del desarrollo de 2001 muestra que el porcentaje de proyectos considerados efectivos se incrementó, de un 35% en 1992-1998, a un 60% en 1999-2000. Del mismo modo, el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido también mostró una tendencia ascendente, de un 66% en los años ochenta, a un 75% en los años noventa, de proyectos clasificados como satisfactorios o mejores en términos de objetivos inmediatos alcanzados. En el Banco Mundial, el porcentaje clasificado como satisfactorio o mejor con respecto a los resultados se incrementó, de un 72% a principios de los años noventa, a un 81% al final de la década (PNUD, 2001).

En tanto, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también han avanzado en el proceso de mejorar sus instrumentos y políticas de cooperación al desarrollo para conseguir resultados más efectivos. En el documento *Eficacia para el desarrollo, asociaciones y desafíos para el futuro* (2002), preparado por el Banco Mundial para la reunión del Comité para el Desarrollo, se señalan algunos lineamientos y orientaciones que constituirán la política del Banco en el ámbito de la efectividad para el desarrollo.

El Banco Mundial (2002) llevó a cabo una evaluación detallada de esas cuestiones, basándose en las extensas investigaciones realizadas y en la labor del Departamento de Evaluación de Operaciones. Los resultados fueron recogidos en el documento *The role and effectiveness of development assistance: Lessons from World Bank experience*<sup>22</sup>. En el estudio se examina una multiplicidad de datos sobre la relación entre la experiencia en desarrollo y la asistencia oficial para el desarrollo en los últimos cincuenta años, con especial énfasis en la experiencia que ha tenido

el Banco Mundial en las últimas décadas. Se han observado importantes progresos en materia de salud, educación y reducción de la pobreza, impulsados, en gran medida, por la aplicación de políticas más acertadas.

Sin embargo, numerosos países y grupos han quedado al margen de esos progresos, en gran parte debido a deficiencias no sólo en las políticas sino también en las instituciones y la gestión de gobierno. En el trabajo se señala que la asistencia para el desarrollo ha contribuido notablemente a los importantes avances realizados, a pesar de que se han registrado tanto éxitos como fracasos.

En un documento posterior que amplía los temas abordados en el primer informe se sostiene que “el desafío que plantean los resultados para los donantes y los organismos de desarrollo va más allá de la prestación de ayuda a los países para desarrollar los conocimientos, información y capacidad que necesitan para medir y gestionar mejor los resultados. Entraña también la cuestión más amplia de la eficacia para el desarrollo: la forma en que estos organismos pueden maximizar su impacto, trabajando en diversos países y sectores y en colaboración con asociados” (Banco Mundial, 2002: 8-9).

En esta misma dirección viene trabajando el Banco Interamericano de Desarrollo. Durante el año 2002 el BID dio un impulso significativo en su atención a la efectividad en el desarrollo. A partir de instrucciones de sus gobernadores de adoptar una serie de medidas para mejorar la calidad de sus proyectos desde su concepción y la efectividad de su cartera de proyectos, se desarrolló una variedad de alternativas concretas para mejorar el diseño, monitoreo y evaluación de sus programas y proyectos. Esto se ha plasmado en todas las instancias de trabajo tanto de investigación, análisis y operación del banco, permeando así a toda la organización a partir de esta lógica. Por ejemplo, en el documento de Estrategia de Modernización del Estado el aspecto de monitoreo, evaluación e indicadores de seguimiento recoge todos estos criterios orientadores de la eficacia para el desarrollo. A esto se agrega la creación recientemente de una oficina que centrará su trabajo en el área de efectividad en el desarrollo y en torno a un conjunto de indicadores que permitan potenciar las intervenciones en términos de conseguir efectos e impactos.

La premisa que fundamenta estos planteamientos del BID y del BM es consistente con el análisis desarrollado por las otras agencias y organismos multilaterales. Los organismos de ayuda no logran resultados en términos de

desarrollo a través de medidas individuales, pero pueden contribuir a ello. Para los organismos, el éxito depende del despliegue eficaz de asistencia de alta calidad en los países y en los programas, y de la influencia en las políticas y en los programas de los países, a menudo desde lejos. Dadas las grandes necesidades de los países en desarrollo en relación con los recursos disponibles de los donantes, el problema es la forma de orientar mejor esos recursos —financieros y de asesoramiento— para lograr resultados.

En este trabajo nos vamos a concentrar más precisamente en las razones más bien endógenas, propias del sistema de ayuda existente en la actualidad, destacándose como nudos los problemas referidos a la condicionalidad de la ayuda, la falta de coordinación entre donantes o los mecanismos para evaluar la ayuda. En particular nos interesa especialmente analizar los efectos de la ayuda al desarrollo en el ámbito de la capacidad institucional y de la gobernabilidad. Esto sobre todo desde que el concepto de gobernabilidad se incorporó en el lenguaje y la práctica de los organismos multilaterales y agencias de cooperación. Parecía obvio que la gobernabilidad tendría que ser medida y que la evaluación empírica debería ser asumida para contar con evidencias acerca de su impacto real.

De esta manera la agenda de gobernabilidad democrática comienza a formar parte del proceso de evaluación de la efectividad de la asistencia a la democracia y a la gobernabilidad. Como Carothers (1999:339) (Santiso, 2000) señala “tras más de una década de asistencia internacional a la democratización, es urgente medir la relevancia y el impacto de las políticas de cooperación en este ámbito, sobre todo en un período en que los compromisos de ayuda decrecen debido a las constricciones de presupuesto y el cambio de ambiente internacional tras el final de la guerra fría, con menos consideraciones estratégicas”.

Sin embargo, la tendencia a usar e incluso abusar de los indicadores cuantitativos y abstractos para evaluar el impacto de la asistencia endógena a procesos complejos de democratización es preocupante, ya que la gran cantidad de recursos que se destinan a este objetivo, así como la proliferación de marcos conceptuales e indicadores que intentan medir la gobernabilidad, lejos de aclarar, están comenzando a confundir y saturar de objetivos y requisitos, generando una suerte de agobio en los países receptores, que encuentran cada vez más dificultades para trabajar con los indicadores propuestos (Santiso, 2000). Los programas de apoyo a la democracia, señala Carothers, “representan un desafío particular para los

evaluadores porque resulta sumamente difícil acordar criterios precisos de éxito en el ámbito político y establecer relaciones claras de causalidad entre los proyectos específicos y las tendencias políticas más extensas (Carothers, 1999:339-340).

Se requiere, entonces, no sólo de indicadores cuantitativos, sino que también debemos ampliar la mirada hacia lo cualitativo. Esto implica establecer un marco claro y acordado para evaluar el estado y las dinámicas de la gobernabilidad democrática, medir los progresos en la democratización y el buen gobierno y evaluar el impacto de las intervenciones de la comunidad internacional en estos procesos de cambio. El resultado que pretende la política es, en última instancia, conseguir un grado razonable de cohesión de la sociedad mediante la canalización de demandas, la regulación de conflictos y la implementación de políticas públicas. Cada política pública significa una serie de intervenciones en un ámbito conflictivo de la vida social, intentando someter el conflicto a cierto control, mediante la redistribución de recursos de todo tipo y recurriendo —si conviene— a la coacción. El resultado agregado de cualquier política pública repercute sobre los equilibrios sociales existentes, para reforzarlos o para modificarlos.

Cuando este resultado produce una relativa cohesión entre los grupos y los individuos de una misma sociedad, puede hablarse de la gobernabilidad de una comunidad. Por el contrario, si la actividad política se revela incapaz de producir la cohesión indispensable, la sociedad en cuestión se hace ingobernable.

#### **4. Incentivos, gobernabilidad y capacidad para el desarrollo**

De las líneas anteriores se desprende la constatación —que por lo demás buena parte de diversos trabajos teóricos, académicos y evidencia empírica acumulada se han encargado de subrayar— de que existe una correlación positiva entre democratización en clave de gobernabilidad democrática, capacidades institucionales y desarrollo humano. Este supuesto, como dijimos, ha justificado el que se haya dirigido parte importante de la cooperación al desarrollo a los procesos de democratización que se iniciaron desde los años ochenta en América Latina. Sin embargo, como anotábamos también más arriba, se ha comenzado a evaluar seriamente este tipo de ayuda, dados los escasos y relativos resultados en términos de impactos.

El propósito de este apartado es tratar de avanzar en el análisis acerca de cómo las instituciones y reglas del juego, por un lado, influyen decididamente en el comportamiento y las relaciones entre los actores políticos, pero también cómo paralelamente necesitamos trabajar en el sentido de fortalecer dichas capacidades de gobernabilidad democrática, siendo éste un espacio privilegiado de trabajo para los organismos y agencias de ayuda para el desarrollo. No obstante lo anterior, y dado la necesidad de obtener resultados que permitan mover indicadores, se va a requerir que la agenda de gobernabilidad democrática se posicione en la voluntad de la comunidad donante internacional de evaluar la efectividad de su asistencia a la democracia y la gobernabilidad.

*a) Incentivos y restricciones*

Analizar las instituciones en clave de gobernabilidad democrática implica examinar en qué medida las normas y reglas del juego —tanto formales como informales— contribuyen positiva o negativamente a la gobernabilidad democrática de un país. Esto es así porque las instituciones permiten que exista la convivencia humana. Sin instituciones, el mundo sería una “jungla hobbesiana” en la que los individuos, sin restricción alguna, pelearían unos contra otros tratando de maximizar sus propios intereses. Las instituciones reducen la incertidumbre existente en el intercambio humano, ya que reglamentan y ordenan las relaciones sociales, generando así un conjunto de oportunidades y limitaciones de acción para los actores sociales. Esta idea se basa en que dentro de las instituciones puede surgir una reglamentación que estructura el comportamiento y establece los límites de aceptabilidad. Y en última instancia, la existencia de esas reglas beneficia a todos los participantes, y quizá también a la sociedad en su conjunto. Vistas las cosas desde esta perspectiva, inevitablemente las instituciones crean una serie de incentivos y desincentivos que guían y conforman la actividad económica. Es decir, que si una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros, éstos reflexionarán más sobre si un acto se ciñe a las normas de la organización que sobre cuáles serán las consecuencias para ellos (Peters, 2003).

En las instituciones públicas, por ejemplo, esta lógica de lo adecuado se manifiesta en la mayoría de los casos a través de actividades corrientes, como atender a los clientes lo mejor posible o no participar de actos de corrupción en el trabajo. Se trata de verdaderas pautas rutinarias del comportamiento correcto, pero dentro



de esta concepción normativa de las instituciones son la rutina y las acciones de la vida cotidiana las que más importancia tienen<sup>23</sup>.

Para North y otros economistas institucionales, uno de los conjuntos de reglas más importantes que definen la institución del mercado es el régimen de los derechos de propiedad desarrollados dentro de un sistema político. Sin la capacidad del gobierno de crear y poner en práctica esas reglamentaciones, el mercado no podría funcionar. Esta combinación entre el marco institucional que configura un conjunto de oportunidades y limitaciones de acción y el comportamiento de los diferentes actores es una de las más importantes contribuciones de este enfoque.

Como señaló el propio Douglas North, al recibir el Premio Nobel de Economía en 1993 “las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad y, por tanto, las instituciones políticas y económicas son las determinantes fundamentales del desempeño económico (...) Es la interacción entre instituciones y organizaciones la que da forma a la evolución institucional de una economía. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y los empresarios son los jugadores (...) Se crean organizaciones que reflejan las oportunidades ofrecidas por la matriz institucional. Esto es, si el marco institucional premia la piratería, surgirán entonces organizaciones piratas; y si el marco institucional premia las actividades productivas, surgirán organizaciones-empresas que se dediquen a actividades productivas” (De Merodio, 2003:12).

Este enfoque permite estudiar el comportamiento actual de los actores, reconociendo que éstos son racionales y que, por lo tanto, responden a ciertos incentivos. Sin embargo dichas decisiones se enmarcan en un conjunto de reglas —o instituciones—. El comportamiento social no ocurre en un vacío, sino que está configurado y limitado por el marco institucional. De esta manera es posible analizar cuál es la lógica que guía las acciones de los diferentes actores sociales. Las instituciones establecen así los incentivos que determinan la conducta de los actores, así como disminuyen o incrementan los costos asociados a las transacciones. Esta línea de análisis se extiende también más allá del ámbito puramente económico, como por ejemplo: ¿qué incentivos existen en una sociedad determinada para respetar las leyes del tránsito?, ¿por qué la gente tiende a participar en los procesos electorales votando más en algunos países que en otros?

El marco institucional delimita, por un lado, las elecciones con las que cuentan los individuos; y por otro, las restricciones que éstos enfrentan en su relación con

los otros. Las instituciones facilitan la interacción entre las personas ayudándoles a dar forma a las expectativas que pueden mantener en sus relaciones. La necesidad de contar con instituciones que puedan abordar la complejidad del desarrollo ha revelado la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales, esto es, el proceso mediante el cual las organizaciones, instituciones y sociedades desarrollan sus aptitudes para desempeñar funciones, resolver problemas y fijar y lograr objetivos. (Repetto, 2003).

El desafío, entonces, para los gobiernos y ciertamente para la cooperación para el desarrollo, es trabajar en la creación de condiciones, y sobre todo fortalecer las oportunidades ofrecidas por la matriz institucional. Es decir, se necesita crear oportunidades que premien en nuestras sociedades los comportamientos y acciones de un orden democrático legítimo y estable, donde funcionen las instituciones en un marco de gobernabilidad democrática. Se deduce de lo anterior que resulta impostergable la necesidad de reformular muchas de las instituciones para sean capaces de desencadenar el círculo virtuoso del desarrollo. Por tanto, parece evidente que si los países latinoamericanos no invierten tiempo, recursos y sobre todo talento en construir una verdadera infraestructura institucional no van a ser capaces de consolidar las reformas en marcha y llevar a buen término las que aún son necesarias. Naturalmente, esta infraestructura debe ir más allá del mero fortalecimiento de departamentos, de la asistencia técnica aislada en análisis de causas y planificación de soluciones, o de la capacitación en determinados procesos y controles que parece haber sido hasta ahora la lógica que ha imperado en las modalidades de cooperación al desarrollo en este campo.

Siguiendo a Prats (2000), la reforma institucional es un proceso extraordinariamente difícil porque supone cambios en los actores sociales, en las relaciones de poder y en los modelos mentales, es decir, un proceso de aprendizaje social normalmente tensionado porque, aunque se traduzca en beneficios para el conjunto de la sociedad, está lleno de incertidumbres y esfuerzos costosos para los ganadores y de sacrificios inevitables para los perdedores. Además, como las instituciones son formales e informales, la simple reforma legislativa no garantiza el enraizamiento del cambio institucional si no va acompañada de un cambio en las actitudes, valores y competencias sociales capaz de insertar en la cultura política las nuevas reglas. De ahí que pueda decirse con razón que el cambio institucional no puede hacerse

sólo por legislación o decreto, de arriba hacia abajo, sino que supone también el protagonismo o participación activa de los actores actual o potencialmente interesados, es decir, un movimiento de abajo hacia arriba sin el cual no se puede garantizar la transformación necesaria de la informalidad institucional.

Así las cosas, no hay duda que se requiere seguir avanzando, particularmente sobre aquellas capacidades institucionales que pueden resultar centrales para acelerar el paso del proceso social y económico, entre las que destacan: a) las capacidades institucionales para construir y fortalecer el Estado de derecho, basándose en la idea de que la clara y confiable ejecución de las leyes promueve menores costos de transacción, lo que implica un incremento en la eficiencia del mercado, aumenta el respeto por los derechos de propiedad, ayuda a la credibilidad de las políticas públicas y genera una reducción de los niveles de corrupción y criminalidad; b) capacidades institucionales relacionadas con la inversión en capital humano y social; c) capacidades institucionales para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica; y d) capacidades institucionales para la creación de mercados competitivos (Payne, 1999).

Sin embargo, la capacidad de un régimen político democrático para hacer de la acumulación de capital humano, capital social y el incremento de la productividad variables sostenibles en el tiempo, así como de estimular la acumulación también sostenida de capital físico, depende de manera importante de la concurrencia de otros factores institucionales. En primer lugar, de la existencia de instituciones formales complementarias (sistema judicial, sistema de seguridad social, burocracia) aptas para manejar y canalizar conflictos sociales inevitables en una economía globalizada. Y en segundo lugar, de la presencia de instituciones informales asociadas a relaciones de confianza y cooperación, las cuales, reduciendo los costos del intercambio económico y promoviendo el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones públicas, no sólo estimulen la actividad económica, sino que también garanticen el ejercicio responsable y eficiente de quienes detentan el poder político.

#### *b) Desarrollo y gobernabilidad democrática*

Muchos estudios, especialmente los de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón (2002), investigadores del Banco Mundial, han analizado la relación “desarrollo-gobernabilidad”, identificando los indicadores que permiten medir más y mejor

gobernabilidad. Estos autores consideran que existe una importante relación causal entre una mejor gobernabilidad y un mayor desarrollo económico y social. Lo que no se ha estudiado suficientemente es la relación “desarrollo-gobernabilidad democrática”. Esto es así porque la evidencia empírica muestra muchas situaciones en que un desarrollo sostenido y creciente es posible en contextos no democráticos, aunado a la práctica de muchos organismos de ayuda al desarrollo que en el pasado no hacían distinciones entre brindar ayuda a gobiernos autoritarios o democráticos.

Prats (2001) relaciona ambos conceptos remitiéndonos a la noción de desarrollo humano: “Si adoptamos una concepción menos exigente de desarrollo y lo conceptualizamos como crecimiento y hasta como desarrollo económico y social, entonces tendremos que reconocer que tal desarrollo, según resulta de los estudios histórico-empíricos, no ha dependido de la naturaleza democrática o autocrática del régimen político, sino de la forma o tipo de gobernabilidad en que se han concretado. Nuestra posición es que no podemos hablar de desarrollo humano sin luchar por el progreso en la democracia y su gobernabilidad. La clave está en generar las instituciones económicas y políticas del crecimiento de calidad”. Así, el crecimiento no depende del régimen político, sino de la institucionalidad económica y las garantías de protección. No basta con mantener elecciones libres, dado que se sabe que puede haber crecimiento “sin democracia”, pero no puede haberlo “sin gobernabilidad”.

Detenernos en los conceptos de gobierno y gobernabilidad es esencial para abordar integralmente la noción de desarrollo democrático. En América Latina, a partir de los ochenta, las jóvenes democracias que comenzaron a transitar los procesos de transición y más tarde consolidación democrática, no eludieron la reflexión sobre la necesidad de un buen gobierno y de mayor gobernabilidad. Se estableció que tanto el ejercicio del gobierno como la gobernabilidad del sistema debían encaminarse al logro de un mayor desarrollo económico y social; y que éste sólo podía ser concebido en una democracia estable. La preocupación central en la región fue —y en muchos países sigue siendo— cómo articular la democratización de la sociedad con altas dosis de gobernabilidad.

De esta manera, la cooperación al desarrollo en el ámbito de la asistencia a la democracia contribuirá a este proceso adoptando la forma de “medidas positivas”, que permitieran añadir una nueva dimensión a la tradicionalmente lógica negativa de la condicionalidad política. Precisamente, los propios cooperantes comenzaron

a evaluar este último tipo de condicionalidad como ineficaz para promover la democracia y consolidar la gobernabilidad en los países en transición y en desarrollo. Esta constatación ha llevado a una revisión de las políticas de los donantes acerca de la condicionalidad política y la incorporación de un énfasis más fuerte en “medidas positivas” de apoyo e incentivo para la gobernabilidad democrática.

Las políticas de apoyo a la democracia se han centrado en tres áreas de intervención: elecciones y partidos políticos, instituciones estatales y sociedad civil. Este esquema, aunque con énfasis y modificaciones en estos últimos años, ha seguido dominando. La primera clase de intervención se centra en las elecciones y los partidos políticos. Durante los últimos años, la asistencia electoral se ha ido refinando progresivamente. Ha pasado de la observación internacional de las elecciones a apoyar la observación doméstica e incorporó mayor asistencia técnica en términos de diseño de sistema electoral y la asistencia en la administración de elecciones. “A pesar de ello, en la mayoría de países en transición, los partidos políticos todavía siguen siendo uno de los enlaces más débiles en la cadena de la democratización”, afirma Carothers (1999:336) y son los elementos democráticos entre los menos asistidos desde el exterior. Las fundaciones políticas americanas o alemanas han sido particularmente activas en la asistencia a partidos políticos, pero sus estrategias y efectividad se han analizado sólo de forma residual (Carothers, 1999) (Santiso, 2000).

La segunda clase de intervención trata de reformar las instituciones estatales, incluyendo en particular las constituciones, el poder judicial, las legislaturas, los gobiernos locales y la policía civil. Los programas que apoyan la reforma del poder judicial, legislativo y otras instituciones estatales —organizados bajo la idea de fortalecer las ramas no ejecutivas del gobierno— constituyen la más amplia de las tres categorías de la ayuda a la democracia.

Se basan en el principio de la división e independencia de los poderes y asumen que el mayor obstáculo para la consolidación democrática es un ejecutivo demasiado fuerte que se sustenta en una mayoría predominante en el parlamento y en un partido político de gobierno omnipresente. La descentralización del poder y el fortalecimiento de los antipoderes están destinados a prevenir el abuso de poder. Se espera que institucionalizando estos equilibrios se consiga crear una sociedad democrática y, como consecuencia, se contribuya a la emergencia de un Estado responsable.

Finalmente, la tercera clase de intervención que se está expandiendo más rápidamente es la que se interesa por la ayuda a la sociedad civil organizada, con una atención especial hacia las organizaciones de la sociedad civil que reivindican más democracia política y se dedican a actividades de educación cívica. Estas incluyen organizaciones no gubernamentales, organismos cívicos, asociaciones voluntarias, medios de comunicación independientes, centros de investigación y sindicatos. La ayuda a la sociedad civil se ha convertido en un área privilegiada para los donantes, debido, en cierto modo, a la desilusión por la ayuda a las instituciones estatales. Para Carothers (1999: 337) “el énfasis de los promotores de la democracia por la sociedad civil forma parte de la curva de aprendizaje, ellos buscan ir más allá de las elecciones y las instituciones estatales, quieren pasar de las formas democráticas a la sustancia democrática” (Santiso, 2000).

Sin embargo, el entusiasmo inicial hacia las organizaciones de la sociedad civil también parece estar entrando en discusión, sobre todo porque las organizaciones de la sociedad civil no son tan civiles como aparentan y no todos los organismos no gubernamentales son tan no gubernamentales como lo reivindican. Su representatividad, responsabilidad y viabilidad son a menudo débiles y muchos de ellos están muy politizados. Por otro lado, se requiere ciertas reglas que permitan hacer más eficiente la participación; allí todavía hay un amplio campo, a pesar de los avances obtenidos en los procesos de concertación.

Sin embargo, aquí es donde se nota la mayor debilidad de la asistencia a la democracia, ya que no se considera suficientemente el factor costo y la viabilidad de su impacto. La sola verificación de los procesos electorales en los países no garantiza necesariamente el desarrollo de una democracia más profunda y consolidada. De esta manera, la cooperación sigue financiando intervenciones con escasa atención por su viabilidad económica —en términos de aumentar el costo de la democracia en algunos países— y política. De igual modo, los beneficiarios siguen tomando decisiones políticas con la certeza de que la ayuda externa no se agotará. Estas reflexiones y la evidencia de que no se ha avanzado mucho todavía es lo que ha llevado a los organismos y agencias de cooperación para el desarrollo a buscar sinergias en este campo, ya que resulta evidente que existen muchos puntos de frontera entre las agendas de democracia y de gobernabilidad en el trabajo de la comunidad internacional para el desarrollo.

Precisamente de esta nueva mirada da cuenta la incorporación de la agenda de

governabilidad en las instituciones financieras internacionales. Las agendas de democracia y de buen gobierno son complementarias e interdependientes: ambas buscan una reforma de los sistemas políticos, de estructuras institucionales y de procedimientos de gobierno en países en desarrollo. La asistencia internacional a la democracia lo trabaja más desde un punto de vista político, y el apoyo al fortalecimiento de la gobernabilidad se centra más en una perspectiva de desarrollo económico. Así, más allá de la idea tradicional para conseguir la modernización de la administración pública y la gestión del sector público que tenían las instituciones financieras internacionales, estas agendas se dirigen a los aspectos clave de la reforma del Estado, enfocándose tanto en su capacidad como en su legitimidad.

El interés actualmente radica tanto en la legitimidad, transparencia y responsabilidad de las políticas públicas, como en su predictibilidad, eficiencia y efectividad. En la mayoría de sus aspectos principales, la agenda de gobernabilidad para el desarrollo institucional y la reforma del Estado están en la base del debate actual sobre la consolidación de la democracia.

De esta manera, el gran reto para la cooperación internacional del desarrollo consistirá en los próximos años en integrar las agendas de la democracia y la gobernabilidad en una sola estrategia que oriente y guíe de manera simultánea las intervenciones que se desarrollen en este ámbito, con el fin de potenciarlas y mejorar los vínculos que existen entre las reformas políticas y económicas.

No cabe duda que una buena gobernabilidad es una condición *sine qua non* para conseguir efectividad en el desarrollo y con ello, posibilitar mover los indicadores de crecimiento y desarrollo. La razón es que la ayuda a generar un clima de inversión positivo, muestra también una relación en doble vía con el mejoramiento de las oportunidades e incentivos para la democracia, contribuyendo con ello al empoderamiento de los actores y de los ciudadanos. En otras palabras, el “buen gobierno” y los niveles de gobernabilidad adecuados promueven el empoderamiento, la participación y la apropiación de la sociedad y éstos a su vez mejoran la buena gobernabilidad.

### *c) El papel de la capacidad para el desarrollo en los países*

Los nuevos acercamientos de la cooperación para el desarrollo han vuelto a colocar más énfasis en medidas de apoyo y acompañamiento de dinámicas

internas del país receptor de la ayuda. El compromiso hacia la reforma y su apropiación por el país beneficiario —en inglés, “ownership”— se identifican cada vez más como los mayores determinantes de la efectividad de la ayuda externa.

Como señala Lawson, “mientras la comunidad internacional puede usar su influencia sustancial para inducir al cambio, y para implantar los procesos electorales [...], no puede en cambio forzar una gobernabilidad democrática sostenible en ausencia de economías capitalistas, sociedades civiles y Estado burocrático” (Carothers, 1999) (Santiso, 2000).

En la medida en que los países se transforman, tienen que desarrollar diversas capacidades. Pero es importante reconocer que no lo hacen simplemente como agregado de individuos. La capacidad nacional no es solamente la suma total de las capacidades individuales. Es un concepto mucho más rico y complejo que parte de las propias capacidades individuales, pero que se agrega en torno de un entramado más fuerte y resistente. De allí que no basta con trabajar en forma aislada o independiente del ámbito más amplio e inclusivo de lo social. Si los países y las sociedades desean desarrollar capacidades, deben hacer algo más que extender las habilidades humanas individuales. Tienen también que crear las oportunidades e incentivos para que la gente utilice y amplíe dichas capacidades y habilidades. Es decir, el desarrollo de la capacidad tiene lugar no solamente dentro de los individuos, sino también entre ellos, y entre las instituciones y redes que crean, a través de lo que ha sido catalogado como “capital social”, el cual mantiene unidas a las sociedades y fija los términos de estos vínculos. Sin embargo, muchas veces la mayoría de los proyectos de cooperación técnica apuestan mucho más al nivel de fortalecer las habilidades individuales e institucionales, sin trabajar en una lógica de sinergia y endogenización de las mismas en una dirección de desarrollar procesos que empoderen a los actores y desarrollen de forma virtuosa formas de capital social, es decir, considerando de manera sustantiva el nivel social.

Entender el desarrollo como transformación implica necesariamente mirar hacia la capacidad existente en los países. Para fortalecer y crear ésta se necesita trabajar más en los siguientes tres niveles: individual, institucional y social. En este punto seguimos las recomendaciones propuestas en Fukuda-Parr, et al, (2002) para avanzar en los respectivos niveles.



## *Instituciones, gobernabilidad y desarrollo*

*Individual:* Implica facultar a los individuos para emprender un proceso continuo de aprendizaje y creación de conocimientos y habilidades existentes, ampliarlos en nuevas direcciones frente a las oportunidades nuevas.

*Institucional:* Implica también la creación de capacidades existentes. Más que tratar de construir nuevas instituciones, los gobiernos y los donantes necesitan, en cambio, buscar las iniciativas existentes, aunque sean incipientes, y animarlas a fin de que crezcan.

En este punto es necesaria una observación relacionada con la modalidad utilizada para proporcionar la cooperación al desarrollo. Si bien es cierto que el desarrollo humano puede ser estimulado y fomentado exógenamente a partir de una armonización de la oferta, no puede producirse sosteniblemente sin su endogenización. Es necesario y sano fomentar que la demanda sea cualificada y sobre todo estratégica por parte del Estado para que se pueda cruzar con una oferta articulada y coherente. Lo cierto es que la cooperación debería, en estricto rigor, articularse mucho más desde la demanda de los Estados. Esta capacidad política del Estado no puede obviarse, ni mucho menos pretender reemplazarla, pero sí se puede crear o estimular y fortalecer —*capacity building*—; el punto es descubrir cuál es la forma más virtuosa de hacerlo. La demanda estratégica, entonces, se fortalece en la medida que se fortalece la capacidad institucional o estatal, entendida ésta como la habilidad para desempeñar una tarea o función de manera efectiva, eficiente y sostenible. Así, en los casos en que en los países las capacidades son deficientes —es decir, cuando un gobierno no está en condiciones de aplicar con eficacia sus propias políticas— las consecuencias para el conjunto de la sociedad pueden resultar muy negativas.

*Social:* Implica las capacidades dentro de la sociedad como un todo, o una transformación para el desarrollo. Un ejemplo es crear las distintas oportunidades, bien sea en el sector público o privado, que permitan a la gente utilizar y ampliar sus capacidades al máximo. Sin tales oportunidades, la gente encontrará que sus habilidades se deterioran aceleradamente, o se tornan obsoletas. Y si no encuentran oportunidades en el ámbito local, las personas calificadas nutrirán la fuga de cerebros y llevarán sus habilidades allende los mares.

Trabajar en estos tres niveles implica abordarlos de manera simultánea, ya que si uno u otro se persigue de manera aislada, el desarrollo deviene asimétrico e inefectivo. Del mismo modo, la intersectorialidad debe ir acompañada de una

intervención que vaya más allá de la sola capacitación de las personas. Esto tiene que ver con la confusión instalada que asocia de manera casi unilateral el desarrollo de la capacidad con el desarrollo de los recursos humanos.

Claramente ésta es una visión reduccionista del concepto de desarrollo de capacidades, ya que éste ciertamente es mucho más amplio. El mismo remite no sólo a la adquisición de habilidades, sino también a la capacidad para usarlas. Esto, a su vez, no se refiere exclusivamente a las estructuras de empleo, sino también al capital social y a las diversas razones por las cuales las personas comienzan a incorporarse a la acción cívica.

Esta visión más inclusiva acerca del desarrollo de las capacidades contrasta con otras visiones que consideraban que los países requerían fundamentalmente reducir su aparato estatal —y fundamentalmente sus administraciones públicas— así como disminuir las asimetrías y distorsiones del mercado. Esto puede haber tenido algún impacto sobre la variable macroeconómica, pero también generó externalidades sobre las capacidades existentes dentro del Estado. Se desprende de lo anterior que, si bien es necesario tener estabilidad y un mercado que funcione, ello sólo es posible a través de una cierta dotación de capacidades para el desarrollo, y no a costa de éstas.

Desde esta perspectiva, el objetivo será crear y fortalecer con la cooperación las capacidades institucionales autónomas para el desarrollo en los países. Como señala la Agencia de Cooperación al Desarrollo de Suecia: “La cooperación para el desarrollo no puede crear democracia ni respeto por los derechos humanos. Ello tiene que crecer desde el interior de la propia nación, pero la cooperación para el desarrollo puede desempeñar un papel estratégico importante como ayuda en los procesos democráticos por medio del apoyo a la aparición de un compromiso civil para dichos procesos y el desarrollo de las instituciones necesarias para una forma de gobierno democrática”.

## **Conclusiones**

A lo largo de este trabajo nos hemos propuesto destacar la importancia de la gobernabilidad democrática y de las capacidades institucionales como incentivos para mejorar la efectividad en el desarrollo. Precisamente, la agenda emergente de los organismos de la cooperación al desarrollo parece estar centrándose más

en la creación de capacidades para el desarrollo como base de una efectiva y sostenible gobernabilidad democrática, lo que parece ser reflejo de un cambio en la concepción tradicional y en las prácticas para conseguir los cambios y reformas en el Estado que propugnan las instituciones financieras internacionales. Así, estas agendas se dirigen ahora a los aspectos clave de la reforma del Estado, enfocándose tanto en las capacidades como en su legitimidad.

Este cambio es, sin duda, tributario de las razones anteriores, pero también le debe y recoge las críticas a las llamadas reformas de primera generación y su escaso impacto en términos de cambios significativos en las cuestiones de desarrollo. Estas razones llevaron a replantear el tema en función de un nuevo diagnóstico. Lo que se requiere ahora son instituciones fuertes y de reglas del juego, tanto formales como informales, que permitan viabilizar las reformas. De esta forma la creciente valoración del aporte de las instituciones al desarrollo parece confirmarse cada día más. Así, parecen ganar espacio quienes proclaman que las instituciones y la política también importan. Ello explica por qué los esfuerzos de parte de la comunidad financiera y de los donantes internacionales se comienzan a reorientar hacia la promoción de una gobernabilidad estable, cuya base está constituida por instituciones fuertes.

La necesidad de contar con instituciones que puedan abordar la complejidad del desarrollo ha revelado la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales, esto es, el proceso mediante el cual las organizaciones, instituciones y sociedades desarrollan sus aptitudes para desempeñar funciones, resolver problemas y fijar y lograr objetivos. De allí que las nuevas directrices de este proceso en los años noventa se articularan en torno a programas de reforma institucional, orientados a mejorar la competitividad de los países en un contexto de compleja globalización. Los instrumentos para cumplir esta tarea son: construcción de capacidades institucionales, capital social, descentralización y redes.

Desde esta perspectiva, la gobernabilidad remite ahora a una capacidad de gerencia y dirección abierta y flexible por parte del gobierno, las instituciones y la sociedad civil. Así, lo que parece estar evidenciándose es que la introducción de la agenda de gobernabilidad democrática en las políticas de cooperación para el desarrollo muestra un creciente deseo de tomar en cuenta la dimensión política del desarrollo y la efectividad en la ayuda. De forma más general, hay un reconocimiento creciente de que la ayuda internacional a los procesos de demo-

cratización sólo puede tener un impacto limitado, a no ser que haya una política auténtica y un compromiso real por la democracia entre la élite dominante y la sociedad en general. Como apunta Riddell, “si los donantes quieren producir una diferencia real, necesitan concentrarse más explícita y rigurosamente en las cuestiones de poder, política y grupos de interés, de lo que han tratado de hacerlo en el pasado, a pesar de lo difícil y complicado que estas cosas son a menudo”.

Sin embargo, ha surgido otra preocupación, que tiene que ver con la frustración y el pesimismo que los procesos de democratización en la región han ido dejando, respecto de su real capacidad para arribar a regímenes democráticos, y con ello crear las condiciones de gobernabilidad y capacidad institucional clave para impulsar el desarrollo, así como los escasos impactos de la cooperación al desarrollo en términos más generales, lo que está obligando a los organismos a evaluar este tipo de ayuda, tanto en su modalidad de intervención como en la medición de la efectividad de sus resultados. Es así como durante las dos últimas décadas, las preocupaciones acerca de la efectividad de la cooperación han provocado un proceso casi constante de revalorizaciones de su accionar.

Esta es la razón por la cual en este trabajo nos hemos concentrado más en las razones endógenas, propias del sistema de ayuda existente en la actualidad, destacándose como nudos los problemas referidos a la condicionalidad de la ayuda, la falta de coordinación entre donantes, la armonización de los mecanismos conducentes de la ayuda y, finalmente, la uniformidad de las metodologías para la evaluación de los resultados y efectos derivados de las intervenciones. Especialmente, nos ha interesado centrarnos en los efectos y efectividad de la ayuda para producir desarrollo, en cuya base está, creemos, la capacidad institucional como factor inductivo de la gobernabilidad. Desde que el concepto de gobernabilidad se incorporó en el lenguaje y la práctica de los organismos multilaterales y agencias de cooperación, se hizo necesario para evaluar la efectividad de las intervenciones en este ámbito incorporar la evaluación empírica para contar con evidencias acerca de su impacto real. De esta manera la agenda de gobernabilidad democrática comienza a formar parte del proceso de evaluación de la efectividad de la asistencia a la democracia y a la gobernabilidad.

El desafío que plantean los resultados para los donantes y los organismos de cooperación para el desarrollo va más allá de la prestación de la ayuda a los países para desarrollar los conocimientos, información y capacidad que necesitan para

medir y gestionar mejor los resultados. Esto implica también la cuestión más amplia de la eficacia para el desarrollo: la forma en que estos organismos pueden maximizar su impacto, trabajando en diversos países y sectores y en colaboración con asociados.

Esta evaluación ha ido entregando pistas que sugieren avanzar en doble vía, tanto desde la cooperación al desarrollo como desde los propios países receptores de la ayuda, en el ámbito de la gobernabilidad y de capacidades para el desarrollo.

Desde la perspectiva de los cooperantes, se considera necesaria la incorporación de principios como los de objetividad, coordinación y coherencia en sus prácticas de cooperación al desarrollo, que se expresan de manera más concreta hoy bajo el concepto de “armonización de la oferta”. La colaboración y coordinación entre donantes es muy importante en este ámbito para evitar que los beneficiarios se enfrenten a donantes cuyas prioridades estén en conflicto. En otras palabras, la cooperación al desarrollo en el ámbito de la gobernabilidad y desarrollo de capacidades institucionales también debe inspirarse en el principio de buen gobierno que pretende promover en los países en desarrollo.

Pero también se precisa fortalecer el proceso desde el lado de la demanda. Desde la perspectiva de los países receptores de la ayuda en estas áreas, no se puede soslayar que el desarrollo, en todas sus dimensiones, presenta la necesidad de cierto impulso desde el interior para que pueda llevarse a cabo. Es decir, si los procesos no son endogenizados no serán sostenibles. En esta línea, es necesario observar la necesidad de condiciones mínimas como punto de partida para la eficacia de la cooperación en este ámbito. Así, tanto el fortalecimiento como la construcción y creación de capacidades —*capacity building*— parecen estar en la base de este proceso. El compromiso hacia las reformas y su apropiación —*ownership*— por los países se identifican cada vez más como los mayores determinantes de la efectividad de la ayuda externa.

La evidencia disponible y el resultado de buenas prácticas están mostrando que la creación y apropiación de actividades hacia el desarrollo descansa en un marco institucional. Las instituciones reducen la incertidumbre existente en el intercambio humano, ya que reglamentan y ordenan las relaciones sociales, generando así un conjunto de oportunidades y limitaciones de acción para los actores sociales. Sin embargo, el marco institucional generador de incentivos y restricciones que reglamenten el comportamiento de los actores no se consigue única-

mente a través de la reforma legislativa, ya que no se garantizará el enraizamiento del cambio institucional si no va acompañado de un cambio en las actitudes, valores y competencias sociales que permita insertar en la cultura política las nuevas reglas.

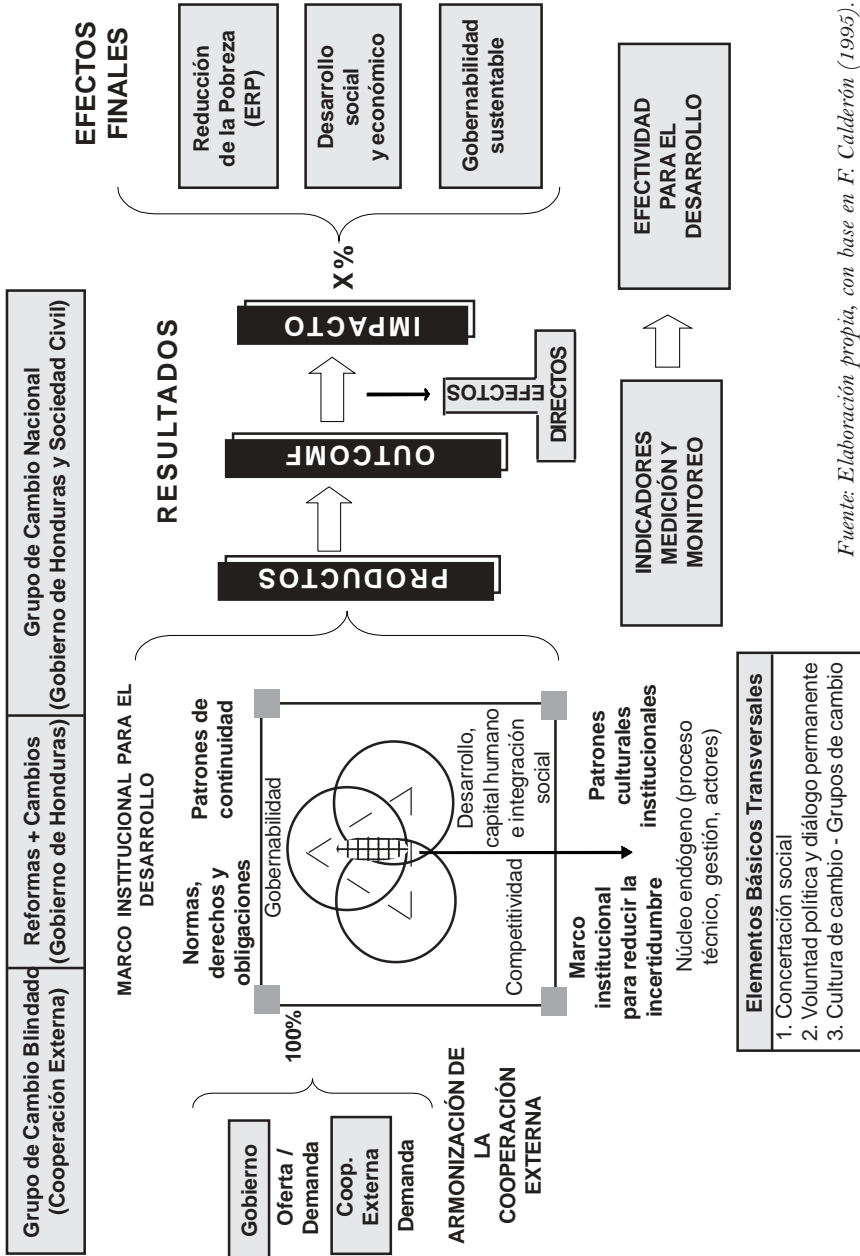
A modo de síntesis de los elementos aquí expuestos, en la gráfica de la siguiente página observamos que se precisa un cierto flujo virtuoso en este proceso, que permita articular adecuadamente la armonización de oferta de cooperación y ayuda, la consideración de un marco institucional y de un enfoque que integre la gobernabilidad política a la competitividad económica y la integración social. Creemos que estas variables, debidamente interrelacionadas, y que consideren ciertos elementos transversales como concertación, voluntad política y cultura de cambio, posibilitarán en una mirada sistémica asegurar resultados e impactos positivos en términos de desarrollo.

En coincidencia con lo dicho hasta aquí, y también con una vasta literatura que ha destacado el círculo virtuoso entre gobernabilidad, instituciones y desarrollo, creemos necesario insistir en las relaciones necesarias entre la gobernabilidad y gobernanza como institución. Por tanto, cuando hablamos de mejorar la gobernabilidad debemos plantear, de forma paralela, la noción de cambio institucional dirigido a fortalecer y construir dichas capacidades. Esto puede ser una redundancia y posiblemente un exceso, pero a pesar de la significativa discusión teórica y evidencia empírica acumulada se sigue asociando la reforma institucional a la reforma burocrática. Como señala acertadamente Prats (1999) “las viejas políticas —y la cooperación internacional correspondiente— de reforma del Estado, confundieron las instituciones con las organizaciones y vieron el desarrollo institucional como un problema fundamentalmente de incremento de recursos y capacidades y de mejora de la coordinación y la planificación...”.

Surge entonces la interrogante acerca de cómo se contribuye en esta dirección: ¿desde afuera, o desde adentro? Creemos que se debe cambiar el eje antes de intentar una respuesta, y en esta perspectiva parece ciertamente más razonable preguntarse: ¿lo hacemos desde arriba o desde abajo?

Lo primero es reconocer que éste es un proceso eminentemente interno promovido desde los propios países, a partir de los propios actores estratégicos, con un cable a tierra anclado en las preferencias de la sociedad, pero también es fundamental apoyarlo para que se establezcan las bases a fin de que este proceso

## ARMONIZACIÓN, INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNABILIDAD PARA EL DESARROLLO



Fuente: Elaboración propia, con base en F. Calderón (1995).

emerja, y es allí donde aparece un amplio espacio para la interacción de la cooperación para el desarrollo. Cada vez más se reconoce que una buena gobernabilidad, basada en instituciones fuertes y con capacidades, es un prerrequisito fundamental para la efectividad en el desarrollo y el crecimiento. Es esencial para asegurar un clima de inversión positivo y tiene una relación en doble vía con la apropiación; en otras palabras, una buena gobernabilidad promueve el empoderamiento y el empoderamiento mejora más la buena gobernabilidad, lo cual a la postre posibilita la efectividad deseada de la ayuda externa para el desarrollo.

## Notas

<sup>1</sup> Véase por ejemplo *Governing for prosperity*, de Bruce Bueno de Mesquita y Milton Root, eds. (New Haven, Yale University Press, 2000).

<sup>2</sup> En 1992 el BM publicó un trabajo titulado *Governance and development*, basado en el trabajo realizado por un equipo de la institución. En este trabajo se define “gobernación” como la manera en la cual es ejercido el poder del Estado, sobre todo en el manejo de los recursos económicos y sociales, con especial énfasis en *accountability*, el marco legal para el desarrollo económico, el acceso a información confiable y la transferencia en la toma de decisiones. Sin embargo, el documento tiene un carácter prescriptivo, y no avanza más allá en aspectos relacionados con la otra cara de la moneda de la gobernabilidad, es decir, los gobernados/actores.

<sup>3</sup> La incursión del BID intenta ir más allá de los límites de lo que podría ser calificado como “buen gobierno”, introduciendo en la discusión otros elementos. Como resultado de estas preocupaciones surgen dos importantes textos: *Gobernabilidad y desarrollo: el estado de la cuestión* (1992), de Edmundo Jarquín y *Estado, gobernabilidad y desarrollo* (1993), de Luciano Tomassini, que avanzan más en la relación con los actores y el fortalecimiento institucional. Para una revisión de los enfoques del BID y BM, ver Beatriz Barraza (1995).

<sup>4</sup> Según David Deferrari, esta palabra inglesa comenzó a popularizarse en los documentos de la ONU hace aproximadamente un lustro. La pista aparece en los documentos del Consejo Económico y Social, en especial en la decisión E/1990/79 titulada “Governance of World Food Programme”, en español, “Sistema de Gobierno del Programa Mundial de Alimentos”. Al año siguiente y haciendo referencia a esa resolución, la Asamblea General aprueba una resolución A/RES/45/218 con igual título en inglés, pero diferente traducción al español, ya que aparece como “Administración del Programa Mundial de Alimentos”. En una muestra realizada por Deferrari al azar de una búsqueda electrónica en la prensa de Estados Unidos y el Reino Unido, entre 1990 y 1996, que arrojó más de 2.300 entradas,



los resultados indican que *governance* podría significar gobierno, forma de gobierno, sistema de gobierno, régimen, administración, gobernabilidad.

<sup>5</sup> Reconocemos aquí nuestra inclinación por el acercamiento conceptual de Joan Prats Catalá y Michel Coppedege, desarrollado por M. Barreda y A. Costafreda.

<sup>6</sup> Samuel Huntington fue quien acuñó la denominación, y define una ola de democratización como “un grupo de transiciones democráticas que se producen en un determinado período de tiempo y que son una ola simplemente porque son mucho más numerosas que las transiciones en sentido opuesto registradas durante el mismo período”. Esta corriente tributaria de la “tercera ola” democratizadora cobró mayor fuerza y alcance global alrededor de 1990, como resultado del derrumbe de los regímenes comunistas de Europa Oriental y del proceso de democratización en varios países de África y Asia.

<sup>7</sup> La apuesta del modelo neoliberal no ha sido la única entre las recetas para salir del desarrollo. Una rápida mirada a la historia del siglo que acaba de terminar muestra los otros dos grandes intentos de modernización que recorren la región, si bien con modalidades y especificidades en cada país: una primera corriente, llamada modernización oligárquica, basada en exportaciones agropecuarias, y una segunda de industrialización sustitutiva o de desarrollo hacia adentro. Para más sobre estos intentos y sus resultados, ver los trabajos de Ugo Pipitone, en especial: *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo y Ensayo sobre democracia y desarrollo. América Latina y otras dudas*.

<sup>8</sup> Como ha señalado acertadamente el Banco Mundial en su Informe Mundial de 1997, en relación con el rol del Estado, “han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible.”

<sup>9</sup> Con todo, es importante destacar el hecho de que el nuevo protagonismo de los temas de gobernabilidad en el discurso y la práctica de las instituciones financieras internacionales y de los donantes no ha significado un debilitamiento del compromiso con las políticas de libre mercado.

<sup>10</sup> El mercado, como se sabe, siempre ha sido una construcción política y social, y a medida que evolucionaba el experimento de la reforma del libre mercado, se hacía cada vez más evidente que ningún proyecto económico tenía posibilidades de éxito a menos que se cumplieran unas condiciones mínimas de legitimidad política, orden social y eficacia institucional.

<sup>11</sup> El reciente *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2003* centra su atención en el análisis de la dimensión cultural del desarrollo que remite al *ethos* institucional, ya que cada vez se vuelve más necesario estudiar el desarrollo en Honduras en su vínculo o dimensión cultural, con el objetivo de identificar y potenciar los elementos que aseguren una legitimación ciudadana por medio de la cual los cambios que se operen en el país sean sostenibles endógenamente.

<sup>12</sup> Las conclusiones de las investigaciones desarrolladas por Mark Payne y Carlos Losada se expresaron en un estudio técnico auspiciado por el BID (Departamento de Desarrollo Sostenible y División de Estado y Sociedad Civil) y fueron publicadas en el libro *América Latina y España: un futuro compartido*, Ed. Planeta, Barcelona 2000.

<sup>13</sup> Estas interrogantes han sido desarrolladas por Fabián Repetto en varios de sus trabajos. Aquí tomamos su caracterización y enfoque de análisis más centrado en lo cualitativo para abordar el tema de la capacidad institucional.

<sup>14</sup> La expresión “nuevo institucionalismo” y gran parte del impulso de cambio en la ciencia política contemporánea se deben a la obra de James March y Johan P. Olsen., en tanto que en el ámbito económico se imponen las contribuciones, entre otros, del Premio Nobel Douglas North. Para más detalles sobre este enfoque desde la ciencia política, ver de B. Guy Peters *El nuevo institucionalismo, teoría institucional en ciencia política*.

<sup>15</sup> La contribución de este enfoque de gobernabilidad, denominado neoinstitucionalista, ha jugado un papel decisivo en este proceso. Estas nuevas tesis, sin negar la existencia del modelo neoliberal, plantean que se requiere de instituciones inteligentes y Estados orientadores, capaces de fomentar nuevas capacidades estatales de conducción y, junto con una sociedad civil participativa, elaborar nuevos contratos sociales.

<sup>16</sup> Apoyados en la teoría de la economía institucional de Douglas North —economía de la información, capital social y capacidad institucional— los neo-institucionalistas, ubicados en enclaves estratégicos de Naciones Unidas, del BID, del BM y de algunas agencias bilaterales, buscaron un cambio a los postulados de la primera generación de medidas de gobernabilidad, proclamando que la nueva generación de reformas —conocidas también como reformas de segunda generación— debía hacer énfasis en el papel de las instituciones. Últimamente, el BID ha enfatizado que “la política importa” —así se llama una de sus más recientes publicaciones— al sostener que una democracia legítima y efectiva también es esencial para lograr el desarrollo económico y social sostenible, y es ahí donde las instituciones tienen un rol clave.

<sup>17</sup> Miguel G. de Merodio (2003) en un sugerente trabajo señala que ya se cuenta con un fuerte marco teórico que vincula directamente institucionalidad y desarrollo. Por ejemplo, cita que uno de los tres criterios que el Foro Económico Mundial (WEF) utiliza para elaborar el Índice de Crecimiento de Competitividad y situar cada país en un ranking es la “calidad de sus instituciones”, junto con su nivel “tecnológico” y las “condiciones macroeconómicas”. Keefer y Snack (1995) descubren que un índice sobre calidad de las instituciones gubernamentales es un factor determinante en la inversión y crecimiento de gran importancia. R. Barro ha realizado estudios empíricos para evaluar la importancia de instituciones, especialmente el respeto de los derechos de propiedad en el crecimiento; utilizando una muestra de 100 países a lo largo de tres décadas, muestra que existe una relación fuerte y estadísticamente significativa entre el índice que mide la existencia de reglas claras, especialmente referidas a los derechos de propiedad, y el crecimiento. Nosotros agregaríamos los resultados del Índice de Desarrollo Democrático en América Latina,

uno de cuyos componentes da cuenta de la “eficiencia política y calidad institucional”, que establece cuál es el desempeño de las instituciones en cuanto a la calidad de la burocracia estatal, la transparencia en los actos de la administración y la posibilidad de rendición de cuentas. También da cuenta de la fortaleza de las instituciones ante las distintas expresiones de preferencias de todos los grupos sociales, incluyendo los más extremos.

<sup>18</sup> Un interesante análisis acerca de la crisis del sistema de ayuda al desarrollo se encuentra en el trabajo de José Antonio Alonso (1999) *La eficacia de la ayuda: nuevos saberes y viejas manías*.

<sup>19</sup> Para Centroamérica, este optimismo se hacía patente a comienzos de los años noventa. Parecía que finalmente, después de prolongados períodos de conculcación de libertades y derechos, los centroamericanos gozarían de un orden político respetuoso de las leyes, conforme con los resultados emanados de las urnas. En este contexto, se proclamó incluso el cese de uno de los elementos más recurrentes de la vida política centroamericana: la violencia política.

<sup>20</sup> Fakuda-Parr et al. (2002) señalan que la originalidad de este proceso radicaba en que era un programa nacional de reflexión conducente a la adopción de políticas y prioridades nacionales coherentes. Llamado evaluación de la cooperación técnica nacional y programas, el proceso también proporcionó percepción, análisis y datos únicos sobre los éxitos y fracasos de la cooperación técnica, según el punto de vista de los países receptores de la ayuda.

<sup>21</sup> El texto en su versión en inglés lleva por título *Rethinking technical cooperation: reforms for capacity-building in Africa* (Berg y UNDP, 1993).

<sup>22</sup> El documento puede ser consultado en el sitio electrónico del Banco Mundial dedicado a investigaciones, <http://econ.worldbank.org/>

<sup>23</sup> El rasgo más importante, por ejemplo, de la conceptualización de March y Olsen es que las instituciones tienen una “lógica de lo adecuado” que influye sobre el comportamiento de los individuos, modelando su comportamiento en la sociedad.

## Referencias bibliográficas

Achard, D. y Flores, M. (1997) *Gobernabilidad: reportaje de América Latina*. PNUD, FCE. México.

Alonso J. A. (1999) “La eficacia de la ayuda: nuevos saberes y viejas manías”. Ponencia presentada en: *La ayuda al desarrollo y las crisis financieras internacionales. El papel del Banco Mundial*. Madrid.

## *Gobernabilidad y capacidad institucional*

- Banco Mundial (1998) *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (1998) Informe Mundial. Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (2002) *Eficacia para el desarrollo, asociaciones y desafíos para el futuro*. Documento de exposición de problemas preparado para el Comité para el Desarrollo. Sitio web: <http://econ.worldbank.org/>
- Barraza, B. (1995) “Gobernabilidad y desarrollo: La visión del BID y BM”. En Revista *Prisma* N.º 13, septiembre-octubre, publicación del Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), miembro fundador de la Red Bancos.
- Barreda, M. y Costafreda, A. (2002) “La institucionalidad política paraguaya: capacidades y desafíos para la gobernabilidad democrática”. En Revista *Instituciones y Desarrollo* N.º 11, Págs. 167-194. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Bueno de Mesquita, B. y Root, M. (2000) *Governing for prosperity*. New Haven, Yale University Press.
- Camou, A. (2001) *Los desafíos de la gobernabilidad: estudio preliminar*. Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México.
- Carothers, T. (1999) *Aiding democracy abroad. The learning curve*. Washington, D.C. Carnegie Endowment for International Peace.
- Costafreda Andrea (2001) Comentario: “Instituciones de desarrollo en América Latina: enfoque hacia una descripción cuantitativa de la capacidad institucional en la zona”. Colección de reseñas IIGOV (2001). Disponible en: <http://www.iigov.org> (consulta: enero 2004).
- Coppedege, M. (1995) “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”. En A. Camou (estudio preliminar y compilación), *Los desafíos de la gobernabilidad: estudio preliminar*. Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México.
- De Merodio, M. (2003) *La infraestructura institucional: requisito y vehículo de una reforma efectiva y sostenible del Estado*. VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá.
- Flisfisch, A. (1989) “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión”. En *Revista Mexicana de Sociología* LI.3.

## *Instituciones, gobernabilidad y desarrollo*

- Fukada-Parr, S., Lopes, C., Malik, K. (2002). *Capacity for development. New solutions to old problems*. Earthscan Publications Ltd., UK and UNDP, New York.
- Hewitt, C. (2002) *Usos y abusos del concepto de gobernabilidad*. UNRISD, Ginebra, Suiza.
- Huntington, S. (1994) *La tercera ola. La democracia a finales del siglo XX*. Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona, Págs.17-40.
- Jarquín, E. (1992) *Gobernabilidad y desarrollo: el estado de la cuestión*. BID, Washington D.C.
- Kauffman, D., Kraay, A., Labatón-Zoido, P (2000) *Aggregations governance indicators*. Policy Research Working Paper 2195, 2000. En: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2356.pdf>
- Lusthaus, et al (2002) *Evaluación organizacional. Marco para mejorar el desempeño*. Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Washington D.C.
- Ospina, Sonia (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 octubre, 2002.
- Payne, M. (1999) "Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado". Revista *Reforma y Democracia* N.º 13, CLAD, Caracas, Venezuela.
- Payne, M. y Losada, C. (2000) "Instituciones de desarrollo en América Latina: enfoque hacia una descripción cuantitativa de la capacidad institucional en la zona". En *América Latina y España: un futuro compartido*. Editorial Planeta, Barcelona.
- Peters G. (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa Editorial, Barcelona, España.
- Pipitone, U. (2000) "Ensayo sobre democracia y desarrollo. América Latina y otras dudas." En Revista *Metapolítica*, México.
- PNUD (1993) *Informe de Desarrollo Humano*. UNDP, New York.
- \_\_\_\_\_ (2001) *Informe del PNUD sobre la efectividad del desarrollo*.
- \_\_\_\_\_ (2003) *Informe de Desarrollo Humano de Honduras*.

## *Gobernabilidad y capacidad institucional*

- Prats i Catala J. (1999) *Introducción*. En: Taller Ahora las Instituciones. México, D.F.: 1999 (consulta: enero 2001).
- \_\_\_\_\_ (2000) *Previendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política* [en línea]. DHIAL. Vol. 3 (2000). Disponible en: <http://www.iigov.org> (consulta: enero 2001).
- \_\_\_\_\_ (2001) *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. En Revista *Instituciones y Desarrollo* N.º 11, Págs. 167-194. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Przeworski, A., M. Álvarez, A., Cheibub y F. Limogni (1996) *Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias*. Cuadernos de Estudios Políticos. Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Mimeo. INDES, Washington, D.C.
- Romero, M. (1998) *El declive silencioso de la ayuda oficial al desarrollo*. En Publicación La Factoría número 6, junio-septiembre de 1998.
- Saldomando, A. (2002) *La cooperación en gobernabilidad*. Colección de Documentos N.º 98, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona Págs. 1-12.
- Santiso, C. (2000) "Assessing democracy assistance: untying the gordial knot" [en línea]. Paper. IIG. Disponible en: <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/texto/bibl0070.ht1m> (consulta: enero 2004).
- Sojo, C. (2000) *Gobernabilidad democrática en Centroamérica: Riesgos y oportunidades*. Colección de Documentos N.º 48. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Tomassini, L. (1993) *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Monografías N° 9. Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (1998) *Gobernabilidad y políticas públicas*. En "Fracturas a la gobernabilidad democrática". Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile. Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2002) *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. En *Democracia en déficit*, Fernando Carrillo-Florez (Edit.). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C.

## **Democracia y Estado de derecho en Centroamérica**

### *Hacia la construcción de un sistema de indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional para América Central<sup>1</sup>*

*Jaime Ordóñez*

**L**os cinco países de la región centroamericana han logrado en los últimos lustros importantes avances en el proceso de modernización y fortalecimiento democrático. Después de las décadas de los ochenta y los noventa, durante las cuales se afianzaron notablemente los procesos de transición democrática en la región, las naciones de Centroamérica han experimentado progresos sustantivos en la separación y el equilibrio de los principales poderes del Estado, en el desarrollo de sus institutos políticos y jurídicos, así como algunos avances en el ámbito de la rendición de cuentas. Asimismo, se ha procurado que los conflictos sociales sean dirimidos y articulados de acuerdo con las estructuras normativas e institucionales democráticas. En la actualidad, los sistemas electorales garantizan en forma aceptable la realización de elecciones periódicas para definir los principales cargos de representación. A diferencia de lo que ocurría a inicios de la década de los ochenta, al comenzar el siglo XXI todos los países centroamericanos tienen como sistema de gobierno el modelo de democracia representativa y el desarrollo de un *ethos político* que acepta su preeminencia (incluso en situaciones de crisis) como forma indiscutible de gobierno.

La distinta evolución de los procesos económicos y sociales en los países de la región ha dado lugar, sin embargo, a un paisaje institucional, político y normativo sumamente desigual. En la mayoría de los casos no existe información comparativa que genere retroalimentación de las distintas experiencias. Como consecuencia de este hecho, los países de esta región del mundo se ven estancados y, en algunos casos, sufren retrocesos significativos, producto de la insuficiente capacidad instalada desde el punto de vista institucional o del débil desarrollo de su sistema jurídico y orgánico.

Un patrón común en Centroamérica es, justamente, la existencia de lagunas y deficiencias normativas en ámbitos fundamentales en el aparato jurídico e institucional. En consecuencia, las certezas jurídicas e institucionales requeridas para el correcto funcionamiento del Estado de derecho, fundamentalmente en lo que atañe a la eficacia de la administración pública, el funcionamiento de organismos contralores y la práctica cotidiana de muchos derechos ciudadanos, son, ciertamente, débiles e insuficientemente desarrolladas. Órganos constitucionales e instituciones esenciales como los parlamentos, los sistemas judiciales, las Procuradurías de la nación (o “abogados del Estado”), o las propias Contralorías (o Tribunales de Cuentas) se encuentran —tal y como lo confiesan sus mismos dirigentes en varios países de la región— presas de un marasmo procedimental y de una débil o contradictoria dinámica institucional, como resultado de problemas medulares en su diseño, funciones, competencias, alcances y objetivos.

Prácticamente en todos los países centroamericanos y latinoamericanos existen vacíos institucionales y normativos que conspiran contra el correcto desarrollo de los modelos de representación política, contra los principios de seguridad y certidumbre jurídica y, en sentido más general, contra derechos ciudadanos de carácter fundamental. La legitimación democrática procedimental básica, resultante del proceso electoral, se presenta prácticamente en todos los países del continente.

Asimismo, se trata de sociedades que tienen un desarrollo constitucional de varias décadas donde se manifiestan, con mayor o menor nivel de evolución, el principio de división de poderes, el desarrollo de instituciones contraloras y un avance en institutos jurídicos del derecho público. Sin embargo, existen diversos tipos de disfunciones que falsean o debilitan el desempeño del sistema jurídico en



su conjunto y que bajan los umbrales de la coercitividad y la coactividad del aparato jurídico e institucional. Estas disfunciones parecen manifestarse en dos ámbitos:

- a) *Preceptos constitucionales* —de carácter sustantivo y programático— incorrectamente desarrollados en las normas sustantivas, lo cual transforma los primeros en simples expresiones de valor o en aspiraciones colectivas (o del constituyente) incapaces de ser aplicadas por ausencia o incorrecto desarrollo de normas ordinarias y específicas.
- b) *Existencia de normas sustantivas* (en los Códigos y leyes ordinarias) que suponen obligaciones del sistema jurídico que no tienen un correlato adecuado en las normas procedimentales o de control que hagan posible la *exigibilidad* de la norma. En ese sentido, los sistemas pueden tener una alta *coercibilidad* (sustantiva) acompañada de una *baja coactividad* procedimental o fáctica.

## **1. De los análisis transicionalistas al análisis de la profundización y consolidación del sistema democrático**

En el actual escenario latinoamericano la cuestión no es, pues, solamente de “retorno a la democracia”, ni únicamente de “liberalización” o “liberación” del autoritarismo, sino de *consolidación y profundización del sistema democrático*. Se puede afirmar que la Centroamérica de inicios del siglo XXI vive un proceso de profundización e intento de consolidación del sistema democrático, y es justamente esta perspectiva la que el Proyecto asume como premisa de trabajo. Ello significa que las categorías analíticas y el arsenal conceptual que lo justifican están dirigidos a este nuevo escenario más complejo y de perfiles técnicos más profundos y diversos, pues se trata, justamente, de auscultar y resolver las demandas institucionales y normativas que presenta el Estado de derecho en América Latina, con particularidad en América Central, para solventar sus rezagos históricos, modernizarlo y hacerlo más eficiente y democrático.

La propuesta de un sistema de indicadores e índices de gobernabilidad jurídica en la etapa actual de evolución política de América Latina —Centroamérica incluida— parece plantear exigencias de orden histórico, conceptual y sustantivo ciertamente distintas a los *análisis transicionalistas* y sus modelos desarrollados

durante las décadas de los setenta y ochenta<sup>2</sup>. Una característica del marco analítico transicionalista es, justamente, la restricción de las categorías conceptuales al proceso de retorno a la democracia o vindicación inicial de ésta; tales fueron los casos de algunos países que no habían vivido experiencia democrática previa<sup>2</sup>.

El modelo transicionalista, como resultado del contexto histórico en el cual estuvo inserto, presenta para la actualidad algunas limitantes más o menos insalvables, al reducir los prerrequisitos democráticos a un conjunto de variables, generalmente dirigidos a los siguientes escenarios:

- a) Fin de las dictaduras y recuperación del poder por las clases políticas civiles.
- b) Principio de división de poderes y normativa básica del Estado de derecho (*rule of law*).
- c) Verificación de una serie de índices en el ámbito de libertades electorales, con énfasis en transparencia del sufragio, pluralismo (pluripartidismo) y libertad para la participación política (capacidad de elegir y ser elegido).
- d) Apertura en materia de libertades políticas, con énfasis en libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de agrupación política y libertad de gremialización.

Los trabajos pioneros y fundamentales de O'Donnell, Schmitter, Whitehead, Prezworsky, entre otros, sobre las distintas categorías de ese fenómeno tuvieron, sin duda, una enorme significación teórica (además de instrumental) para entender el proceso de transición de las dictaduras militares autoritarismos burocráticos y otras formas de autocracias, hacia formas de democracia representativa, entendida ésta como el acercamiento, paulatino y sistemático, a los principios de la democracia liberal, del Estado de derecho y de la transparencia y legitimidad del sufragio.

De acuerdo con Schmitter y Schneider, el período de transición a la democracia estaría superado “cuando todos los actores políticos están de acuerdo en que una regresión al *statu quo ante* o a cualquier forma de autocracia es altamente improbable”<sup>3</sup>. Sin embargo, el término *consolidación de la democracia* es, por sí mismo, controversial, pues una democracia está en ajuste constante y es capaz de autotransformarse de acuerdo a las variables condiciones a las que se ve sometida.

Así, la incertidumbre puede ser, de acuerdo con Przeworski, “la característica central y persistente en este tipo de régimen, pero es una forma de relativa incertidumbre fuertemente condicionada por certezas relativas. Para que los ciudadanos toleren la posibilidad de que sus oponentes puedan ocupar o influenciar determinadas posiciones de gobierno en sus políticas y que estas autoridades, recién empoderadas, puedan perseguir diferentes y hasta dañinos cursos de acción, se requiere de una gran cantidad de confianza mutua, respaldada por una gran cantidad de seguridad estructural”.<sup>4</sup>

En este sentido, la consolidación de la democracia debería ser vista como un proceso o, más precisamente, como la suma de procesos que hacen posible el conjunto de certidumbres, confianzas y derechos cívicos que generan seguridad ciudadana. Es decir, el conjunto de instituciones, de normas, de estructuras organizativas adoptadas por el Estado que generan seguridad y certidumbres a los ciudadanos y que permiten el florecimiento del Estado democrático. Este perfil de la democracia, que sirve de base para el desarrollo del presente Proyecto, coincide plenamente con la observación ya adelantada también por Przeworski referida a que el “reto para los consolidadores de la democracia es encontrar la serie de instituciones que acuerpen el consenso contingente entre los políticos y que sean capaces de invocar la posible aquiescencia de los ciudadanos.”<sup>5</sup> La cuestión de la consolidación democrática adquiere, en esta perspectiva, una connotación particular, y no necesariamente como una categoría absoluta y estática. En términos de Schmitter y Schneider,

- “1) La consolidación del régimen consiste en transformar los arreglos accidentales, las normas prudenciales, y las soluciones contingentes que han emergido durante las luchas inciertas de la transición, en instituciones, o sea, en relaciones que sean reconocidas, practicadas regularmente y aceptadas normativamente por las personas o colectividades definidas como participantes / ciudadanos / sujetos de esas instituciones; y
- 2) La consolidación de un régimen democrático, por lo tanto, consiste en transformar las relaciones políticas *ad hoc* que han emergido poco a poco y parcialmente, en instituciones estables, de tal manera que los subsiguientes canales de acceso, patrones de inclusión, recursos para la acción y normas sobre la toma de decisiones, se conformen a un estándar superior: el de la ciudadanía.”<sup>6</sup>

En este punto se hace referencia a los derechos, pero también a los deberes, tanto de los gobernantes como de los gobernados, y se llega a la conclusión de que en esta relación entre ciudadanos y gobierno, los políticos tienen que estar de acuerdo en establecer una serie de instituciones, y los ciudadanos tienen eventualmente que consentir (implícita o explícitamente) con las escogencias hechas por sus representantes.

En este mismo sentido, otros autores definen la consolidación democrática como “el proceso de cristalización en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios en las distintas estructuras y normas democráticas, provocado por el transcurso del tiempo. El tiempo puede llevar a crisis, rupturas, cambios, pero si se da esa cristalización-adaptación se tiene consolidación. Cristalización y adaptación no significan ni implican necesariamente rigidez, sino sólo fijación de instituciones y procedimientos propios de un determinado régimen democrático. Además, si se considera la relación entre régimen y sociedad civil, la consolidación implica también la progresiva ampliación de la aceptación de esas estructuras para la resolución pacífica de los conflictos, la conciencia cada vez mayor en la aceptación y el apoyo al compromiso institucional; en pocas palabras, la progresiva ampliación de la legitimación del régimen. Este aspecto es necesario, pero una parte importante de la consolidación ya está virtualmente conseguida si el régimen democrático goza rápidamente de una amplia legitimación.”<sup>7</sup>

Los avances en materia de estudios sobre consolidación democrática (indicadores y estudios sobre distintos órdenes normativos y otras categorías de profundización democrática) han sido extensos y difundidos durante los diez últimos años. A nivel internacional, se han ejecutado valiosos proyectos tendentes a diagnosticar y evaluar el desarrollo del proceso de democratización en Centroamérica. Estos trabajos se han concentrado en ámbitos como la concertación social y los acuerdos de paz, la desmilitarización, el fortalecimiento de las democracias electorales y los sistemas de partidos, la integración e inclusión de sectores sociales en los procesos decisorios, los esfuerzos por mantener el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible, la cultura política democrática y la participación ciudadana, y la integración política y económico-comercial de los países centroamericanos. Simultáneamente, se han propuesto y operacionalizado variables e indicadores para evaluar el comportamiento y evolución de estos ámbitos durante determinados períodos de tiempo, lo que ha sido de gran utili-

dad en la conformación de criterios de juicio para todos los actores sociales interesados e involucrados con la modernización de las democracias en la región: sociedad civil, gobernantes, inversionistas, académicos, organismos internacionales y cooperantes. Sin duda, el estudio específico de casos por país y el análisis comparado entre países sobre la base de la ejecución sistemática de monitoreo de las democracias centroamericanas, ha coadyuvado a la constitución de algunos criterios necesarios para la ejecución del *buen gobierno*, tal es el caso de la rendición de cuentas como práctica recurrente y permanente.

El análisis de la consolidación del *Estado de Derecho* también ha sido considerado en estos estudios, principalmente a modo de secciones o capítulos introductorios de los otros ámbitos citados, o como marco y contexto de ellos. De esta manera, la definición procedimental de las *reglas del juego* democrático ha devenido en un referente necesario para la evaluación de los *resultados del juego* durante los últimos tres lustros del siglo XX. Sin embargo, el Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica considera que aún los países centroamericanos no cuentan con un adecuado sistema de variables e indicadores funcional de los regímenes democráticos en los ámbitos institucional y normativo-jurídico. Esta carencia impide la construcción y puesta en práctica de un marco de referencia óptimo para el diagnóstico y evaluación de los países de la región en el ámbito del desarrollo del Estado democrático de derecho y sus instituciones.

En este contexto, el Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica ha consolidado, en su primera etapa, un *Protocolo Técnico* o conjunto de criterios conceptuales y metodológicos para producir un *Sistema de Indicadores* de desarrollo institucional y jurídico. Consecuentemente, este Sistema define parámetros o exigencias mínimas para que operen los presupuestos de gobernabilidad jurídica, coherencia en la gestión institucional, seguridad y certidumbre jurídica y los demás factores inherentes al Estado de derecho y a la satisfacción de los valores democráticos. El Sistema será considerado, por tanto, como una tipología básica o *modelo de Estado necesario* de los requisitos institucionales y jurídicos para la consolidación y la profundización de la democracia en los países centroamericanos.

## **2. Desarrollo jurídico-institucional como causa necesaria del desarrollo económico.: el caso de América Latina**

En los últimos años, las ciencias económicas y otras ciencias sociales han venido crecientemente destacando la necesidad de incluir factores institucionales en las distintas formas de análisis económico. En particular, se ha empezado a postular la importancia del rol que juegan las instituciones y sus sistemas normativos en el funcionamiento de las economías y en sus posibilidades de crecimiento. Dentro de esta nueva óptica, las instituciones y los marcos legales constituyen las reglas de juego básicas en cualquier economía y en los procesos de desarrollo, redistribución y crecimiento integral (y el grado y la forma en que se hacen cumplir tales cometidos).

Las instituciones, de este modo, determinan los incentivos bajo los cuales los agentes económicos operan, y éstas pueden ser tanto formales (constitución, leyes) como informales (normas sociales, códigos de conducta). Cuando se habla de “desarrollo institucional” y de “instituciones” se están abarcando conceptos bastante amplios que pueden comprender tanto aspectos legales (derechos de propiedad, justicia independiente, etc.) como aspectos políticos (democracia, control de la corrupción, etc.) y regulaciones del mercado que contribuyen a su viabilidad y eficacia (grado de apertura de la economía, normativas antimonopolísticas, fijación de reglas claras, igualitarias que permitan la competitividad, etc.). Este último ejemplo es esclarecedor. Para que el mercado permita el mejor uso de los recursos de una economía y genere los incentivos para la competencia y la innovación (fuerzas motoras del crecimiento económico), se requiere un conjunto de reglas (instituciones) centrales que sirvan de eje y seguridad a su funcionamiento.<sup>8</sup> Las reglas de juego y el grado y forma en que se hacen cumplir (instituciones) determinan cuán bien asignados y protegidos están los derechos de los agentes. Cuanto mejor sean asignados y protegidos tales derechos, más bajos serán los costos de transacción y más eficientes las dinámicas de producción, transacción, asignación y reasignación de las plusvalías sociales. Por lo tanto, las instituciones determinan cuán costoso es el intercambiar.

*Estado de derecho y desarrollo económico y social.* En los países en vías de desarrollo, un marco jurídico e institucional defectuoso parece obstaculizar y problematizar el proceso de adecuada asignación y protección de los derechos de los agentes,

generándose —dentro de otros efectos negativos— costos de transacción elevados que obstaculizan y restringen el funcionamiento y la dinamización del mercado. De esto resultan dificultades de expansión del mercado, su reducida especialización, así como la presencia de frecuentes y extendidos monopolios y oligopolios. Las dificultades de los individuos para llegar a acuerdos contractuales más complejos dan lugar a que recurran a formas de contratación más costosas y a un proceso de encarecimiento de sus actividades económicas. La conclusión es que —como corrección a esos procesos entrópicos— una estrategia de desarrollo que favorezca el fortalecimiento de las instituciones y el funcionamiento del mercado tiene también importantes repercusiones para enfrentar el problema de la desigualdad en el ingreso.

Bajo un marco institucional deficiente, sólo unos cuantos están en posibilidad de participar activamente en los mercados, ya que pueden obtener la protección de sus derechos (mediante relaciones personales y recursos económicos). Por el contrario, sin esta protección, la mayoría de la población tiene limitadas posibilidades de superar su situación económica. En este contexto, una mejora del marco institucional permitiría una mayor participación de la población en los mercados y en los beneficios que de tal participación se derivan. Una de las características distintivas entre los países desarrollados y los países no desarrollados es, pues, el nivel de su desarrollo institucional. En una economía mundial globalizada, caracterizada por una gran movilidad del capital, los países que presentan un desarrollo institucional pobre reducen los incentivos o las seguridades para la inversión o la importación, tanto de capital físico como humano y tecnológico.

El desarrollo institucional no sólo afecta, entonces, la eficiencia de la economía —es decir, la utilización de una cierta cantidad de recursos para generar una determinada producción— sino que afecta principalmente la inversión que cada economía hace en tecnología y, por ende, en la sustantividad y el nivel de su producción. En el contexto actual de una economía globalizada y de gran movilidad de capital y tecnología, el desarrollo institucional de una nación se vuelve, en consecuencia, condición necesaria para el desarrollo económico de la misma, ya que genera el marco adecuado para que se cumplan los requisitos y el escenario propicio para las inversiones de capital.<sup>9</sup>

*La cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales y su relación causal con la madurez jurídica y política.* El respeto a los derechos económicos, sociales y culturales sólo se puede lograr, pues, en un ámbito de democracia política. La concientización sobre esos derechos entre la población se evidencia en sociedades civiles fortalecidas, en el papel de los gobiernos locales, en la demanda ciudadana por la rendición de cuentas y en instituciones públicas más eficientes y eficaces. Tal y como han argumentado recientemente el BID e IDEA,<sup>10</sup> la política (entendida como arquitectura de las normas y las instituciones que rigen el Estado y la convivencia social) tiene un papel fundamental en el proceso de crear, concretar y garantizar la sostenibilidad de instituciones legítimas y adoptar políticas públicas que funcionen en beneficio de toda la ciudadanía. La tarea de construir un sistema democrático legítimo, representativo y eficaz no es —en esta perspectiva— algo que pueda postergarse hasta que exista un nivel adecuado de desarrollo, sino que el proceso parece operar en forma inversa. Fortalecer las instituciones y consolidar un Estado de derecho maduro parece ser un prerrequisito para poner en práctica políticas públicas efectivas y duraderas. Es decir, un paso previo y esencial para un desarrollo equitativo y sostenible.<sup>11</sup>

De tal suerte, el “eslabón perdido” entre democracia y pobreza es la participación política de los pobres y la justicia redistributiva, que puede hacerse posible en una democracia que no esté subordinada a las fuerzas del mercado y que fortalezca al gobierno por medio de la participación de todos los sectores de la sociedad. Ello implica la existencia de un marco institucional, un sistema de equidades constitucional y un régimen maduro de Estado de derecho que permita que la población, mediante la participación y la gestión de las instituciones políticas, pueda alcanzar cambios económicos que conduzcan a la reducción de la pobreza y de las desigualdades.<sup>12</sup> La democratización es, por lo tanto, una precondition clave para el alivio de la pobreza, ya que provee a las clases sociales más excluidas de los canales formales —garantizados por la ley misma y por su efectiva práctica institucional— para influenciar y desarrollar políticas que serán de su interés.<sup>13</sup>

*Más Estado, más mercado, más democracia.* Las instituciones relacionadas con la economía de mercado están necesariamente inmersas (y forman parte interactiva) de un conjunto de instituciones políticas ajenas a esa economía que, para ser adecuadas y eficaces, dependen de una participación ciudadana amplia y de instituciones representativas fundadas en un marco normativo adecuado. Sin



embargo, el ejercicio efectivo de la democracia es fundamental para contar con un sector público eficiente, que propicie el desarrollo social y económico por parte del mercado y los agentes privados.

Desde esta perspectiva, tanto *Estado* como *mercado* son consustanciales y de la fortaleza de uno depende la fortaleza del otro. En ese contexto, es posible desarrollar más fluidamente la gobernabilidad democrática, referida a la capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y mantener las decisiones necesarias para resolver problemas sociales, todo ello como resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideren plenamente los puntos de vista e intereses de los actores políticos y sociales relevantes.<sup>14</sup> Como consecuencia, la tasa de crecimiento económico relativamente baja y volátil registrada en América Latina durante varios períodos, así como la persistente pobreza y desigualdad social, podrían atribuirse, en gran parte, a las continuas deficiencias institucionales, las cuales, en su raíz, reflejan los problemas de gobernabilidad democrática que, a su vez, acentúan.

*El Estado de derecho y la institucionalidad como resorte del desarrollo.* La fortaleza o debilidad del marco institucional de un país debe evaluarse en relación al grado en que incentiva la eficiencia económica y la equidad social. Esto debería ser particularmente relevante en la actual situación de América Latina. Mientras en la región parece haberse generado en los últimos años una conciencia suficiente de la debilidad de las instituciones políticas de la democracia, todavía no existe plena conciencia de la debilidad de las instituciones económicas y del fuerte impacto de esta debilidad sobre la equidad social y la sostenibilidad de la propia democracia. Esto se debe, entre otras razones, a un cierto “manejo perseverante de una teoría del desarrollo insuficiente o inapropiado”.<sup>15</sup> Tal y como sostiene Kliksberg, “un Estado social inteligente, apoyado en los procesos de democratización, puede jugar un rol muy importante frente al dramático recuento de problemas que afligen a los países en desarrollo. Su rol es ahora más importante que nunca.”<sup>16</sup> En esa misma línea analítica, Prats i Catalá ha ponderado las teorías neoinstitucionalistas de North, las cuales refuerzan la convicción de que la institucionalidad democrática es el fundamento del desarrollo económico. Partiendo del presupuesto de que hay dos fuerzas que condicionan la pauta de cambio institucional (los retornos crecientes y los elevados costos de transacción característicos de los mercados imperfectos) se sientan las bases para una revisión de las estrategias de

crecimiento y fortalecimiento. Con retornos crecientes las instituciones importan y pautan el desarrollo económico a largo plazo. Pero en la medida en que los mercados sean competitivos, la pauta a largo plazo es eficiente en el sentido de producir crecimiento económico. Quizá el parámetro adecuado para la probidad o eficacia de un marco institucional (y normativo) debería ser su capacidad para generar eficiencia económica y equidad, es decir, crecimiento y beneficio social global. Ese parece ser, justamente, uno de los vacíos en América Latina.

Se genera, pues, un conjunto de patologías resultantes de los escenarios de debilidad institucional y normativa. La más inmediata y directa de estas patologías está relacionada con los efectos de la inseguridad institucional y la impredecibilidad gubernamental. “Esto se traduce necesariamente en una reducción dramática de los intercambios personales, en una reducción no menos drástica del horizonte temporal de los intercambios y en una preferencia generalizada del gasto de consumo sobre el de inversión, es decir, en mercados altamente imperfectos.”<sup>17</sup> Esto implica una serie de perversiones y efectos nocivos en la inversión y el crecimiento. Al no existir reglas del juego claras, racionales y modernas, la sociedad latinoamericana (incluidas las centroamericanas) presentan un escenario precario y poco atractivo para la inversión sostenida y duradera.

*La revisión del paradigma Estado-mercado.* Para generar crecimiento económico y mayores beneficios sociales globales, parece urgir un cambio de paradigma: el fortalecimiento del Estado, de sus normas y de sus mecanismos de control, así como de la dimensión y la fuerza de las instituciones públicas. Justamente lo contrario a lo que se hizo durante la década de los ochenta y los noventa en América Latina, donde se ofició un desmantelamiento, en muchas ocasiones irreflexivo, de las capacidades estatales y se promovió un proceso de desreglamentación que, lejos de dinamizar la economía, ha creado amplias franjas de incertidumbre.

El proceso de modernización económica y fortalecimiento del mercado implica una reestructuración y un fortalecimiento —fiscal, tributario, normativo y de capacidades institucionales— del aparato de lo público. Como indica nuevamente Prats, “la seguridad institucional no sólo incrementaría el tamaño de los mercados sino que estimularía los procesos necesarios para aprovechar las ventajas de la mayor dimensión. Los efectos o ventajas de mercados mayores sobre el bienestar no son, desde luego, pocos: en primer lugar, al ampliarse los mercados

se produciría una mejor asignación de los recursos gracias a una mayor especialización y a una producción más eficiente; en segundo lugar, la ampliación de los mercados haría surgir economías de escala importantes especialmente en actividades tales como la producción, investigación, mercadeo, gestión y financiamiento; finalmente, la ampliación de los mercados estimularía el surgimiento de nuevos competidores decididos a desafiar las ineficiencias monopolistas.”... “Nuestra hipótesis es que las democracias latinoamericanas todavía son débiles porque su componente estrictamente ‘liberal’ todavía lo es. Su gran falencia es que las instituciones formales del Estado de Derecho se hallan montadas sobre el suelo frágil de una economía todavía en gran parte de capitalismo mercantilista, que dualiza la sociedad y perpetúa la exclusión y la pobreza. Por ello creemos firmemente que la consolidación de la democracia en América Latina es inseparable de la transición hacia la verdadera economía de mercado en cada país y hacia la regionalización e internacionalización económica. La gran cuestión entonces no es cómo importar las instituciones del Norte, planteamiento éste que equivale al procedimiento de tabla rasa, tantas veces intentado desde la derecha o desde la izquierda, carente de fundamento histórico y condenado de antemano al fracaso.”<sup>18</sup>

Como lo ha venido señalando el PNUD, “una democracia frágil debilita las capacidades para impulsar el desarrollo humano. En este contexto, los países latinoamericanos enfrentan entre sus principales desafíos fortalecer la gobernabilidad de sus democracias para que sus sociedades puedan alcanzar los imperativos fundamentales del desarrollo humano. La democracia busca organizar el poder en la sociedad para asegurar el ejercicio de las libertades. Por lo tanto, indagar sobre su estado y nivel de desarrollo es analizar otra perspectiva, la cuestión del desarrollo humano. Para el PNUD desarrollo humano y libertad están íntimamente vinculados. Si la democracia languidece, si se aleja de su razón de ser, si no se expande, no se pone sólo en riesgo una forma de organización política, sino que se altera de manera sustancial la capacidad de los individuos para ejercer su libertad. En otras palabras, disminuyen las condiciones necesarias para que el desarrollo humano tenga lugar.”<sup>19</sup>

*Análisis de un caso de estudio en América Latina.* En los últimos años, diversa literatura comparativa ha buscado establecer las relaciones causales entre la madurez del marco jurídico e institucional y el desarrollo económico y social, en

el ámbito de América Latina. De acuerdo con las estadísticas disponibles, se han tomado como muestra tres países de la región que—a partir de un mayor desarrollo institucional relativo han logrado un creciente desarrollo económico (Chile, Uruguay y Costa Rica)— a diferencia de otro grupo que presenta mayores rezagos en esta materia (Paraguay, Ecuador y Haití). A estos efectos, se emplea un conjunto de índices que permiten visualizar el desarrollo institucional comparado en los países en cuestión. Según datos del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) de Barcelona, Chile, Uruguay y Costa Rica presentan un índice de libertades civiles y políticas de 3.2, 1.2 y 1.2 respectivamente, mientras que Ecuador, Paraguay y Haití presentan índices de 2.3, 4.3 y 4.5 respectivamente. Estos índices se miden con una escala que va de 1 a 7, siendo el 1 el grado más alto de respeto a las libertades civiles y políticas y el 7 el más bajo. En lo que respecta al índice de ley y orden, Chile, Uruguay y Costa Rica presentan un 6.3, mientras que Ecuador, Paraguay y Haití un 5, en una escala inversa, que va de 1 a 10, siendo el más alto el que representa un ordenamiento jurídico un poco más sólido y relativamente imparcial.<sup>20</sup>

En lo que respecta al índice de corrupción gubernamental —según Transparencia Internacional— Chile presenta un 7.5, Uruguay un 5.1 y Costa Rica un 4.5, mientras que Ecuador un 2.2, Paraguay 1.7 y Haití un 2.2, siendo los que obtienen la cifra más baja, los países con mayor corrupción gubernamental, aplicando la escala un valor descendente de acuerdo a mayor corrupción verificada en el manejo del aparato público.

En cuanto a la calidad de la burocracia Chile y Uruguay presentan un 5.5 y Costa Rica un 5, mientras que Paraguay, Ecuador y Haití presentan un 4.5, siendo la cifra más alta la del país que presenta burocracia con mayores o aceptables niveles de competencia independencia de presiones políticas.<sup>21</sup>

El correlato causal entre estos indicadores de gobernabilidad jurídica y política y su impacto en el desarrollo económico establece un cúmulo de información con aceptable valor probatorio sobre estos nexos causales. En lo que respecta al PNB per cápita, Chile presenta uno de US\$ 4260, Uruguay de US\$ 4370 y Costa Rica de US\$ 4100. Por otro lado, el de Ecuador es de US\$ 1200, el de Paraguay de US\$ 1170 y el de Haití de US\$ 440, según datos para el 2002 del Banco Mundial.<sup>2</sup> En la misma muestra de países, en el índice de la población bajo línea de pobreza, Chile presenta un 21%, Uruguay un 6% y Costa Rica un 20.6%, mientras que

Ecuador tiene a un 70% de su población bajo la línea de pobreza, Paraguay a un 36% y Haití a un 80% bajo línea de pobreza. En lo que respecta a las cifras de desempleo, Chile mantiene un 9.2%, Uruguay un 19.4% y Costa Rica un 6.3%, a su vez, Ecuador presenta un 7.7%, Paraguay un 18.2% y en Haití más de 2/3 de la fuerza laboral no tiene empleos fijos, estables ni formales.<sup>23</sup> Estas relaciones muestran claramente que los países que presentan mayores índices de democracia son los mismos que presentan mejores condiciones de vida para la población, tanto en lo referente a indicadores de desarrollo económico como en lo relacionado a indicadores de desarrollo social: salud, alfabetización, empleo, etc.

### **3. Modelos empíricos versus modelos normativos del análisis democrático**

La distinción fundamental que debe plantearse aquí es la subyacente entre las *disciplinas de carácter descriptivo-explicativo* (ciencias sociales, en sentido estricto: sociología política, estadística, explicaciones del acontecer social a partir de la economía, la econometría, la antropología social, etc.) y modelos que tienen una orientación distinta, como la estimativa jurídica, el derecho comparado, el análisis institucional comparado, modelos estos últimos caracterizados por una pretensión esencialmente prescriptiva. Mientras las primeras tienen su fundamento en metodologías inductivas y de inferencia empírica (en tanto que ciencias sociales que buscan explicar la realidad social, económica, cultural, etc.), los modelos que presentan una orientación normativa tienen su base en métodos de carácter deductivo y analógico. No buscan explicar sino, más bien, normar la realidad. No son ciencias empíricas, sino que pertenecen al campo de la lógica normativa, del llamado razonamiento jurídico y de su correspondiente *deontología*.

A pesar de la obviedad de esta distinción, es relativamente común una cierta confusión disciplinaria en los estudios sobre democracia entre politólogos, sociólogos, abogados, economistas y otros científicos sociales acerca de las fronteras entre estos dos enfoques disciplinarios y sus posibilidades. Adicionalmente, se ha dado por buena la tesis (en muchos casos, en forma inconsciente y automática) de que únicamente los acercamientos de carácter inductivo y empírico pueden hacer aportes a la discusión sobre el fenómeno democrático y sus reformas. Sin duda, la evaluación empírica de los procesos políticos y jurídicos contribuye al *diagnóstico*

del fenómeno democrático, pero no se dirigen necesariamente a dar todas las luces sobre los procesos de reforma del sistema democrático. Es justamente en este segundo enfoque disciplinario en el cual los métodos comparativos, analíticos y deductivistas aportan elementos de juicio sustantivos para el proceso de fortalecimiento y transformación del Estado. En tal sentido, conviene reiterar los objetivos del Sistema de Indicadores de Gobernabilidad que constituyen la base del Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica: diseñar, con base en el desarrollo comparado a nivel internacional, una tipología del Estado necesario y, a partir de ella, elaborar un sistema de *variables, indicadores e índices* que permitan establecer una propuesta normativa e institucional básica y operativa para los países de Centroamérica. Se trata, pues, de un estudio de *modelos normativos, jurídicos e institucionales*.

En relación con este tipo de modelos normativos se han multiplicado, desde luego, los análisis desde diversas disciplinas y, dentro de cada una de ellas, se identifican numerosas perspectivas específicas que generan a su vez modelos particulares, no pocas veces antagónicos. De esta forma, se ha generado una suerte de *explosión modelar* o de tipos ideales de democracia. Inclusive los más serios trabajos teóricos<sup>24</sup> han sido insuficientes para cuantificar todo el árbol genealógico derivado de la raíz democrática. Emergen, así, modelos y correspondientes teorías de democracia participativa, democracia representativa, democracia liberal, democracia consociacional, democracia republicana, democracia plebiscitaria, democracia regulativa, democracia deliberativa, entre muchos otros, con sus correspondientes modelos normativos e institucionales.

#### **4. La búsqueda de un modelo de validez general**

El objetivo de este instrumento es, a partir de la experiencia decantada, generar una propuesta del Estado aceptable que sea operacionalizable y pueda ser punto de referencia para los procesos de reforma y transformación del Estado que se desarrollan en los parlamentos centroamericanos y en las distintas oficinas técnicas de los poderes ejecutivos. ¿Cuál es el conjunto normativo básico (el mínimo exigible de acuerdo a los estándares internacionales resultantes del derecho comparado) que debe ser enunciado y cuál es el sistema de institutos jurídicos y estructuras institucionales que debe tener como base un Estado demo-

crático para que funcione adecuadamente? Las respuestas tentativas que las ciencias sociales y jurídicas han dado hasta el momento a esta pregunta pueden agruparse, a su vez, en dos grandes áreas teórico-metodológicas: por un lado, las investigaciones con asidero en la *cultura política*, en las cuales la sociología y la ciencia política han llevado la vanguardia, y, por otro lado, las investigaciones *normativo-jurídicas*, referidas a la institucionalidad política.

Como se ha dicho, al segundo énfasis se dirige el Programa de Observatorio de la Democracia en Centroamérica. Sin embargo, este trabajo debe ser considerado como un esfuerzo por poner en contacto, sin exclusión, ambas esferas metodológicas y analíticas. Si bien el Sistema de Indicadores del Observatorio se concentra en la prescripción axiológica y normativa, también resulta de alta importancia iniciar un diálogo de retroalimentación constante con los muchos trabajos cuyo énfasis es la cultura política, que se llevan a cabo en América Latina desde hace más de una década. Con la enunciación de un sistema de referentes axiológicos y su correlato jurídico e institucional, se pretende, en lo esencial, definir un conjunto de variables, índices e indicadores que evalúen el desempeño de las democracias centroamericanas a partir de la eficacia y coherencia de la institucionalidad de un modelo aproximado de *Estado Social y Democrático de Derecho*. No se aspira con ello a evaluar las percepciones que la sociedad tiene sobre las normas y la gestión de las instituciones, sino más bien el *corpus estructural-organizacional* del Estado y sus funciones, lo cual es resultado de su adecuación a un conjunto de preceptos esencialmente jurídicos, los cuales forman parte del derecho positivo en sistemas políticos maduros y legislaciones avanzadas.

En términos generales, cualquier orden social y la estatalidad correspondiente están, directa o indirectamente, determinados por normas jurídicas y por las capacidades fundantes de su legitimidad específica (v. g. desde el Renacimiento, incluida buena parte del siglo XX, fueron las legitimaciones de las monarquías absolutas, tiranías, Estado liberal, soviétismo, Estado keynesiano, etc.). El Estado de derecho contemporáneo, en ese mismo sentido, requiere no sólo una capacidad fundante (derivada de la legitimación republicana) sino, además, de un desarrollo del derecho moderno que pueda hacer posible la modernidad civil y política y sus distintos atributos. De tal suerte, las relaciones del aparato institucional y la sociedad *deben fundamentarse en y estar reguladas por* un derecho que represente y desarrolle valores como la igualdad jurídica de los sujetos; la existencia de recursos

y remedios administrativos ante las administraciones públicas; la existencia de normas para el ejercicio de las autoridades, de las administraciones públicas y de las oficinas del Estado, elementos todos éstos que supongan transparencia, eficacia y cumplan determinados objetivos y fines que la sociedad se plantee. Como resultado de este marco teórico-metodológico, la problemática política fundamental en toda sociedad (el manejo del conflicto) está, entre otros factores, también estrechamente supeditada a las normas jurídicas.

Se ha perdido en los últimos años la perspectiva de que el derecho juega un papel central como ordenador social, preventor del conflicto y definidor de las reglas del juego de la democracia y el desarrollo. Tal y como sostenía Ekkehart Stein, a inicios de la década de los setenta, “todo conflicto que surge en una comunidad pone a ésta en peligro. Por ello, dominar el conflicto es una cuestión existencial. Para lograrlo [el jurista, el legislador] ha elaborado una serie de preceptos vinculantes y ha creado órganos especiales. La mayor dificultad consiste en lograr que toda la comunidad acepte determinada solución. En tanto no se consigue, continúa el conflicto.”<sup>25</sup>. Esta perspectiva analítica responde, desde luego, a una tradición ideológica en la cual desarrollaron sus trabajos Duverger, Sartori, Larenz, Bobbio y Habermas, así como a las reflexiones sobre las reglas del juego y los presupuestos democráticos planteados por Robert Dahl. Todos estos precedentes forman parte del presupuesto teórico del Programa que aquí se expone. La recuperación del valor de lo jurídico parece ser un elemento central de la reconstrucción (o la construcción, según el caso) democrática de las sociedades en vías de desarrollo, tal y como acontece a las latinoamericanas.

Esta óptica está, también, directamente relacionada con las corrientes politológicas de análisis de la *ingobernabilidad* (vs. gobernabilidad) y de la legitimidad (vs. crisis de legitimidad) del sistema político democrático. Trascendiendo la polisemia que se da en su interpretación —producto de decisiones ideológicas inherentes a sus desarrollos teóricos— estas corrientes abordan la cuestión de la *viabilidad* del Estado democrático en las sociedades contemporáneas, discusión medular para el Observatorio. Aceptando el hecho de que toda norma jurídica supone una propuesta ideológica de regulación, el sistema de índices y de indicadores (o las prescripciones normativas que de ellas se puedan inferir) no asume, sin embargo, dogmáticamente tesis “neoconservadoras”, “neoliberales”, “neomarxistas” o de cualquier otra índole. Partiendo de criterios prácticos, como la



eficacia del derecho comparado, y de su práctica exitosa en un conjunto de países muestra, el *Observatorio* busca ordenar y acuerpar los resortes normativos que —en forma integrada y sistémica— han resultado probadamente exitosos en otros sistemas políticos. Lo anterior toma como referentes axiológicos los aportes de diferentes autores, como Bobbio, Crozier, Huntington y Watanuki, Luhman, Przeworsky, O'Connor, Alcántara, Tomassini, Lipset, Prats Catalá y otros autores y comentaristas en esta materia. Se busca un referente esencialmente normativo, entendiendo que ello implica una determinada concepción de la construcción social. Tal y como propone Ramón Maiz: "... las instituciones ofrecen un horizonte temporal ampliado a los actores y grupos, que les permiten superar la dimensión antagónica, muchas veces irreductible en la intensidad de la coyuntura. Y así proporcionan un marco, un escenario y unos procedimientos de negociación, conflicto y posibilidad *ad futurum* de consecución del apoyo necesario, que legitiman la participación de los grupos, por más que sus expectativas a corto plazo no sean óptimas. Indeterminación y apertura de un lado, y garantías procedimentales del otro, constituyen, así, el fulcro de la eficiencia estratégica institucional, y en concreto del Estado...la democracia es un sistema de incertidumbre relativa normativamente regulada... Pero ello no nos remite sin embargo, a un concepto puramente procedimental de democracia, sino que ésta se configura como una forma que requiere un fondo, esto es, un proceso con inherentes exigencias normativas y sustantivas que pongan la base de su plena realización".<sup>26</sup>

## **5. La cuestión de la institucionalidad democrática**

*¿De qué hablamos realmente cuando hablamos de Estado de derecho?*

La matriz sobre institucionalidad democrática tiene implicaciones en dos ámbitos: en lo que hace a la legitimidad del modelo político y jurídico, así como en lo relativo a su eficacia práctica. La relevancia de ambos aspectos es sustancial y tienen que ser considerados en su conjunto. De manera inconveniente, muchos análisis de los sistemas jurídicos contemporáneos tienden a poner el énfasis en una u otra perspectiva (legitimidad o eficacia de las normas) en forma excluyente.<sup>27</sup> En materia de gobernabilidad, tan importantes son las cuestiones de *legitimidad originaria* del sistema normativo como las de eficacia, o la llamada *legitimidad sobreviniente*, y ambos aspectos están, por lo demás, estrechamente

imbricados en el problema del *Estado de derecho*. Justamente como parte de este debate, Habermas postuló en su oportunidad<sup>28</sup> los diferentes alcances del concepto de legitimación en el Estado moderno, en el ámbito de una discusión más general de la legitimación de los sistemas políticos. Así, la distinción sobre ambos tipos de legitimidad (*originaria o procedimental*, por un lado; y *sobreviniente o resultante de la eficacia*, por otro lado) resulta particularmente relevante para los propósitos no sólo de esta matriz, sino del sistema de indicadores en su conjunto.

El postulado central sería el siguiente: no es posible considerar legitimaciones resultantes de la eficacia si antes no se cumplen, adecuadamente, aquellos requisitos de orden sustantivo y procedimental que hacen a la llamada legitimación originaria. Planteado en otros términos: en ausencia de un adecuado *Estado de derecho*, cualesquiera otras formas de legitimación posterior o sobrevinientes resultarán espúreas y parecen no ofrecer mayores garantías, ni en el campo democrático ni de sostenibilidad o permanencia.

La defensa de este postulado encuentra su razón en la correlación, de carácter causal, entre una y otra forma de legitimidad. Tanto histórica como analíticamente, el concepto de legitimidad encuentra aplicación a situaciones en las que se discute la legitimidad de un orden. Se trata en este caso de un *proceso*, donde se generan acuerdos entre estructuras políticas. Esta legitimidad originaria o procesal parece operar como un prerequisite. Ciertamente, los términos de la eficacia o la efectividad gubernativa son relevantes y, en ese sentido, en los fenómenos de legitimidad sobreviniente tiene importancia el llamado *buen ejercicio del gobierno*. Sin embargo, la eficiencia de un gobierno —la cual tiene que ver con una política específica que afirme el crecimiento, la generación de riqueza, la redistribución y la equidad social— adquiere un valor legitimador de largo plazo. Esta eficiencia incide directamente en la legitimidad a largo plazo del sistema jurídico y del llamado *Estado de derecho*.

*La cuestión del Estado de derecho y Estado democrático de derecho.* Por otra parte, un programa de carácter prescriptivo-normativo como el que aquí se desarrolla, tiene que hacer escogencias de carácter ético político y jurídico. En tal sentido, la referencia a la llamada *rule of law* planteado en forma genérica puede ser insuficiente, toda vez que la pretensión de un modelo jurídico e institucional es, justamente, aspirar a mejorar el funcionamiento del sistema democrático. Más

que una referencia genérica o neutra al *Estado de derecho*, los investigadores que han desarrollado las matrices respectivas se han planteado una pretensión calificada: el *Estado democrático y social de derecho*.

Todo ello supone el otorgar una teleología al modelo jurídico, sin contradecir el principio de neutralidad genérica de la norma. Norma como principio neutro para la resolución de conflictos (entendida esta neutralidad como aplicación similar y genérica para todos los ciudadanos, desde luego) pero norma también como una estrategia para el desarrollo social y democrático. Este punto es crucial. Legislaciones como la tributaria, la financiera, o la normativa referida a la inversión democrática (desarrolladas en las matrices respectivas), suponen el desarrollo de un particular *Estado democrático de derecho*. Esta perspectiva trasciende, con mucho, los criterios funcionalistas o estructuralistas en materia jurídica. Obviamente, las tipologías jurídicas tienen un valor funcionalista, estrechamente ligado a la eficacia y la efectividad de los modelos normativos. Por ejemplo, existiría un “valor (funcional) de las tipologías institucionales”, principalmente en la producción institucional-política, (básicamente del Estado de derecho). Se parte aquí de la premisa de que, mediante el derecho político, el Estado se regula a sí mismo en lo concerniente al perfil jurídico e institucional de su aparato administrativo.

Una importante tradición disciplinaria<sup>29</sup> desarrolla un análisis del corpus estructural organizacional del Estado y sus funciones: división de poderes, administración, toma de decisiones, legislación, etc., además de la participación de las instancias de mediación e influencia: partidos políticos, opinión pública, asociaciones, grupos de interés y presión, etc. Como se afirmó en su oportunidad, “el derecho regula la vida y la actividad comunitaria de los hombres. Por ello, su clasificación se acomoda a la estructura de los ámbitos de la vida humana. El derecho político pertenece al *derecho público interno del Estado*. A este grupo pertenecen, especialmente, todas las normas que son constitutivas para el Estado como un todo. Entre ellas se encuentran, en primer lugar, las normas fundamentales sobre la organización del Estado, especialmente todas las normas sobre los órganos estatales superiores y, en segundo lugar, las normas generales sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad”<sup>30</sup> El análisis de la organización del Estado se hace en la perspectiva de las relaciones jurídicas producidas en el plano interno de la actividad estatal. El primer plano analítico es el “análisis de la dirección del Estado” o estructural de los órganos superiores del Estado y, por

tanto, del sistema de gobierno como un todo: relaciones Jefatura de Estado, Jefatura de Gobierno, Parlamento, Gabinete, etc. Estos modelos analíticos son importantes en cuanto al *corpus sistémico* del modelo jurídico, no así en su finalidad o teleología.

Ahora bien: ¿de qué hablamos realmente, cuando hablamos de *Estado de derecho*? Desde el punto de vista técnico, el término *Estado de derecho* se ha tornado más o menos polisémico y, en consecuencia, tiene connotaciones diferenciadas según el contexto jurídico o, incluso, el lenguaje y la tradición doctrinaria de la que estemos hablando. De la definición restringida de obligación del sistema político a ajustarse a la norma o al principio de legalidad (rule of law)— la cual sería su primera y originaria acepción— la noción del *Estado de derecho* se ha ampliado paulatinamente en las últimas décadas y hoy, ciertamente, incluye otra serie de factores como el principio de control sobre los gobernantes, el control y rendición de cuentas de las administraciones públicas en su conjunto o el principio de transparencia. El concepto de *Estado de derecho* utilizado en este estudio es lo suficientemente comprensivo para incluir, aparte de la sujeción a la norma sustantiva, otra serie de aspectos como la incidencia de las normas procedimentales, los controles de las administraciones públicas, la transparencia administrativa, la equidad consustancial al sistema jurídico, etc. Esta sería la noción más moderna y operativa del concepto *Estado de derecho*.

Continuando la tradición de Dahl<sup>31</sup>, O'Donnell ha insistido en los últimos años en las disfunciones de sistemas políticos incipientes o en etapa de transición, justamente por la ausencia de un *Estado de derecho* adecuado que confiera seguridad y certidumbre jurídica a todos los sujetos sociales. O'Donnell estima necesario readecuar la definición genérica de “Estado de derecho” de modo que se adecúe a la experiencia fáctica de las democracias regionales en la actualidad. Esta modificación crítica, derivada no sólo de una inquietud conceptual, sino, además, de la evidencia histórica, sugiere incluso restringir la denominación de “democracias” en sentido amplio (visión de mundo y formas de vida) a la categoría de “democracias políticas o poliarquías” latinoamericanas. El cambio nominal propuesto se sustenta en la ineffectividad de la “rule of law” para asegurar el pleno desarrollo de la ciudadanía en sus derechos políticos y civiles. En los países latinoamericanos persisten brechas y distorsiones que alteran el significado tradicional de Estado de derecho (implicación teórico-conceptual) e impiden su

operación efectiva (implicación fáctica). Estas disfuncionalidades se presentan debido a:<sup>32</sup>

- Defectos en la ley existente.
- Aplicación incorrecta de la ley.
- Relaciones discriminatorias de las burocracias con los “ciudadanos ordinarios”.
- Problemas con el acceso a la justicia y debido proceso.
- Lagunas legales.
- Permanencia de “subsistemas” informales de poder contradictorios con las estructuras formales del Estado.

La conjunción de estos factores afecta profundamente el funcionamiento de estas poliarquías<sup>33</sup> y obliga a redefinir el *rule of law* en América Latina, en otros términos: “La efectividad del Estado de derecho implica certeza y responsabilización / rendición de cuentas... [el Estado de Derecho] debe ser concebido no sólo como una característica genérica del sistema legal y del desempeño de las cortes. Correctamente, en este contexto, el *rule of law* debe verse como el basamento legal de un Estado democrático. Esto implica que exista un sistema legal que sea el mismo democrático, en tres sentidos. Primero, que sustente las libertades políticas y garantías de la poliarquía. Segundo, que provea derechos civiles a toda la población. Y tercero, que establezca redes de responsabilización y *accountability* para que todos los agentes, públicos y privados, incluidos los puestos oficiales más altos del régimen, sean sujetos a controles de legalidad en sus actos, legalmente establecidos. En el tanto se cumplan estas tres condiciones, un Estado no es sólo un Estado regulado por el derecho; es un *democratic legal state* o un *Estado democrático de derecho*”<sup>34</sup>.

## **5. Objetivos de un sistema de indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional**

El Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica propone un Sistema de Indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional válido para los países de Centroamérica, con base en el derecho público comparado y sus avances de las últimas tres décadas en diversos lugares del mundo. En tanto que un sistema

de indicadores de carácter normativo e institucional, se trata de un instrumento que procura fijar una tipología básica y necesaria de las exigencias jurídicas y de estructuración de los órganos del Estado y sus instituciones. En este sentido, el conjunto de *variables analíticas* del sistema de indicadores que aquí se desarrolla está compuesto por *normas y diseños institucionales*, esto es, por una serie de categorías jurídicas de carácter prescriptivo para la organización de las leyes y los órganos del Estado, probadamente exitosas en distintos países. En buena medida, se trata de proponer una *tipología jurídica e institucional*, a partir de la experiencia de las mejores prácticas (*bench marking*), así como el desarrollo de las normas sustantivas y procesales del derecho constitucional, derecho administrativo, derecho electoral, derecho financiero, fiscal y tributario, así como otra serie de órdenes normativos en el área del derecho público y del llamado *institutional building* o ingeniería institucional y normativa.

La mayoría de las investigaciones sobre democracia y gobernabilidad en el ámbito internacional, así como en los casos particulares de América Central, fundamentan sus análisis en perspectivas sociológicas y de cultura política. El conjunto de datos obtenidos por esta modalidad de investigaciones provienen, en su mayoría, del registro de percepciones de la ciudadanía con respecto a las funciones del Estado Democrático, o bien de la utilización de datos generados por las propias instituciones sujetas a análisis. Como premisa teórico-epistemológica, estas investigaciones suponen que el engranaje mínimo y deseable del Estado de Derecho *está dado* en cada uno de los países de la región y, por tanto, su funcionalidad normativa y su relación sistémico-institucional es objeto “subsidiario o tangencial” de diagnóstico y evaluación. Esta presunción no permite explicar la permanencia de disfuncionalidades del Estado democrático de derecho en Centroamérica ni sus perjuicios para la consolidación democrática. Todo lo anterior refuerza la necesidad de la investigación propuesta por el Sistema de Indicadores para el Observatorio de la Democracia en Centroamérica y su perspectiva jurídico-institucional. Por estas razones, resulta impostergable complementar los análisis inductivos con la construcción axiológico-normativa que conforma instrumentos como el que aquí se desarrolla.

La ruta metodológica que guía a este sistema de indicadores articula, por un lado, una perspectiva *descriptiva - explicativa* que incluye la definición del conjunto de variables y el sistema de indicadores y por otra parte, una perspectiva de tipo

*prescriptivo - normativa*, de modo que se incluye un conjunto de normas jurídicas y reformas institucionales requeridas en los países de la región para que el Estado cumpla con los valores y principios democráticos. Asimismo, este modelo incorpora un análisis estructural - funcional: las normas, institutos e instituciones establecidas en el concepto y precepto del Estado democrático de derecho. Además, asume un análisis sistémico: la “eficacia social” de las estructuras normativas o institucionales se deriva de sus interacciones con otras áreas contiguas o aledañas a las que igualmente, subyacen principios y valores de satisfacción de convivencia social en democracia. Finalmente, sobre la base de la construcción de un sistema de indicadores normativo e institucional, se definirán criterios para establecer una jerarquía de necesidades y demandas en materia de reforma del Estado, reforma y reestructuración jurídica, y modernización institucional.

Dos aclaraciones preliminares deben hacerse con relación al propósito de este Sistema de Indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional y de un Observatorio de la Democracia en Centroamérica restringido a ese instrumento analítico. En primer lugar, se parte del presupuesto de que el fenómeno democrático no se limita únicamente al sistema jurídico y al llamado Estado de derecho. Es importante puntualizar esta consideración —justo al inicio de esta reflexión analítica— para no conducir a error a los científicos sociales, analistas y operadores que puedan adentrarse en el estudio, discusión y ulterior puesta en práctica de esta propuesta. El sistema normativo y el Estado de derecho no constituyen por sí mismos el fenómeno democrático. Son sólo una parte, ciertamente sustancial e imprescindible, pero sólo una parte, del conjunto de elementos políticos, sociológicos, culturales y económicos que constituyen la sociedad democrática contemporánea.

En segundo término, el Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica busca —a diferencia de muchos otros enfoques analíticos sobre el fenómeno democrático que han predominado en los últimos años en América Latina y en otros lugares del mundo— rescatar la *centralidad* del fenómeno jurídico y del Estado de derecho en las sociedades democráticas. En este sentido, las reflexiones que mueven la construcción del sistema de indicadores aquí propuesto se desmarcan de las corrientes sociologistas y economicistas, tan en boga en las últimas décadas dentro de la ciencia social latinoamericana, y —no obstante reconocerles su valor— buscan alumbrar otro ángulo de la construcción de los

sistemas democráticos. Se pretende poner el énfasis en el proceso de evolución de sus sistemas jurídicos y legales, en la paulatina maduración y consolidación del llamado *Estado de derecho* (en sus distintos perfiles, civiles y políticos, así como económicos sociales y culturales) mediante un satisfactorio desarrollo del derecho de la constitución política, del derecho de la administración pública, del derecho de la inversión institucional y de los otros distintos órdenes normativos que conforman el Estado democrático contemporáneo. El Sistema de Indicadores e índices que aquí se propone es, a su vez, un sub-sistema del sistema democrático en su conjunto. Se trata del perfil normativo-jurídico e institucional de la democracia. El rescatar su especificidad y su valor decisivo en la construcción del proceso democrático es el objetivo del instrumento.

El conocido aserto de Norberto Bobbio, “la sociedad civil es resultado del Estado y no a la inversa”, está justamente en la base de toda la reflexión que mueve este Proyecto. La convicción de que una sociedad civil democrática —e, inclusive, el funcionamiento de un mercado robusto y eficiente que pueda producir y distribuir riqueza— no son posibles sin la existencia de un *Estado de derecho* y de un conjunto de normas y de instituciones modernas en el ámbito del derecho público, constituye, en suma, la base teórica del presente Sistema de Indicadores de gobernabilidad y del Observatorio de la Democracia en Centroamérica.

### *Ejes temáticos del Protocolo*

La tipología jurídica - institucional propuesta está conformada por cuatro ejes temáticos que ordenan y establecen relaciones entre el conjunto de variables e índices y el sistema de indicadores elaborado, lo cual permite realizar una aproximación normativo-sistémica y funcional. Es *normativo-sistémico* en el sentido que la tipología legal propuesta supone un universo interactuante (y correlacionado de normas) cuya eficacia es resultante de la realización de las otras normas del propio universo jurídico. Es *funcional* en el tanto que la investigación del derecho comparado que le sirve de base supone (sobre la base del *bench-marking* internacional) la realización particular e integral de una serie de cometidos normativos que responden a los objetivos del Estado democrático. La coercitividad y la coactividad normativa están al servicio de esos objetivos globales del sistema jurídico.



El Sistema de Indicadores establece los siguientes ejes:

- Normas constitucionales, sistema legal sustantivo, e institucionalidad democrática.
- Sistema de representación política.
- Hacienda Pública (Administración financiera del Estado, sistema tributario y fiscal).
- Inversión en institucionalidad democrática.

La aplicación de los indicadores en cada eje podrá determinar para los cinco países abarcados inicialmente por el Observatorio (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) lo siguiente:

- Las coberturas por áreas de derechos específicos.
- La aplicabilidad de los niveles de cumplimiento, a partir de la formulación de Índices Particulares e Índices Integrados.
- La definición de áreas de pleno cumplimiento, áreas sombra y área de incumplimiento.
- El establecimiento de una gradación evaluativa con porcentajes según el indicador específico.
- Un conjunto de recomendaciones técnico-normativas y de reforma institucional, resultantes de la aplicación del Sistema de Indicadores a cada sistema nacional.

*¿En qué consiste el protocolo técnico del Sistema de Indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional?*

El Protocolo Técnico del Sistema de Indicadores para el montaje del Observatorio de la Democracia en Centroamérica tiene como objetivo general el crear una plataforma de criterios teórico-conceptuales y metodológicos —y, fundamentalmente, un sistema de indicadores que fije una tipología normativa— sobre la cual se diagnostiquen y evalúen las carencias, avances, rezagos u oportunidades de desarrollo de todos aquellos elementos o componentes considerados necesarios para la consolidación del Estado democrático de derecho y el ejercicio del buen gobierno, todo esto desde una perspectiva jurídica e institucional.

El Protocolo Técnico es:

- Resultado de la primera etapa del Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica.
- Producto de una enunciación inicial de valores que se consideran suficientes para la operación del Estado Democrático de Derecho.
- Un análisis *prescriptivo*. El modelo que propondrá se configura de manera deductiva y axiológica.

El Protocolo Técnico considera la finalidad secuencial (por etapas) que tiene el Observatorio:

- El modelo o tipo ideal que supone el Sistema de Indicadores pretende adaptarse y ser contrastado con la realidad de los países centroamericanos (segunda etapa).
- En esta segunda etapa, el abordaje analítico es descriptivo. La ejecución del modelo ideal en la observación de los países concernidos configurará cinco mapas nacionales para el diagnóstico y evaluación.
- En una tercera etapa —constructivista— cada país tendrá en el Observatorio un parámetro de evaluación para la toma de decisiones, toda vez que los índices e indicadores reflejan la realidad específica del contexto nacional particular.

### *Características y alcances del Programa*

Casi dos décadas después de haberse iniciado el proceso de democratización o retorno a la democracia en los países centroamericanos, es urgente complementar los proyectos de monitoreo de la valoración ciudadana (sociológicos y de cultura política) con modelos de comparación jurídico-institucional. El diálogo entre estas dos perspectivas permitirá tener un parámetro integral de evaluación de la gobernabilidad y la eficacia de los Estados de derecho en Centroamérica, así como de la transición a la consolidación y la modernización democráticas. El Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica cubrirá un área de diagnóstico y evaluación de requisitos normativos y de estructuras funcionales de tipo institucional, considerados condiciones esenciales para el desempeño eficaz de una democracia moderna.

En términos generales, la omisión y subestima de las evaluaciones normativas de los sistemas democráticos en Centroamérica ha impedido generar acciones que corrijan los serios vacíos jurídicos o disfuncionalidades legales e institucionales de la región. Si bien todos los países centroamericanos tienen como sistema de gobierno un particular modelo de democracia representativa y republicana, prevalecen anomalías y carencias jurídicas e institucionales (en algunos casos especialmente profundas), las cuales atrofian el correcto funcionamiento del sistema político. Estas lagunas del desarrollo jurídico e institucional generan un conjunto de efectos nocivos en la práctica cotidiana de los sistemas políticos, entre los que se pueden citar:

- Indefensión y ausencia de cobertura en derechos fundamentales básicos para amplios sectores de la población.
- Desconexión entre los valores tutelados por las constituciones políticas (*voluntarismo republicanista*) y los derechos demandables y prácticos que se instrumentan mediante las leyes sustantivas y procesales.
- Carencia de un engranaje institucional para la rendición de cuentas vertical y horizontal.
- Corrupción como práctica política cotidiana e impunidad como respuesta sistémica.
- Ausencia de planificación y producción de políticas públicas intras-cendentes para la reforma del Estado.
- Injusticia tributaria, regresividad y administración financiera ineficaz del Estado.
- Distribución inequitativa de la riqueza.
- Inversión social mínima e ineficiente, agudización de pobreza y deterioro en calidad de vida.
- Permanencia de estructuras de gestión centralistas y excluyentes.
- Sistemas político-electorales poco representativos de la pluralidad social.
- Reflujo militar en las unidades últimas de poder o decisorias.
- Debilidad orgánica de los gobiernos locales.
- Seudoprocesos de concertación social y toma de decisiones no participativas.

- Deslegitimidad de las políticas públicas.
- Inseguridad jurídica.
- Ausencia de normas básicas en materia de administración pública (como la Ley de Ilícitos Financieros en el ejercicio de la función pública, entre otras).
- Vacíos de moderna legislación aduanera, normativa parlamentaria, reforma al Poder Judicial, modernización legislativa, proyectos de catastro y seguridad registral.
- Precario desarrollo en la capacidad instalada de los gobiernos locales en materia administrativa, de gestión pública, de coerción y coacción jurídica.

Muchos de estos fenómenos son motivados por un incorrecto desarrollo jurídico e institucional y, además, por la debilidad de los pactos sociales y económicos nacionales. Frecuentemente, las ambiciones tuteladas por las constituciones republicanas de los siglos XIX y XX en Centroamérica y América Latina no han sido adecuadamente desarrolladas por el marco normativo e institucional. En consecuencia, las ambiciones constitucionales naufragan en un voluntarismo inconducente e inaplicable por las estructuras coercitivas y coactivas del sistema político y jurídico. En atención a esas demandas, el sistema analítico que aquí se desarrolla supone un instrumento de evaluación y seguimiento a las reformas jurídicas e institucionales y a la satisfacción de requisitos mínimos de gobernabilidad jurídica e institucional.

La definición clásica de evaluación remite a la “emisión de un juicio sobre el valor o mérito de algo”<sup>35</sup>, lo cual implica valoraciones que pueden afectar intereses específicos de poder. Por lo tanto, la proyección o pronóstico sobre la efectividad de los resultados derivados de la ejecución de un proyecto, en esencia evaluativo, como supone el Sistema de Indicadores de Gobernabilidad, reconoce condicionamientos como la voluntad política de los tomadores de decisiones formales, la intersubjetividad - imparcialidad de los datos y hallazgos de la investigación, y factores de contexto como los objetivos de las instituciones de cooperación internacional e inversionistas extranjeros.

En los últimos años, existe en Centroamérica una mayor voluntad dirigida a la reconstrucción democrática deliberativa, la cual deberá incluir la participación de la mayoría de los sectores sociales en la formulación de políticas públicas. La

finalidad ulterior del Observatorio es convertirse en un instrumento de referencia y consulta para la toma de decisiones legislativas, los proyectos de reforma del Estado y la formulación de políticas públicas dentro de los países centroamericanos. En ese sentido, un conjunto de convenios de cooperación técnica están en vía de ser suscritos por el Observatorio de la Democracia en Centroamérica con distintas oficinas de los Poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales en los países comprendidos. El objeto central del Programa es, como se ha dicho previamente, fijar un marco de aspiraciones normativas jurídicas e institucionales que constituyan el Estado de derecho para el desarrollo de sociedades democráticas en la región, como resultado de la experiencia y el derecho comparado.

El Observatorio de la Democracia en Centroamérica prescribe en sus matrices temáticas un sistema de dimensiones, variables e indicadores de gobernabilidad jurídica que, según la tipología desarrollada por el derecho público comparado en el ámbito internacional, es considerado como requisito indispensable (y sistémico) para el desarrollo de los Estados democráticos y sociales de derecho. Este conjunto de requisitos propone un escenario jurídico e institucional ideal de desarrollo democrático, al cual se aspira como modelo axiológico y de estimativa jurídica.

## **6. Metodología del Observatorio de la Democracia en Centroamérica**

El Sistema de Indicadores para el Observatorio de la Democracia en Centroamérica está fundamentado en una aproximación de naturaleza jurídico-normativa a los requerimientos que debe dar cumplimiento el Estado y su red institucional para el ejercicio del buen gobierno en una sociedad democrática. Es, por tanto, un análisis normativo-institucional de la democracia, lo cual supone consideraciones epistemológicas y derivaciones metodológicas que brevemente se explican en esta sección.

Los elementos analíticos —necesariamente mensurables— para la construcción de este amplio marco de referencia, son provistos por el derecho público comparado y sus distintas ramas, en el ámbito constitucional, tributario, fiscal, administrativo, electoral, así como algunas instituciones informadas por el derecho internacional público comparado. Estas áreas de trabajo han venido desarrollando una tipología que trasciende el plano de la construcción analítica y han decantado una “experiencia de vida” o “jurisprudencia de los hechos” que pretende, por una

parte, la comprobación empírica de la eficacia de las normas sustantivas y de sus institutos procesales y, por otra, la eficacia y eficiencia de los instrumentos institucionales que utiliza. Sobre la base de la construcción de un sistema de indicadores normativo e institucional, se definirán criterios para establecer una jerarquía de necesidades y demandas en materia de reforma del Estado, reforma y reestructuración jurídica, y modernización institucional.

La validez de la aplicación de un modelo con estas características es, ciertamente, relativa, y su correcta interpretación necesariamente nace de su imbricación en los diferentes y variados procesos, coyunturas o circunstancias de orden económico o social que viven las sociedades centroamericanas. En tal sentido, el modelo de indicadores propuesto opera como un parámetro específico y parcial, el cual obligatoriamente se deberá sumar a los sistemas o modelos de indicadores de orden económico, de calidad de vida, de desarrollo humano, de bienestar cultural, que encuentren aplicándose a nivel internacional.

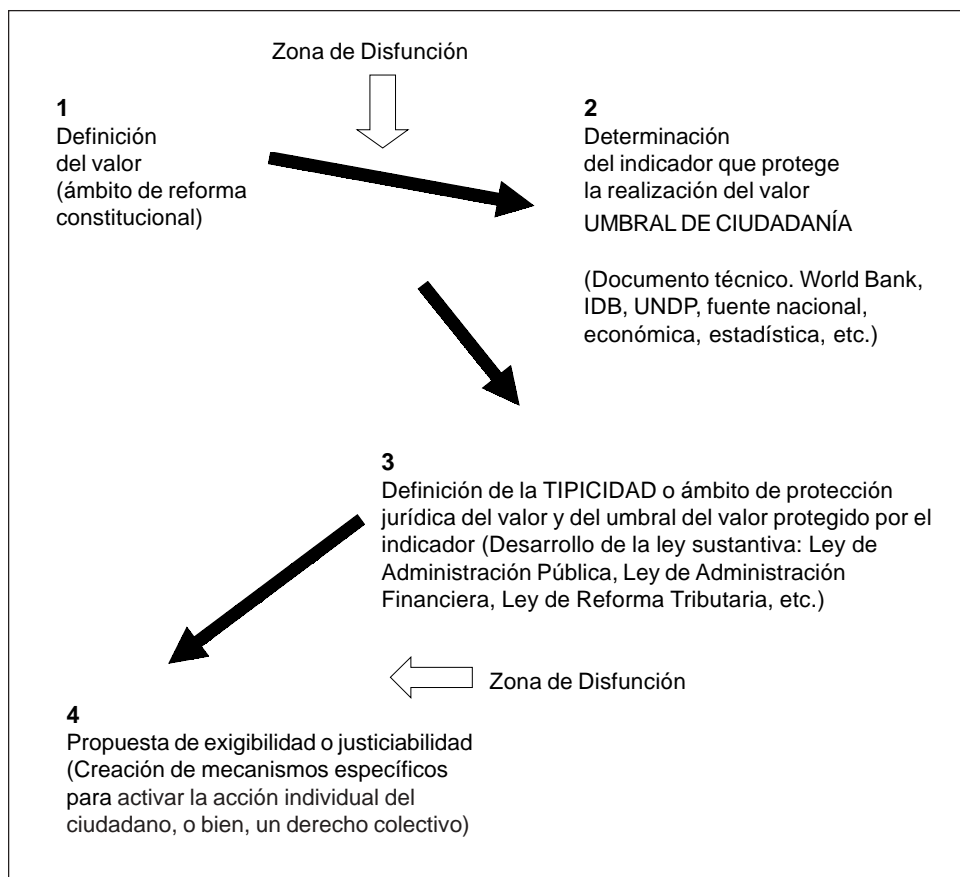
*Categorías de trabajo: tipologías, sistema jurídico, concretización, exigibilidad*

En términos generales, la construcción normativa se puede describir de la siguiente manera: una vez determinado el *umbral fáctico* al cual se refiere el valor protegido (determinado por un indicador dado), inmediatamente procede realizar una suerte de “protección jurídica” del umbral por el indicador. Esta protección será posible únicamente a partir del desarrollo de la definición de un umbral de protección legal (zona de protección específica) consistente en la tipicidad, o creación del tipo jurídico. Posteriormente, una vez cumplido ese segundo paso de la configuración de la tipicidad, el proceso de construcción jurídica se completa mediante la creación del mecanismo efectivo que —sustancial y procesalmente— permite la reclamación del derecho, es decir, la activación de los mecanismos jurisdiccionales para obligar a su vigencia o reparación cuando así se considere oportuno. Este último y tercer paso es lo que llamamos *tipicidad o exigibilidad*.<sup>36</sup>

El desarrollo de estos tres pasos supone una secuencialidad de orden causal conceptual y, además, temporal. La definición de la tipicidad (es decir de las características legales del derecho) no es posible sin la definición previa de un indicador y el análisis concreto de una especie fáctica en examen que permita “activar el indicador”. De la misma manera, la definición de los mecanismos y los

instrumentos de la exigibilidad o la justiciabilidad no son posibles sin la definición previa, a su vez, de la tipicidad o fijación de la frontera jurídica del valor (véase el siguiente gráfico).

**Gráfico 1. Determinación del indicador funcional como presupuesto de la tipicidad y la exigibilidad - justiciabilidad<sup>37</sup>**



Las zonas donde se indican disfunciones o distorsiones ocurren por no atenderse correctamente las correlaciones entre valores u objetivos (de carácter técnico, político o económico) y los indicadores que puedan funcionar como parámetros para la medición de resultados o definición de exigencias. Asimismo, existen disfunciones en aquellas hipótesis —aún en el caso de que se puedan haber establecido aceptablemente las formas de tipicidad (definición del ámbito jurídico que definen el derecho)— donde no existe una adecuada solución al problema de las normas-instrumentos (procedimentales) que garantizan la exigibilidad o la justiciabilidad del derecho.

*Sobre los criterios de tipicidad normativa, eficacia y efectividad*

El Observatorio de la Democracia en Centroamérica propone un modelo tipológico para la contrastación de enunciados jurídicos que se consideran deseables para el fortalecimiento de las democracias modernas, con los hechos o sucesos fácticos que se dan en un contexto específico.

En primer término, supone la postulación de una *estimativa jurídica*. Se pretende definir el sentido y la orientación de las normas desde una teoría de los valores. En consecuencia, se plantea un marco axiológico y un marco técnico que facilite el desarrollo de un *ethos* u horizonte ético democrático. Como procedimiento, esta perspectiva propone un diálogo permanente entre valores y principios democráticos y las normas. A diferencia de la mayoría de los enfoques sociológicos y de cultura política conductualista —sustentados básicamente en la observación empírica de lo social— una propuesta normativista opta por una decisión metodológica de tipo deductivo. No se propone la construcción de instrumentos para evaluar o medir el funcionamiento del Estado a partir de las percepciones de la ciudadanía. Por el contrario, la metodología deductivo-normativista propone un marco apriorístico del sistema normativo e institucional para que el *buen gobierno* pueda ser efectivo.

En segundo término, el Observatorio de la Democracia aspira a establecer un producto fundamental para el análisis normativista: la definición de un *modelo de tipicidad*. La tipicidad es, puntualmente, la expresión formal de una norma o diversas normas interrelacionadas; es decir, el conjunto de sistemas jurídicos desglosados norma por norma, con sus más importantes principios e *institutos jurídicos*. Un modelo de tipicidad da lugar a una tipología del sub-sistema jurídico.<sup>38</sup>



En resguardo del principio de seguridad jurídica, se propone el establecimiento —como marco de referencia— de un sistema de principios jurídicos directivos, plenos de sentido y unidos entre sí, que sirva de instrumento eficaz para unir conceptos y criterios clasificatorios. Con ello no se pretende establecer dogmas de validez general o completud absoluta, sino proponer soluciones a problemas que han tenido efectos comprobables en experiencias concretas. Estas soluciones tipológicas tienen como base la acumulación del conocimiento comparado. Por supuesto, los criterios de tipicidad y tipología no son simples ordenadores conceptuales abstractos. Estos criterios desarrollados por todas las ciencias sociales y jurídicas están orientados a comprender la concordancia recíproca entre el *deber ser* y el *ser*. No se trata, en consecuencia, solamente de sugerir un horizonte imaginario o ideológico (visión de mundo), sino su retroalimentación continua con formas concretas de operación en la realidad (formas de vida, usos y ámbitos de aplicación). Los tipos y las tipologías planteados en un modelo axiológico-comparativo como el que aquí se propone han de unir valores y realidad.<sup>39</sup>

Larenz reivindica la necesidad de un equilibrio —en tanto sistema— en toda norma entre valores y lógica: “un sistema conceptual en Derecho formado sólo según criterios lógico- formales, prescinde de las referencias valorativas que están detrás de las normas y con ello, falsifica necesariamente la conexión de sentido peculiar del Derecho, la cual no es de naturaleza lógico-formal, sino teleológica... Este sistema [el Derecho] no prescinde, por cierto, de las referencias de valoración, pues el propio ‘concepto’ de Hegel acentúa el valor y el desenvolvimiento de los momentos del concepto en el sistema no significa otra cosa que la concretización paulatina que resulta de un valor fundamental”. Larenz, op. cit. pp. 173 - 174.

En tercer lugar, la definición de un sistema de indicadores permite *medir los niveles de eficacia y efectividad* de la norma. La eficacia se refiere al plano *formal* (o *ideal*), esto es, a la determinación si la norma jurídica es capaz de poner en funcionamiento el aparato conceptual y procedimental del sistema jurídico. La efectividad pertenece al plano *material*, y está referida al impacto real y específico que la norma tiene en la realidad, esto es, en el mundo de lo fáctico. La teoría del derecho define que las normas jurídicas deben ser aplicadas a sucesos fácticos, a un hecho acaecido.

De valor imprescindible para el modelo tipológico, la consecuencia operativa de la medición de eficacia y efectividad de las normas ofrece la posibilidad de

averiguar, tanto el sentido de una norma, como su concretización (acto configurador jurídico e institucional).

*El Observatorio como integración de métodos de investigación social*

El Sistema de Indicadores de Gobernabilidad Jurídica e Institucional que postula el Observatorio de la Democracia en Centroamérica tiene como fundamento una aproximación axiológico-normativa. No obstante, propone en sus niveles metodológico y técnico un instrumento de medición esencialmente cuantitativo. Se procura con ello “conocer” a los Estados (Estado - aparato en el tanto de institucionalidad y normativa que configura el ámbito de lo público) de los países centroamericanos. Este tipo de conocimiento pretende ser evaluativo (esto es, un juicio sobre el valor de las normas e instituciones democráticas). No puede ser un juicio arbitrario desde el punto de vista metodológico ni individual, sino un juicio intersubjetivo, que incorpore distintas perspectivas y énfasis, sobre la base —sin embargo— de un mismo parámetro estandarizado de medición o *tester* consistente. Este parámetro lo constituye, precisamente, el Sistema de Indicadores.

Las matrices de dimensiones, variables e indicadores de cada uno de los ejes temáticos, apuntan hacia una adecuada operacionalización de los sustratos teórico-doctrinales del derecho público comparado. Desde el punto de vista metodológico, ello representa para el Observatorio una oportunidad de superar la excluyente lógica binaria o dicotómica entre el cualitativismo y el cuantitativismo radicales. En este sentido, este Programa apuesta por una reorientación de las ciencias sociales y jurídicas en lo relativo al análisis de las democracias centroamericanas, coincidiéndose con la aproximación dual expresada por varios científicos sociales, entre ellos Bericat. “Es necesario repensar las categorías, es necesario deconstruir la línea divisoria cuantitativo-cualitativo para observar de nuevo la realidad social. La tercera respuesta posible para superar las constricciones impuestas por el código binario es la estrategia del compromiso. Y es ésta precisamente la última respuesta que la ciencia social está ofreciendo a la disyuntiva entre los métodos cualitativos y cuantitativo la ciencia social hoy busca nuevos espacios de integración desde los que observar la realidad. Esto exige, en primer término, la aplicación simultánea de ambas orientaciones metodológicas a un mismo objeto de investigación. Pero también exige, como ineludible tarea previa, una difuminación de la frontera...”<sup>40</sup>

El Observatorio hace una escogencia epistemológica: adopta una posición integracionista (no segregacionista) entre el conocimiento generado por la investigación social cuantitativa y la investigación social cualitativa. Esta construcción de matrices parte de la premisa de que sí es posible tal integración. El problema consiste en definir los métodos y los correlatos lógicos que permiten este proceso integrativo.

Para ello es necesario emprender un esfuerzo deconstructivo, esto es, un proceso de descomposición de los conceptos y del modelo axiológico y normativo del llamado Estado Democrático y Social de Derecho con el objeto de elucidar sus distintas partes (dimensiones, variables e indicadores) y reconstruirlo en un todo, a partir de sus distintos elementos. Este esfuerzo se realiza en el ámbito de las matrices, las cuales sintetizan universos temáticos del Estado de derecho, tanto en su perfil normativo como institucional. Asimismo, en las matrices convergen los dos tipos de investigación social, creando un espacio o zona de convergencia entre el parámetro cuantitativo y la evaluación cualitativa. En resumen, las matrices se construyen como una estructura híbrida-multimétodo que apunta a dos fases de investigación. La propuesta de este Sistema de Indicadores es, básicamente, una pirámide integrada con predominio cuantitativo (como referente de medición). En su aplicación en cada uno de los países, es, básicamente, una pirámide integrada con predominio cualitativo (como referente de evaluación).

### *Metodología de aplicación de las matrices*

El Sistema de Indicadores para el Observatorio de la Democracia en Centroamérica desarrolla tres categorías específicas de análisis, en cada uno de los cuatro ejes temáticos:

- Un conjunto de *ámbitos o dimensiones (áreas)* de gobernabilidad jurídica e institucional;
- Un conjunto de *variables* y de *índices*;
- Un sistema de *indicadores*.

Estas tres categorías analíticas tienen la función de sistematizar los distintos ámbitos de la estructura normativo-jurídica e institucional del Estado. Asimismo, ofrecen la posibilidad de apreciar la evolución o involución de esos elementos normativos y su concretización en instituciones. El conjunto de variables, índices

e indicadores constituye un acervo de recursos instrumentales que monitorean, por un lado, la funcionalidad de estructuras específicas del Estado-aparato y, por otro, su importancia sistémica, en tanto inciden y son determinadas por sus interrelaciones con las funciones desempeñadas por otras estructuras organizativas de la acción estatal en un régimen democrático. El Sistema de Indicadores, en tanto modelo axiológico, teórico y metodológico, prescribe un conjunto de instrumentos de medición de gobernabilidad democrática (normas, instituciones y parámetros para medir su eficiencia). La descripción de cada categoría se desglosa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Categorías de análisis**

<b>ÁMBITOS O DIMENSIONES (ÁREAS) DE GOBERNABILIDAD JURÍDICA</b>	<b>VARIABLES E ÍNDICES DE GOBERNABILIDAD JURÍDICA E INSTITUCIONAL</b>	<b>SISTEMA DE INDICADORES</b>
<p>Se fijan los ámbitos de protección normativa o gestión institucional según un CRITERIO TEMÁTICO Y FUNCIONAL DEL ESTADO APARATO. Aquí los cuatro ejes temáticos se subdesarrollan en <i>ámbitos de especialidad</i> específicos y particularizados.</p>	<p>a) Las VARIABLES son ámbitos más específicos por tipos de derechos, sub-áreas de protección y lógica institucional del Estado Aparato.                      b) Se llaman ÍNDICES los cometidos de valor del sistema normativo y político, que permiten observar tanto el comportamiento de las variables como la relación sistémica entre indicadores. El índice es una "exigencia normativa" vinculada, por tanto, a la tipicidad o tipología.</p>	<p>El indicador define el ámbito fáctico especificado por el umbral normativo. En consecuencia, el indicador es un PARÁMETRO que evalúa el cumplimiento de los términos de <i>exigibilidad de la norma</i> y de los cometidos institucionales.</p>

El diseño y la ejecución de variables e indicadores precisarán, a su vez:

- El ámbito normativo correspondiente a cada eje temático y su correlato institucional.
- El ámbito de exigibilidad o “nivel de cumplimiento” de las normas e instituciones.

Para cada una de las matrices correspondientes a los cuatro ejes temáticos del Observatorio, se proponen, en términos generales, dos tipos de indicadores de evaluación, tal y como se examina en el siguiente apartado.

#### *Aplicación de los indicadores de existencia normativa*

Se referirán a la existencia del *tipo legal o la norma específica* dentro del ordenamiento nacional. Es de suma importancia una caracterización genérica con los principales atributos o institutos que debería tener el cuerpo normativo, esto con el objetivo de que el análisis del operador del Sistema de Indicadores pueda evaluar si, efectivamente, se da o no la existencia normativa. Por ejemplo, si la *pretensión normativa* o la prescripción que establece el Sistema de Indicadores es:

#### *“Ley de la jurisdicción constitucional”*

se deberán indicar los atributos mínimos de ese cuerpo normativo. Verbigracia, si efectivamente contiene los institutos mínimos como el *juicio de inconstitucionalidad, el recurso de amparo, el habeas corpus, el habeas data, etc.* Asimismo, en materia de requisitos de admisión y en la lógica sustantiva y procesal global del sistema jurídico nacional opera como un mecanismo para que se diriman los asuntos constitucionales resultantes de la activación del resto del sistema. Es decir, la evaluación de la *existencia normativa* no deberá ser una simple lista de comprobación (*check list*), sino una evaluación sustantiva de parte del operador.

#### *Aplicación de los indicadores de efectividad normativa*

Este tipo de indicadores se refieren a las facultades que tienen las normas jurídicas (y el régimen institucional que las pone en práctica) de generar efectos específicos y concretos en la dinámica social.

Para esto, se reconocen en principio tres subtipos o niveles de análisis:

- a) *Insuficiencia o mal diseño normativo de acuerdo con los estándares internacionales* y con arreglo al derecho comparado, en campos como el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho financiero, el derecho tributario, entre otros. Aquí se evaluará la probidad o no de la norma de acuerdo con los requerimientos esenciales de su construcción, y con los institutos y contenidos que deba tener (ya contenido parcialmente en el Indicador de Existencia Normativa).
- b) *Dificultades o no de aplicabilidad como resultado del régimen procesal u organizacional*. Las normas no se aplican efectivamente, pues no están acompañadas de un sistema procesal efectivo (leyes procesales que desarrollen adecuadamente las normas sustantivas) o, bien, porque el régimen organizacional es inadecuado, como resultado del diseño y funcionalidad de las instituciones e instrumentos técnicos para su ejecución. Ejemplo: “la Contraloría General de la República, Tribunal de Cuentas o símil, carece de un sistema de registro sobre actividades financieras de determinadas instituciones”.
- c) *Inconsistencia sistémica de las normas y las instituciones*. La ineffectividad de la norma está relacionada con la inexistencia (o incorrecta construcción) de otras normas e instituciones que —al interactuar con éstas— impiden una efectiva aplicación y efectividad de los cometidos establecidos por la norma. Por ejemplo, en materia tributaria, la existencia de una Administración Tributaria con autonomía instrumental, es un requisito esencial para que los objetivos más generales de otra legislación puedan cumplirse. Su inexistencia sería un caso de ineficacia o ineffectividad por razón sistémica.

Es necesario aclarar que, dependiendo de la variable e índice específicos que se enuncien, se considerarán para su evaluación indicadores de naturaleza *cuantitativa*, que expresan:

*“una valoración que es medible en un algoritmo, cifra o número”*

## *Instituciones, gobernabilidad y desarrollo*

Las categorías específicas de análisis del Sistema de Indicadores establecen, en su conjunto, el *parámetro* comparativo de comportamiento funcional y cumplimiento de valores democráticos. Asimismo, al considerar que el Sistema de Indicadores para el Observatorio de la Democracia pretende ser aplicable al ámbito centroamericano, es fundamental la puesta a prueba del modelo en cada uno de los países de la región. Para esto se elaborarán *mapas nacionales* que definirán, de manera inicial, la viabilidad de sus regímenes democráticos. La comparación del Sistema de Indicadores con los *mapas nacionales* permitirá monitorear la realidad normativa - institucional en el respectivo país.

### *Procedimiento de cuantificación del sistema de indicadores*

Para cada una de las variables, los consultores temáticos del Proyecto han propuesto uno o más indicadores, cuyos valores serán determinados mediante un trabajo de campo, realizado en cada país por un grupo de evaluadores siguiendo los criterios, procedimientos e instrucciones estandarizados y especificados en un Manual de Procedimientos que suministrará el *Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica*, lo anterior asumiendo también las ponderaciones sugeridas por los expertos temáticos y la evaluación de cada “tipo”<sup>41</sup> de indicador en cada país.

Una vez que el trabajo de campo se ejecute y se obtengan los valores para los diferentes indicadores, se realizará un ejercicio para calcular un valor promedio ponderado para cada variable, un valor promedio ponderado para cada dimensión, un valor promedio simple para cada eje y, finalmente un valor promedio global para el país en el momento correspondiente.<sup>42</sup> Este procedimiento hace factible, no solo comparaciones internas dentro del sistema, sino comparaciones globales, de ejes, de dimensiones y de variables y, dentro de un mismo país, en fechas diferentes. Al respecto, hay que puntualizar lo siguiente:

- El Observatorio tiene como uno de sus objetivos el monitoreo (seguimiento) y evaluación del comportamiento de ámbitos de desarrollo jurídico e institucional, durante determinados / específicos intervalos de tiempo (coyuntura anual o bianual) y espacios geográficos (países). Este análisis, sin embargo, *no implica el análisis comparado entre países*.

Aunque este uso del instrumento sea inevitable por parte de los lectores de los informes, éste no es un objetivo del Observatorio.

- El Programa se fundamenta en una estrategia metodológica básicamente *diacrónica*, con la cual se procura evaluar el comportamiento de las categorías de análisis *dentro* de determinado país, para identificar vacíos - evoluciones - involuciones, y de esta manera servir de insumo para la toma de decisiones de los diversos actores sociales, económicos y políticos.
- Se trata, entonces, de mapas nacionales, no de escalas comparativas entre países.

### *Procedimiento para la elaboración de los indicadores*

Para efectos de la elaboración, manejo e interpretación de los indicadores y los valores promedios de las variables dimensiones y ejes, se estimó conveniente —tal y como se indicó previamente— que los indicadores adoptaran una forma cuantitativa mediante los siguientes pasos:

- *Intervalo de variación.* El valor o puntaje que se asignará a cada uno de los indicadores de las variables será de 0, 100 o de un valor intermedio. El 100 indicará que la situación o nivel que se evalúa está en la situación máxima positiva deseable o en el nivel óptimo posible, y el cero que la situación posible deseada no existe o está en su nivel mínimo posible. Valores intermedios de 50, 33 o 67, etc. aparecerán en la medida en que sean posibles situaciones o niveles intermedios.

Como se observa en las matrices, la gran mayoría son del tipo *Sí* o *No* (existencia), donde el *Sí* representa la situación extrema, deseable positiva u óptima, y el *No* la situación extrema, no deseable o negativa.

El procedimiento que se propone tiene la ventaja de que se utilizará en todos los casos la misma escala de medición y, por ello, tanto los valores de los indicadores como los de las variables, dimensiones, ejes y el indicador global, siempre estarán entre 0 y 100. Este procedimiento facilitará la interpretación y comparación de los valores.

- *Asignación de los puntajes o valores.* De acuerdo a lo anterior, el ejercicio de construcción del Sistema de Indicadores requiere asignar a cada uno de los indicadores un número entre 0 y 100, que refleje su situación o nivel.



Para orientar este proceso el Proyecto preparará un Manual de Procedimientos, donde se indican los criterios, reglas y procedimientos específicos que deberán seguir los evaluadores en cada país en la asignación de los puntajes y valores. Por supuesto, en los trabajos de campo en cada país, estos puntajes también estarán determinados por la evaluación que se haga de acuerdo con los “tipos generales” (existencia y efectividad normativa).

- *Ponderación de los indicadores, variables y dimensiones.* Los valores de los indicadores deben promediarse, inicialmente, para producir los valores de las variables, y luego éstas promediarse para producir los de las dimensiones y ejes. Atendiendo a diversos criterios filosóficos, normativos, teóricos y empíricos, los consultores y los responsables del Proyecto han considerado que algunos indicadores, variables o dimensiones deben tener mayor importancia o peso que otros en el cálculo de los valores, y han asignado, consecuentemente, ponderaciones a cada una de los indicadores y variables. Buscando evitar la confusión entre valores y ponderaciones, estas últimas se han expresado en fracciones de la unidad. Además, como siempre suman 1,0 para cada variable o dimensión, facilitarán el cálculo de los promedios.

## Notas

<sup>1</sup> El presente trabajo reseña el informe centroamericano del Proyecto Observatorio de la Democracia en Centroamérica, denominado *¿Democracia sin reglas? Propuesta para un Sistema de Indicadores de Gobernabilidad Jurídica e Institucional*, publicado por el Centro Estudios para el Futuro con el auspicio de la AICD-OEA (Agencia Interamericana para la Cooperación y del Desarrollo de la OEA).

<sup>2</sup> Existe un gran número de estudios sobre los procesos de transición democrática en diversos países, especialmente en los países de Europa del Este que durante décadas tuvieron como régimen político al socialismo real. Sirvan de ejemplo los textos de Crawford y Lijphart; Kitschet; Kopecky; Linz y Stepan; y Sartori. Asimismo, merecen particular atención los análisis evaluativos —o incluso proyectivos— de la experiencia poscomunista europea aplicados a Cuba, tales son los casos de la obra de Baloyra, y la ponencia titulada “Transición democrática y sistemas de partidos: escenarios posibles en la transición cubana” de Enrique Conejero Paz. Todas estas obras se citan en la bibliografía.

## *Democracia y Estado de derecho en Centroamérica*

<sup>3</sup> En el caso de Europa del Este y su transición hacia la democracia empezada en 1989, la evidencia de la distintas circunstancias vividas por países como la República Checa o Polonia, con experiencia democrática previa a la II Guerra Mundial, resulta muy distinta a la de Bulgaria o Turquía, con formas y estructuras de poder aún verticalista como resultado de su total inexperiencia democrática previa. Tal es el caso de la actual Rusia. En América Latina la diferencia no es tan acusada, pero es posible reconocer países con más limitada experiencia de republicanos y democracia representativa durante el siglo XIX y el siglo XX.

<sup>4</sup> Schmitter, Philippe C.; Schneider, Carsten Q. *Conceptualizing and measuring the liberalization of autocracy, and the consolidation of democracy across regions of the world and from different points of departure*. Ediciones Universidad de Salamanca, 2002. p. 1582

<sup>5</sup> Przeworski, Adam. *Sustanaible democracy*. Cambridge University Press. Cambridge. 1995.

<sup>6</sup> Schmitter, Philippe C.; Schneider, Carsten Q. op. cit.p.1584.

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> Morlino, Leonardo, “Las democracias”. En: Pasquino, Gianfranco et al., *Manual de ciencia política*. Madrid, Alianza Universidad Textos, octava reimpression, 1996. P. 113.

<sup>9</sup> Ver, al respecto, Eyzaguirre, Hugo, *Instituciones y desarrollo económico*. BID. Washington. 1996.

<sup>10</sup> Torriani, L. Mario, *¿Constituye el desarrollo institucional una condición necesaria para el desarrollo económico?* Agosto 2002 ([http://www.cema.edu.ar/~jms/cursos/epistemologia/2002\\_Torriani.PDF](http://www.cema.edu.ar/~jms/cursos/epistemologia/2002_Torriani.PDF))

<sup>11</sup> Paine, J. Mark y Zovatto, Daniel, et. al., *La política importa*. BID-IDEA, Washington, DC. 2003.

<sup>12</sup> Sen, Amartya, *Development as freedom*. USA. Anchor Books, 2000.

<sup>13</sup> Ibid p. 148.

<sup>14</sup> Kamal, Simi, “*The democracy-poverty nexus: summary on issues of participation*”. Documento presentado en International IDEA 2000 Democracy Forum *Democracy And Poverty: A Missing Link?* Estocolmo, Suecia, junio 2000. P. 2 [www.idea.int/2000df/papers-presented-1.html](http://www.idea.int/2000df/papers-presented-1.html)

<sup>15</sup> Paine, J. Mark y Zovatto, Daniel, et. al., op. cit.

<sup>16</sup> Pratts i Catalá, Joan, “*North C. Douglas: La teoría Neo-Institucionalista y el Desarrollo Latinoamericano*”. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1998. Proyecto PNUD Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina. Tomado de la dirección electrónica: <http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf>

<sup>17</sup> Kliksberg, Bernardo, “*¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?*” I NDES/BID 1996 <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/prevista6.htm>

<sup>18</sup> Pratts i Catalá, Joan op. cit.

<sup>19</sup> Ibid. p.25

<sup>20</sup> PNUD, *Proyecto sobre Desarrollo Democrático en América Latina: su estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agenda*. [www.pnud.org](http://www.pnud.org)

<sup>21</sup> Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), Barcelona, (<http://www.iigov.org/documentos>)

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Banco Mundial y The CIA World Factbook <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html> <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook>

<sup>24</sup> Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), <http://www.iigov.org/documentos>

<sup>25</sup> A modo de ejemplo confróntese: Held, David, *Modelos de democracia*. Alianza Editorial, S. A. Madrid. Primera edición en Alianza Ensayos. 2001. Lijphart, Arend, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press. New Haven - London. 1999. Diamond, Larry; Plattner, Marc F. (compiladores), *El resurgimiento global de la democracia*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Autónoma de México (UNAM). Primera edición, 1996.

<sup>26</sup> Stein, Ekkehart, *Derecho político*. Tecnos, Madrid. 1973. P. 15.

<sup>27</sup> Máiz, Ramón, “*Ni forum ni mercado: el déficit político de las dos teorías de la democracia*”. en: Antonio J. Porras Nodales (editor): *El debate sobre la crisis de la representación política*. Editorial Tecnos S. A. España. 1996. Pp. 83 – 88.

<sup>28</sup> Sin embargo, ya Bobbio había ahondado desde los años 70 en las conexiones existentes entre gobernabilidad y legitimidad, así como los factores que generaban reiteradamente crisis de legitimidad en el Estado contemporáneo. De tal suerte, la práctica y el ejercicio cotidiano del sistema político y jurídico refuerza o debilita los presupuestos de la legitimidad de origen del propio sistema político. Bobbio, Norberto, *Crisis de la democracia*, Ariel, Madrid, 1984.

<sup>29</sup> Habermas, Jürgen, “Problemas de legitimación en el Estado moderno”, en *La reconstrucción del materialismo histórico*. Taurus, Madrid, 1981. Pp. 243 y ss.

<sup>30</sup> Ver Stein, Hauriou y Duverger.

<sup>32</sup> Así, Stein, op. cit., pp. 10 y 11.

<sup>33</sup> Dahl, Robert, *Poliarchy: Participation and opposition*. New Haven, Ct, Yale University Press. 1971.

<sup>34</sup> O'Donnell, Guillermo, *Polyarchies and the (un) rule of law in Latin America*. Kellogg Institute and Department of Government. University of Notre Dame Press. 1998. Pp. 8 - 10. (Traducción libre de los editores).

<sup>35</sup> Ibid, pág. 11.

<sup>36</sup> Ibid, pág. 13. El subrayado es del original.

<sup>36</sup> Cfr. House, Ernst. *Evaluación, ética y poder*. Ediciones Morata S. L. Madrid. 1994. P. 20.

<sup>37</sup> Para el desarrollo específico de la noción de tipicidad o exigibilidad, ver: Ordóñez, Jaime, “*Basic rights as a reference for explaining the paradigm of citizenship and defining the boundaries of social exclusion*”, en Gacitua, Estanislao y Sojo, Carlos, *Social exclusion and poverty reduction in Latin America and the Caribbean*, World Bank y FLACSO, Washington, San José, 2001.

<sup>38</sup> Ordóñez, Jaime, op. cit. p. 78.

<sup>39</sup> Para una mayor profundización epistemológica y detalle teórico sobre este tema: Larenz, Karl, *Metodología de la ciencia del Derecho*. Editorial Ariel. 2ª. edición en español. España. 1980. Pp. 150-151. Asimismo, ver Ekkehart Stein, op. cit. pp.15 y ss.

<sup>40</sup> Larenz reivindica la necesidad de un equilibrio —en tanto sistema— en toda norma entre valores y lógica: “un sistema conceptual en Derecho formado sólo según criterios lógico - formales, prescinde de las referencias valorativas que están detrás de las normas y con ello, falsifica necesariamente la conexión de sentido peculiar del Derecho, la cual no es de naturaleza lógico - formal, sino teleológica... Este sistema [el Derecho] no prescinde, por cierto, de las referencias de valoración, pues el propio ‘concepto’ de Hegel acentúa el valor y el desenvolvimiento de los momentos del concepto en el sistema no significa otra cosa que la concretización paulatina que resulta de un valor fundamental”. Larenz, op. cit. pp. 173 – 174.

<sup>41</sup> Bericat, Eduardo, *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Significado y medida*. Barcelona. Ariel Sociología, 1998. Pp. 12-14.

<sup>42</sup> Cfr. “tipo” según los números 1 y 2 de la sección anterior.

<sup>43</sup> Dado que no hay un número fijo de variables por dimensión, ni tampoco un número constante de indicadores por variable —y como los indicadores pueden tener diferentes ponderaciones— los promedios por variable y por dimensión deben ser ponderados. Los promedios por eje y el promedio global serán simples (no ponderados) dado que, por convención técnica del Programa, todas las dimensiones tienen el mismo peso.

## Referencias bibliográficas

Banco Mundial y The CIA World Factbook. <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html> <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook>

Bericat, Eduardo (1998), *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Significado y medida*. Barcelona. Ariel Sociología.

Bobbio, Norberto (1984), *Crisis de la democracia*, Ariel, Madrid.

Dahl, Robert (1971), *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven, Ct, Yale University Press.

Diamond, Larry; Plattner, Marc F. (compiladores) (1996), *El resurgimiento global de la democracia*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Autónoma de México (UNAM). Primera edición.

- Eyzaguirre, Hugo (1996), *Instituciones y desarrollo económico*. BID. Washington.
- Habermas, Jürgen (1981), “Problemas de legitimación en el Estado moderno”, en *La reconstrucción del materialismo histórico*. Taurus, Madrid.
- Held, David, *Modelos de democracia*. Alianza Editorial, S. A. Madrid.
- Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), <http://www.iigov.org/documentos>
- House, Ernst (1994), *Evaluación, ética y poder*. Ediciones Morata S. L. Madrid.
- Kamal, Simi (junio 2000), “The democracy-poverty nexus: summary on issues of participation”. Documento presentado en International IDEA 2000 Democracy Forum “Democracy And Poverty: A Missing Link?” Estocolmo, Suecia, [www.idea.int/2000df/papers-presented-1.html](http://www.idea.int/2000df/papers-presented-1.html)
- Kliksberg, Bernardo (1996), “¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?” INDES/BID <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/prevista6.htm>
- Larenz, Karl (1980), *Metodología de la ciencia del Derecho*. Editorial Ariel. 2ª. edición en español. España.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press. New Haven - London.
- Máiz, Ramón (1996), “Ni forum ni mercado: el déficit político de las dos teorías de la democracia”, en: Antonio J. Porrás Nodales (editor): *El debate sobre la crisis de la representación política*. Editorial Tecnos S. A. España.
- Morlino, Leonardo (1996), “Las Democracias”. En: Pasquino, Gianfranco et al., *Manual de ciencia política*. Madrid, Alianza Universidad Textos, octava reimpresión.
- O'Donnell, Guillermo (1998), *Polyarchies and the (un) rule of law in Latin America*. Kellogg Institute and Department of Government. University of Notre Dame Press.
- Ordóñez, Jaime (2001), “Basic rights as a Reference for Explaining the Paradigm of Citizenship and Defining the Boundaries of Social Exclusion”, en Gacitua, Estanislao y Sojo, Carlos, *Social exclusion and poverty reduction in Latin America and the Caribbean*, World Bank and FLACSO, Washington, San José.
- Paine, J. Mark y Zovatto, Daniel, et. al. (2003), *La política importa*. BID-IDEA, Washington, D. C..

- PNUD, “Proyecto sobre Desarrollo Democrático en América Latina: su estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agenda”. [www.pnud.org](http://www.pnud.org) Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), Barcelona. <http://www.iigov.org/documentos>
- Pratts i Catalá, Joan (1998), “North C. Douglas: La teoría neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano”. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, Proyecto PNUD, Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina. Tomado de la dirección electrónica: <http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf>
- Przeworski, Adam (1995), *Sustainable democracy*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Schmitter, Philippe C.; Schneider, Carsten Q. (2002), *Conceptualizing and measuring the liberalization of autocracy, and the consolidation of democracy across regions of the world and from different points of departure*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Sen, Amartya (2000), *Development as freedom*. USA. Anchor Books.
- Stein, Ekkehart (1973), *Derecho político*. Tecnos, Madrid.
- Torriani, L. Mario (agosto 2002), *¿Constituye el desarrollo institucional una condición necesaria para el desarrollo económico?* ([http://www.cema.edu.ar/~jms/cursos/epistemologia/2002\\_Torriani.PDF](http://www.cema.edu.ar/~jms/cursos/epistemologia/2002_Torriani.PDF))

## **Instituciones, democracia y desarrollo en Honduras<sup>1</sup>**

*Rolando Sierra Fonseca*

### **Introducción**

**E**n su historia de República independiente, sólo en los últimos veinte años Honduras ha vivido bajo la democracia constitucional durante un período continuo de tiempo. Estas dos décadas han significado importantes luchas y defensas para mantener la legitimidad democrática, y el país ha logrado durante estos años pasar de un desarrollo humano bajo a un desarrollo humano medio.

El desarrollo humano requiere de un marco jurídico institucional que reconozca y garantice los derechos fundamentales de las personas. No obstante, no basta con el entramado legal institucional; también se precisa de una legitimidad activa de la población para con el diseño estructural y procedimental del Estado. Esta legitimidad se puede lograr de manera sostenible si los diseños se van conformando y revisando con la participación de la ciudadanía, es decir, tomándola en cuenta no sólo como beneficiaria final, sino también como motor de los cambios y las transformaciones societales.

Al observar el proceso de democratización política se destacan cuatro aspectos que resultan vitales en el análisis del caso hondureño: la continuidad de las elecciones y las reformas electorales, la desmilitarización paulatina del poder civil, los intentos de modernización estatal y la creciente participación de la sociedad civil en la esfera

pública. Estos elementos pueden ser vistos como columnas que sirven de base para sostener otro nuevo impulso de construcción democrática que tienda a la consolidación de un sistema político fluido, con amplia participación de los diversos actores políticos.

Hay que tomar en cuenta el hecho que Honduras alcanzó un nivel medio de desarrollo humano a inicios de la década de los noventa, gracias a logros importantes en los campos de la salud y la educación, pero no en el del ingreso. A pesar de los esfuerzos hechos para mejorar la economía y el ingreso, éstos continúan en una situación difícil, lo que contribuye a acentuar la pobreza, la inestabilidad en el crecimiento y los grandes déficit sociales. Esto lleva a plantearse la cuestión cardinal de cuáles son los obstáculos que frenan el desarrollo en Honduras y cuáles los senderos para superarlos. El estudio de las instituciones y del capital social puede ayudar a definir mejor esos obstáculos y encontrar esos senderos, considerando que el grado de eficiencia económica y el de equidad social son el reflejo de la fortaleza o debilidad del marco institucional de un país (Prats, J. 1999).

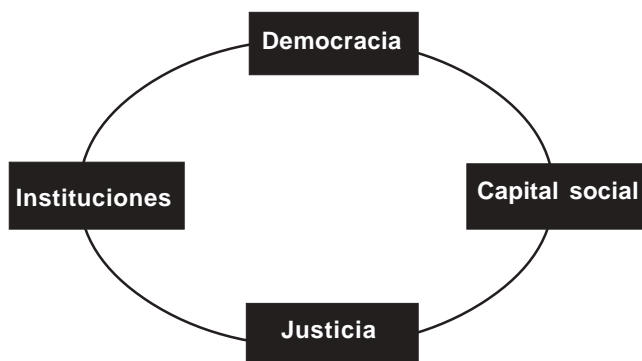
En el caso de Honduras, es indudable que uno de los factores esenciales de su escaso desarrollo se encuentra en su debilidad o carencia institucional, en el entendido, como lo ha planteado el economista Douglas North, que las instituciones son, ante todo, las reglas del juego o las constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada (North, D., 1995).

Para que el desarrollo humano se logre y a la vez sea sostenible se requiere del equilibrio y retroalimentación sinérgica entre una serie de elementos como el buen ejercicio de la democracia y de la justicia, así como de las instituciones y el capital social capaces de hacerlo posible (gráfico 1).

En este trabajo se analizan los orígenes históricos de los obstáculos para el desarrollo, el Estado de derecho y las instituciones, los vínculos entre la democracia y el desarrollo y el capital social. Es decir, el peso de la institucionalidad en el marco de la democratización y fortalecimiento del Estado de derecho que vive actualmente el país. Asimismo, se estudia el capital social y la confianza en la sociedad hondureña como potencial del cambio y de consolidación del desarrollo.



**Gráfico 1. Elementos para la sostenibilidad del desarrollo**



*Fuente: Elaboración propia con base en INDH, 2000.*

## **1. La debilidad institucional y los obstáculos históricos al desarrollo**

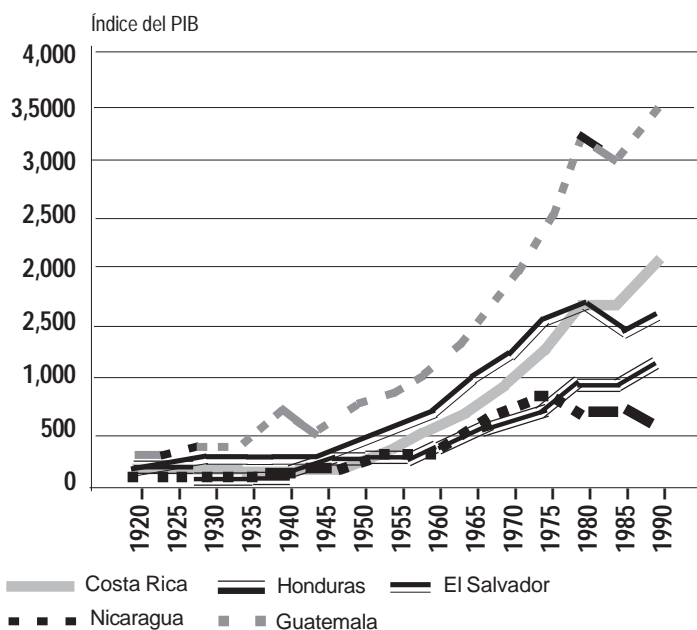
Al estudiar el proceso histórico de Honduras se evidencia claramente que no logra adquirir un ritmo del progreso económico en el contexto histórico del marco colonial, y no lo logra de manera significativa sino hasta que a principios del siglo XX consigue articular su economía al mercado internacional promovido por la “Segunda Revolución Industrial” mediante la producción bananera (Murga, A. 1976; y Mariñas, L. 1986).

Como puede apreciarse en el gráfico 2, al comparar Honduras con el resto de países de la región centroamericana en cuanto a desempeño económico, prácticamente hasta la década de los sesenta casi todos los países, excepto Guatemala, mostraban un mismo crecimiento del PIB. Sin embargo, es en esa década que se empiezan a ensanchar las brechas entre estos países y a hacerse más palpable el rezago de Honduras.

Aquí es importante plantearse la siguiente pregunta: ¿cuáles han sido los obstáculos que surgen y persisten en el desarrollo de Honduras? A manera de hipótesis, la respuesta a esta interrogante se orienta en una doble perspectiva: en primer lugar, una trama institucional de raigambre colonial centralista, que no se adaptó, como la matriz inglesa, a los requerimientos del crecimiento basado

en mercados competitivos; y en segundo lugar, la conformación de una sociedad intensamente fragmentada y generadora de inequidades y exclusión social (véase INDH, 1998).

**Gráfico 2. Índice del Producto Interno Bruto por país en Centroamérica  
(base 100 = CR 1920)**



*Fuente: PNUD, Informe Estado de la Región, 1999: 42.*

La trama de raíz colonial ha significado, según un historiador hondureño, la ausencia del cambio y del movimiento: “los tres siglos de dominio español en Honduras pasaron como una larga siesta que a ratos, era interrumpida por las campanas. Las minas de oro y plata abundaron, pero el aislamiento del mundo fue casi total” (Valle, R.: FM: 22).

Honduras podría considerarse como un país donde prevaleció la finca mediana y pequeña; la nueva riqueza, más o menos repartida, reforzó el papel político del

pequeño y mediano propietario, que se identificó con los asuntos públicos y dio origen a una especie de primitiva democracia “kulak”, de campesinos ricos (Pastor, R: 200). Dado que a lo largo del siglo XIX no se desarrolló una economía agrícola de exportación, sino hasta el siglo XX, la hacienda tradicional floreció con todos sus atributos: tenencia improductiva de grandes extensiones de tierra, producción extensiva con base al régimen de mediería y de reconocidas formas de renta-trabajo. Este régimen de economía de subsistencia daba lugar a una relación del propietario con los campesinos, a los que convierte, según los altibajos de la política, en mozos a su servicio personal, campesinos aparceros o soldados mercenarios de alguna facción liberal o conservadora. El aislamiento regional y cultural refuerza los rasgos tradicionales de la hacienda, y todo ello otorga a la política nacional característica de una pelea entre señores patrimoniales (Cfr. Sierra, R. 1993: 67-68).

Desde las primeras décadas del siglo XIX, la ganadería se convirtió en la actividad más significativa del quehacer económico hondureño. En la región de Olancho cobró auge esta producción, y la cría de ganado vacuno para la exportación conformó un tipo de economía regional con particularidades específicas.

La exportación de cueros y reses en pie a Guatemala, Belice y Cuba, convirtió a los ganaderos olanchanos en el único sector social con riqueza que, apoyándose en las relaciones caudillistas y patriarcales, fue capaz de movilizar tropas, reclutadas entre el personal subalterno, para colocar en el poder central al candidato de su agrado o para luchar por sus intereses contra el gobierno de Comayagua. Junto a la producción ganadera existieron otras actividades productivas de menor cuantía; fue el caso, entre otros, del tabaco, el azúcar y artesanías.

Ninguna de estas actividades fue lo suficientemente significativa como para construir una sólida economía de exportación; por el contrario, el país se debatió en la miseria como resultado de una estructura económica orientada hacia la subsistencia, con la producción de ciertos rubros dirigidos a abastecer un débil mercado local. En medio, además, de una situación política anárquica, los ingresos estatales resultaron por demás exiguos.

La debilidad institucional se expresa en el hecho que el país nunca logró una concentración de poder económico nacional, como ocurrió en los otros países de la región desde la época colonial. Así, el desarrollo de las instituciones y del capital social se encuentran condicionados por el predominio de una agricultura

de subsistencia, la falta de continuidad de la actividad minera y una producción bananera separada del resto de las actividades económicas. Fueron las compañías extranjeras, a principios de siglo, las que se dedicaron a la producción y exportación bananera, con lo cual hasta los años sesenta se combinaba una economía de enclave con una fuerte dependencia externa.

Con el reformismo estatal y el fortalecimiento del mercado común centroamericano en los años cincuenta y sesenta, se inició el proceso de pasar de una economía agraria a otra industrial y de servicios. Sin embargo, sus resultados fueron los más débiles de la región, lo que demuestra también que frente a una iniciativa de desarrollo, los países tenían bases institucionales y capacidades sociales diferentes. Los que tenían mayor capital humano y social pudieron aprovechar mejor las oportunidades de desarrollo.

No cabe duda que la historia del atraso económico y del subdesarrollo en Honduras se ha dado también en los procesos por deshacer los nudos que han impedido un progreso más acelerado. La percepción de que las políticas económicas aplicadas no orientan en la dirección correcta es vieja, y se remonta a la misma época colonial. Desde entonces, la historia se caracteriza por el ensayo de reformas y de proyectos inacabados con resultados parciales.

Naturalmente, la sociedad hondureña actual no es la misma del pasado colonial. El Estado, tanto en términos políticos como económicos, ha sustituido a la sociedad civil y se ha hecho cargo de funciones que los tiempos modernos reclaman para las empresas, los partidos políticos y otras instancias de la sociedad civil.

El Estado ha sido una instancia que ha jugado un papel clave en muchos de los logros del desarrollo de Honduras, pero también en sus déficit, ya que en varios momentos de la historia ha contribuido a institucionalizar la desigualdad social y las exclusiones. Así, a lo largo de la historia de Honduras, tanto las empresas como los partidos han tenido control del Estado. Sin embargo, con las reformas emprendidas desde el siglo XIX, se ha buscado superar la arbitrariedad por el imperio de la ley, el monopolio por la competencia y el autoritarismo por la democracia, y de este modo consolidar el Estado de Derecho.

Como se plantea en el *Informe de Desarrollo Humano* de 1998, la sociedad hondureña actual muestra la tensión entre una sociedad anclada en la tradición y una que se inserta en el mundo moderno, entre una tendencia a la continuidad y otra al cambio. Desde los orígenes de la nación hondureña la conformación de un

capital social y el establecimiento de instituciones sólidas han sido uno de los mayores desafíos, como también lo han sido la constitución de instituciones y de un sistema legal funcional y de relaciones sociales basadas en la confianza y el respeto, que faciliten el crecimiento económico del país.

## **2. El Estado y las instituciones**

El Estado de derecho significa, ante todo, un sistema funcional de normas formales e informales, de procesos y construcciones organizativas que gobiernan el comportamiento social, económico y político, reconcilian o equilibran los conflictos de intereses, y resuelven la disputas tanto a nivel estatal como no estatal. De este modo, asegura que las bases institucionales del desarrollo —formales e informales— sean legítimas, efectivas y viables. Históricamente esto ha sido de importancia crítica para la construcción de las naciones y la reestructuración social de Latinoamérica, Europa y el resto del mundo, incluyendo la emancipación de las antiguas colonias después de la Segunda Guerra Mundial. En el momento actual de profundos cambios económicos resulta evidente que el Estado de derecho no es importante sólo para el correcto funcionamiento de los mecanismos económicos abiertos y de mercado: también tiene un rol clave en la conciliación entre la globalización, el mercado y las competencias requeridas por los imperativos metaeconómicos implícitos en el desarrollo humano sostenible, que van desde la armonía y la solidaridad social, la equidad y la adecuada gestión medioambiental, hasta los procesos políticos participativos (Könz, P., 2000).

Lo que caracteriza esencialmente al Estado de derecho es su sometimiento a la ley, la cual se concibe como la voluntad del pueblo expresada por medio de asambleas constituyentes y el parlamento. La aplicación de derechos y garantías ciudadanas no sería factible si no se dispone de instituciones y procedimientos que la hagan posible. En tal sentido, el sometimiento a la ley es una premisa fundamental para la convivencia social y, por ende, para la existencia misma del Estado como organización política.

La Constitución de Honduras declara expresamente que en el país existe un Estado de derecho con tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial,

los cuales son complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación.

En cuanto al principio de legalidad, la Constitución lo destaca expresamente al decir que los servidores del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la ley. Y agrega el mismo precepto que todo acto que ejecuten fuera de ésta es nulo e implica responsabilidad.

El postulado de la responsabilidad del Estado se encuentra con mayor precisión en el Artículo 324, que literalmente expresa: “Si el servidor público en el ejercicio de su cargo, infringe la ley en perjuicio de los particulares será civil y solidariamente responsable junto con el Estado o con la institución estatal a cuyo servicio se encuentre, sin perjuicio de la acción de repetición que estos puedan ejercitar contra el servidor responsable, en los casos de culpa o dolo”. En cuanto a la vigencia del principio de legalidad y del de responsabilidad, particularmente del Poder Ejecutivo, es conveniente señalar el papel que ha venido a desempeñar la Ley del Procedimiento Administrativo y la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ambas promulgadas en 1987<sup>2</sup>.

Colateralmente a este aspecto de sujeción del Estado a la Ley, se destaca el marco jurídico institucional que regula la función contralora de las actividades del gobierno, entendiéndose por control, en este caso, lo relativo a la fiscalización, investigación y supervisión de la actividad estatal y específicamente de la hacienda pública. El país cuenta con instituciones especializadas para tales fines, como el Tribunal Nacional de Cuentas. Existen también otros órganos, como la Procuraduría y el Ministerio Público, con la salvedad de que estos dos últimos no tienen funciones exclusivamente contraloras.

El derecho, cuya expresión objetiva conforma el ordenamiento jurídico que regula la enorme variedad de actuaciones y situaciones que se producen en la vida social, es una de las esferas que ineludiblemente deben ser abordadas en el análisis del desarrollo humano.

El ordenamiento jurídico interesa en función del desarrollo, especialmente en lo que concierne a:

- El sistema regulador que incluye: la problemática considerada, los entes reguladores y los procedimientos de regulación.
- La seguridad jurídica que implica conocer los niveles de cumplimiento del sistema regulador. Es decir, que se vuelve pertinente el conocimiento de los

aspectos formales y materiales del marco jurídico en relación con la capacidad de crear, fortalecer y transformar instituciones que generen un entorno favorable para el desarrollo humano sostenible. En particular, interesa conocer el nexo del marco jurídico con los pilares de crecimiento y sostenibilidad. En el primer caso, para identificar los incentivos o normas con que se cuenta con el objetivo de favorecer el crecimiento. Así, en el caso del crecimiento, reclama prioridad la identificación de los incentivos o medidas directas que existen en las leyes para favorecer el crecimiento económico. En el segundo, para identificar varias dimensiones de análisis en contraste con ese marco legal, entre las cuales destacan tres:

- La institucionalidad creada por la norma para asegurar el cumplimiento.
- Los elementos de la ley que prescriben directamente sobre la acumulación de oportunidades humanas.
- La valoración de los bienes naturales en cuanto a su uso racional y sostenible.

Es una tarea de suyo compleja analizar y explicar la motivación real que va siguiendo el marco legal e institucional de un Estado. La concurrencia de múltiples aspectos socioeconómicos, políticos y culturales, tanto de carácter estructural como coyuntural, advierten sobre lo delicado de tal pretensión.

Por eso, no se persigue aquí establecer factores determinantes de influencia sobre el marco legislativo-institucional, pero sí enunciar las tendencias generales que ha seguido, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas, durante el período señalado.

La orientación de la legislación hondureña se ha visto influida principalmente por los principios del sistema clásico liberal; por eso, los principales códigos datan de las últimas décadas del siglo XIX y de los primeros decenios del XX, los cuales reciben la influencia de la codificación napoleónica, en particular, el Código Civil, aunque no de manera directa, sino por intermedio de las legislaciones chilena y española. Esta influencia le imprime a toda esa normativa un acento individualista y una orientación fundada en dos principios esenciales: la autonomía de la voluntad y la libertad de contratación.

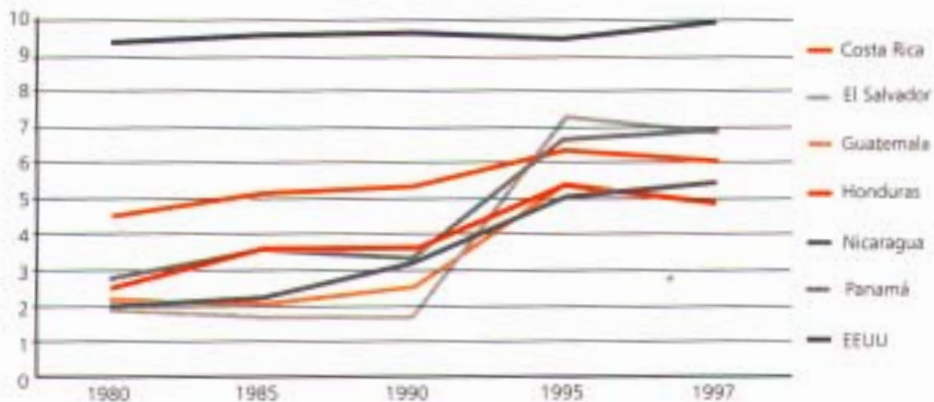
Ahora bien, según lo que se podría señalar como una breve periodización de la conformación del Estado hondureño desde el último tercio del siglo XIX, se

puede decir que el largo lapso comprendido entre 1876 y 1948 se caracterizó por la generación de estímulos jurídico-institucionales para el desarrollo capitalista.

A partir de ese último año la legislación se encamina a facilitar el carácter estatal-intervencionista de la economía, hasta que dicha orientación se va desgastando paulatinamente a finales de la década de los setenta.

En los albores de la década de los ochenta, la inédita crisis económica que afronta el país y el remozamiento de las ideas liberales marcarán la tónica de los años siguientes. La legislación va dejando de promover la expansión del aparato estatal y se acentúan las presiones para dejar el modelo de sustitución de importaciones. Es el momento en que surgen los programas de ajuste y la liberalización comercial.

**Gráfico 3. Evolución de la estructura legal  
América Central v Panamá. 1980 - 1987**



Fuente: Equipo II G, a partir de "Economic Freedom of the World 2000"

El indicador corresponde al área referida a la estructura legal y los derechos de propiedad que integra el Índice de Libertad Económica de Fraser Institute. La escala va del 0 al 10, donde el 10 describe una estructura legal óptima.

Los componentes que integran este indicador, junto con la ponderación que reciben se detallan a continuación:

- 1- **Seguridad legal de los derechos de propiedad** (Riesgo de Confiscación): 34.5%
- 2- **Viabilidad de los contratos** (Riesgo de repudio de contratos por parte del gobierno): 33.9%
- 3- **Imperio de la Ley**: Instituciones legales que garantizan el imperio de la ley y un acceso a la justicia no discriminatorio: 31.7%

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, Honduras, 2000.



Los noventa vendrán a consolidar esta tendencia, a la cual se agregan reformas para subordinar el poder militar al civil y se crean instituciones y procedimientos que garantizan la responsabilidad estatal y la defensa de los derechos ciudadanos.

Empero, y sin perjuicio de los importantes pasos que se han dado, no debe pasarse por alto el reto de articular el sistema legal dentro de un espectro favorable para el logro del desarrollo humano sostenible, para lo cual es preciso revisar con detalle lo que se tiene, detectar vacíos y contradicciones, y colocar el marco legal y las instituciones en función de una visión que busque situar a la persona humana como el centro del desarrollo.

De ahí la pertinencia de plantear un par de interrogantes generales: ¿contribuye el ordenamiento jurídico a buscar una progresiva acumulación de oportunidades para las generaciones presentes y futuras?; ¿favorece este ordenamiento un clima propicio para el fortalecimiento institucional que propicie el crecimiento económico y la reducción de la pobreza?

Más allá de los propósitos formales de la producción normativa, se nota, como característica general, la ausencia de un verdadero consenso social que legitime la variada creación de leyes. Con ello se quiere decir que en su lugar a veces la demagogia y la visión patrimonialista de las élites en relación con el Estado han contribuido a distorsionar el logro de un desarrollo integral. A esto se suma la fuerte dependencia que el país ha tenido respecto de los modelos y proyectos recomendados por ciertos organismos internacionales.

Obviamente que esto último requiere una transformación de la cultura cívico-política de la población, mediante procesos educativos que incidan en su percepción y actitud hacia la ley y las instituciones.

La limitación del poder, el principio de legalidad y la declaración y garantía de los derechos son cualidades esenciales del Estado de derecho. En ese sentido, Honduras ha observado importantes avances en la construcción de un entramado legal institucional que permita una base mínima para el desarrollo de tales cualidades.

El retorno y mantenimiento del orden constitucional, la subordinación del poder militar al poder civil, la creación de instituciones como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Ministerio Público y el Comisionado de los Derechos Humanos, y las reformas político-electorales, son logros que no deben

pasarse por alto y que marcan una diferencia sustantiva con relación a lo que acontecía hace apenas dos décadas.

A partir de estos avances, se vislumbra un nuevo horizonte de metas concretas que permitan la profundización de un Estado democrático de derecho que, además de preocuparse por los derechos civiles de la población y asegurar las libertades políticas, garantice el ejercicio de la responsabilidad política y legal de las autoridades y promueva un activo proceso de control social sobre la gestión pública.

Así, una visión bien fundada del papel del Estado en la consecución de un desarrollo humano y sostenible permite disponer de criterios normativos acerca de lo que falta y de lo que sobra en el Estado existente. Es decir, permite aclarar qué funciones del Estado actual deben ser abandonadas mediante la privatización y qué otras deben ser fortalecidas o incorporadas para impulsar el desarrollo. Reducir el Estado mediante las privatizaciones es más visible, pero no más esencial que dotarlo de la capacidad necesaria para las nuevas funciones, y en primer lugar para la función reguladora.

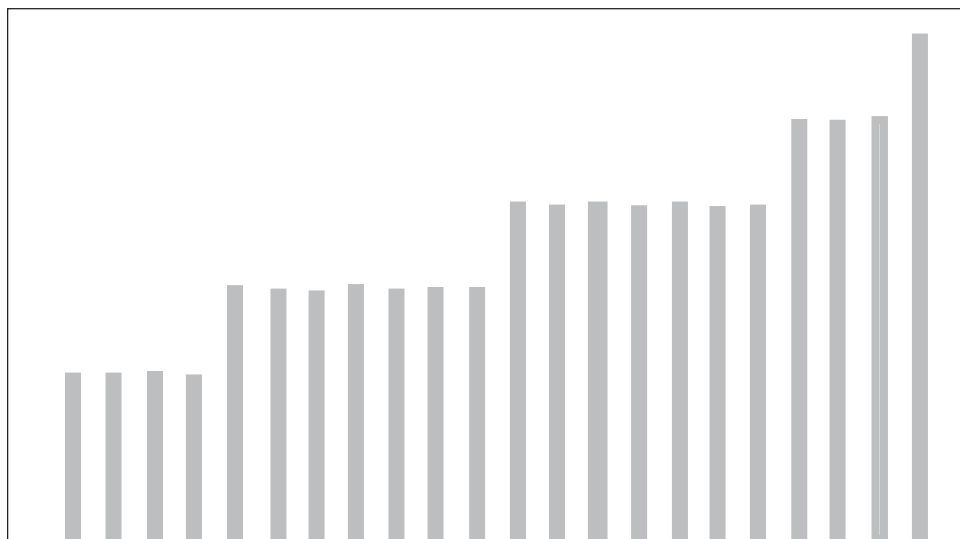
En el nuevo modelo de desarrollo, el Estado ha de ser, no sólo, pero sí en forma destacada, un proveedor y garantizador de regulaciones. Esta capacidad no existía en el Estado del viejo modelo de desarrollo aún no plenamente superado. Asignar más eficientemente los derechos de propiedad (que es el objetivo principal de las desregulaciones), garantizar estos derechos y las transacciones sobre ellos, generar los marcos reguladores demandados por los fallos del mercado y hacerlo de modo que sus propias medidas no empeoren los resultados, establecer y administrar imparcial y eficientemente los marcos de interacción entre los distintos actores de lo social, son funciones fundamentales del Estado. Todo este haz de responsabilidades implica que el Estado disponga de capacidades que no le eran tan necesarias o no tenía en la época de la sustitución de importaciones. Tampoco son capacidades que puedan ser aportadas exclusivamente desde las competencias técnicas características de la gerencia pública (Prats, J, 1999).

### **3. El fortalecimiento institucional y la consolidación de la democracia**

En Honduras la democracia se encuentra actualmente en una etapa de transición, de un orden político-institucional con un sistema de partidos políticos en

el que han tenido un gran peso los privilegios y turno en el ejercicio de un poder discrecional y hasta arbitrario, a uno con una sociedad civil no tutelada y condiciones que permitan la organización y expresión pública de todos los ciudadanos, más fundada en la competencia y el mérito que en el clientelismo y el patrimonialismo.

**Gráfico 4. Ley y orden, 1998.**



*Fuente: Informe de Desarrollo Humano, Honduras, 2000.*

La democracia es una forma de vida; es un proceso a largo plazo de reorganización de las instituciones de una sociedad civil que involucran una búsqueda de modelos participativos de desarrollo, donde existe la exigencia de una descentralización del poder. En este sentido, los países industrializados

que cuentan con una amplia y creciente gama de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en cuestiones de desarrollo, van a la vanguardia.

La tarea esencial de la democratización no es sólo satisfacer demandas de innovación institucional, sino también contribuir a inducir las y a encauzarlas. La generación de conocimientos y una red de diálogo reflexivo, unido a una amplia difusión de conocimientos, resulta de vital importancia para una participación activa y responsable de la sociedad civil en la gobernabilidad democrática.

Los valores normativos, éticos y las creencias que son compartidas por los ciudadanos en la vida diaria, repercuten sobre el funcionamiento de la democracia y de sus estructuras institucionales e instituciones formales y no formales (North, D., 1990).

La participación, la confianza y credibilidad de las personas en la democracia, en el sistema político y las instituciones, ponen de manifiesto su grado de legitimidad y la implicación y compromiso de los ciudadanos en la edificación de la institucionalidad.

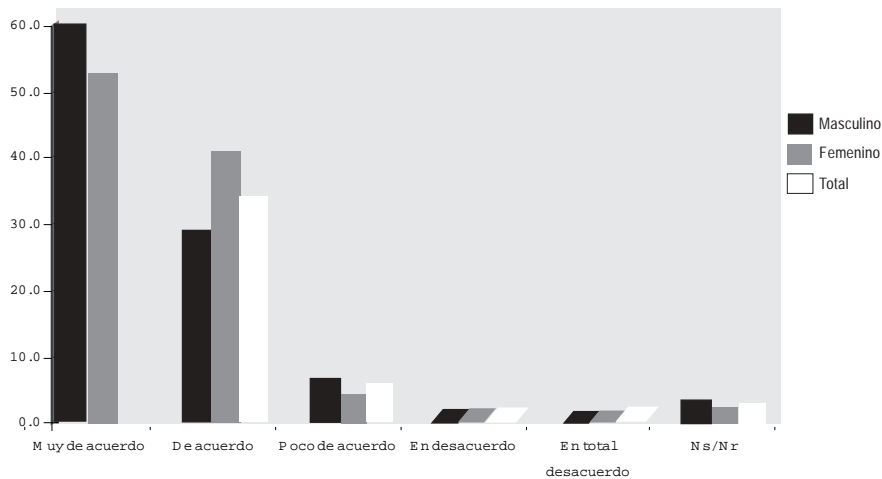
De acuerdo con un estudio de opinión incluido en el *Informe Sobre Desarrollo Humano. Honduras 2000*, la gran mayoría de los hondureños considera que la democracia es un requisito fundamental para lograr mayor bienestar (gráfico 5.)

Por lo tanto, el punto no es cuestionar la democracia como forma de gobierno y régimen político, sino el funcionamiento de sus instituciones, sus organizaciones y sus actores. De hecho, la percepción respecto de la estabilidad gubernamental en Honduras es una de las mejores en América Latina (gráfico 6).

Desde 1980, en Honduras se han realizado siete elecciones consecutivas: una para elegir a una Asamblea Nacional Constituyente y seis elecciones presidenciales. La continuidad electoral es el signo más visible de la entrada de la democracia en el país. Durante los procesos electorales de la década de los ochenta, el porcentaje de abstencionismo fue relativamente bajo; en esos años mantuvo un promedio de 19.96%. En los últimos procesos electorales, el nivel de abstencionismo ha sido relativamente alto, con un promedio de 27.55%. El proceso electoral de 2001 registró un porcentaje de abstención electoral del 33.52%, el segundo más alto desde 1981.

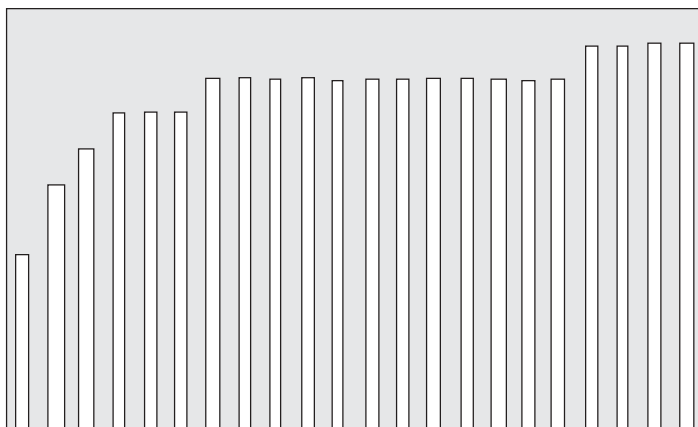
Sin embargo, a pesar de estos avances en la democratización política, al observar la democratización en los ámbitos económico y social se aprecian rezagos im-

**Gráfico 5. Opinión acerca de si la democracia es un requisito fundamental para lograr mayores niveles de bienestar en la población del país**



*Fuente: Informe de Desarrollo Humano, Honduras, 2000.*

**Gráfico 6. Estabilidad gubernamental, 1998**



*Fuente: Informe de Desarrollo Humano, Honduras, 2000.*

portantes, ya que el ritmo y la velocidad para alcanzar logros no son los requeridos.

En el año 2003 Honduras registra un índice de desarrollo humano de 0.657, lo cual significa un avance con relación al valor de 2002 (0.638), pero al relacionarlo con el año 1998 (0.638) se observa que el ritmo de crecimiento ha sido muy bajo (PNUD; 2003:31). Para el año 2003, el país ocupa la posición 115 entre 175 países en la clasificación mundial sobre desarrollo humano que realiza el PNUD, y al nivel centroamericano se ubicaba por debajo de Costa Rica, Belice, Panamá y El Salvador, y levemente arriba de Nicaragua y Guatemala.

Los avances, aunque a un ritmo lento, se han registrado sobre todo en la década de los noventa, y se puede sostener que la estabilidad política formal observada en el país ha permitido canalizar recursos básicos en áreas prioritarias como son salud y educación. Programas de vacunación, reducción de la mortalidad infantil y materna, así como incrementos en la cobertura de educación, son medidas de política que, más allá de su grado de optimización, han venido a elevar los niveles de desarrollo humano en Honduras.

Sin embargo, la reducción de la pobreza y la apertura de oportunidades para la gente, en especial para los grupos vulnerables, son desafíos impostergables para la sociedad hondureña. De manera particular, las respuestas a estos problemas deben privilegiar la atención y la participación de las mujeres, las personas que viven en zonas rurales, las minorías étnicas y la niñez.

Las mujeres, que conforman más del 50% de la población del país, han logrado en las últimas dos décadas aumentar su participación y oportunidades, especialmente en el campo educativo y de salud; no obstante, persisten serias limitaciones para su participación plena en la política y en la esfera económica. Tales avances se pueden ver reflejados en el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), que ha presentado un ligero incremento entre 1998 y 2003. Una democracia incluyente debe asumir como reto prioritario la eliminación de las brechas existentes a fin de favorecer la vivencia de una ciudadanía activa por parte de las mujeres hondureñas.

El rezago y las inequidades sociales siguen siendo los principales desafíos para la consolidación de la democracia en Honduras. En se sentido, puede decirse que la pérdida de legitimidad del régimen militar no ha traído consigo de manera automática un incremento de la legitimidad democrática. Por ello, la democracia tiene todavía el desafío de ganar su propia aceptación social para poder cerrar el déficit de legitimidad después de veinte años de funcionamiento.

En Honduras, las reformas económicas iniciadas en los noventa no han tenido el impacto deseado para fortalecer el proceso democrático, en particular porque no han tenido mayor éxito en generar nuevas y más amplias oportunidades para la población. Las reformas económicas se limitaron a estabilizar variables macroeconómicas y a diseñar y ejecutar la estrategia de promoción de exportaciones, aunque sin mejorar sustancialmente la competitividad global de la economía hondureña. Como producto de estas limitaciones, las brechas en la generación y distribución de ingresos permanecieron prácticamente sin cambio durante la década. Aunque las condiciones de vida mejoraron modestamente, ni el crecimiento económico ni las políticas sociales pudieron trasladar esas mejoras a los sectores más pobres.

El complemento de las reformas económicas, las políticas sociales, tampoco lograron brindar la debida protección social a los hondureños. El escaso logro de las políticas sociales se debe a una asignación regresiva deliberada de gastos públicos substanciales en educación y salud; a las fluctuaciones causadas por la dificultad por parte del Estado de mantener sostenidamente un aumento de sus ingresos fiscales; a los ciclos electorales y al giro de recursos hacia esfuerzos de reconstrucción después del huracán Mitch en 1998.

Sin perjuicio del impacto de las reformas económicas inconclusos, como se sostiene en el *Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 2002* se sostiene que el déficit de legitimidad democrática pudiera deberse sobre todo a las propias deficiencias del sistema político hondureño. El patrón-clientelismo y el sectarismo en los partidos políticos se tornan clave para explicar el grado de desconfianza generalizada de los hondureños hacia la élite política e instituciones democráticas.

Se advierte como una tarea prioritaria en lo que atañe a la nueva ola de reformas programadas para los siguientes quince años (en el contexto de la Estrategia de Reducción de la Pobreza) que éstas sean rediscutidas y debatidas públicamente, con una participación amplia de los distintos sectores sociales, buscando consensos y líneas de acción básicas para procurar la reactivación desde la base misma del tejido económico nacional, lograr un mayor y mejor focalización del gasto social, diseñar estrategias efectivas en el tema del endeudamiento externo y asegurar la transparencia y sostenibilidad de las reformas económicas.

La corrupción y la impunidad —y sus efectos relacionados: la inseguridad jurídica y la inseguridad ciudadana— son problemas que debilitan las instituciones,

desactivan sus mecanismos y valores de orientación y socavan las bases mismas de la confianza y la cohesión social. Un sistema efectivo de justicia no es una condición suficiente, pero sí necesaria, para la consolidación democrática. El fortalecimiento de los operadores del sector justicia es uno de los desafíos para la gobernabilidad democrática en Honduras. El reto principal de la justicia en Honduras pasa por mejorar las condiciones de acceso y, además, lograr que las leyes sean aplicadas sin hacer distinción de clase o estatus.

Se identifican dos tareas prioritarias en materia de derechos humanos: conquistar la correspondencia efectiva entre derechos proclamados y derechos vividos, y fortalecer y potenciar los valores de derechos humanos en los hondureños para que estos valores sean una parte fundamental y natural dentro de la democracia y el desarrollo del país.

#### **4. El capital social y la base institucional para el crecimiento**

El objetivo más importante de la democracia es elevar los niveles de civismo, confianza, solidaridad, tolerancia, compromiso, respeto mutuo y credibilidad entre sus miembros: “la historia presenta fuertes indicios de que las comunidades prósperas se enriquecieron por razón de su civismo, y no al revés” (Putnam, R., 1997). En este sentido, las asociaciones cívicas, las sociedades corales y los clubes deportivos no son simplemente un bonito subproducto de la prosperidad social y económica, sino sus pilares esenciales.

El concepto de capital social, al referirse a características de la organización social que, como las redes, las normas y la confianza, aumentan el potencial productivo de una sociedad, no se disocia de los de capital físico y humano. Aunque en gran medida la importancia de fortalecer el capital social ha estado ausente en los debates sobre políticas de gobierno, es necesario subrayar que aumenta considerablemente el rendimiento del capital físico y humano y la sostenibilidad de las democracias.

En ese orden de ideas, si los niveles de civismo, confianza, solidaridad, tolerancia, compromiso, respeto mutuo y credibilidad entre los miembros de un grupo social aumentan, el grupo como tal podrá alcanzar sus metas con mayor facilidad y rapidez. Es decir, se estaría hablando de una sociedad civil fuerte.



Ahora bien, el estudio del capital social y las instituciones permite establecer la necesidad de vínculos más claros con otras áreas del desarrollo, como son el conocimiento el crecimiento económico y la sostenibilidad.

Desde la perspectiva del crecimiento económico, las virtudes del capital social se centran en la forma como facilita la reducción de los costos de transacción en una economía. Resulta evidente que la ausencia de capital social o sus deficiencias tienden a hacer más costosas las transacciones económicas y, por ende, a disminuir su eficiencia. Actividades como el intercambio de bienes y servicios, la contratación de empleados, los préstamos bancarios, las decisiones de ahorro e inversión, dependen de la confianza, seguridad y respeto a las reglas del juego que ofrezca el sistema. El tiempo y los recursos que las empresas e individuos deben dedicar a protegerse de la inseguridad jurídica les quita espacios a la inversión y a la innovación.

La teoría de la relación entre el nivel de confianza existente en una sociedad y el desempeño económico ha sido confirmado por diferentes estudios empíricos (Knack y Keefer, 1999). La confianza inherente a un rico capital social facilita la formación de empresas a gran escala, profesionalmente administradas, alejadas de criterios personales, de familia y parentesco que disminuyen la eficiencia de las organizaciones y la tasa social de retorno de la inversión en capital humano.

En el marco de las decisiones que deben tomarse en una economía de mercado, el capital social contribuye a mejorar la información y el conocimiento en las empresas al facilitar a los trabajadores, empleados y empresarios un acceso informal fluido, necesario para una exitosa expansión de oportunidades. Es decir, los costos de transacción asociados al manejo y despliegue de información pueden reducirse en el marco de un intercambio de información asimétrica de mercado. La transparencia en la información y en el acceso a nuevos conocimientos redundan en beneficio tanto de la gobernabilidad democrática como del funcionamiento eficiente de la economía de mercado.

La realidad actual, analizada por estudiosos desde diferentes áreas y perspectivas, evidencia sociedades con distintos niveles de consolidación de su capital social, lo cual ha promovido brechas sustantivas en rendimiento económico, crecimiento, pobreza e integración. Sólo las sociedades que cuentan con asociaciones e instituciones cualitativamente eficientes, proporcionan el marco informal y formal necesario para organizar la distribución de información, la coordinación

de actividades planificadas y la toma de decisiones participativas. Es decir, la función holística, intrínseca al capital social, permite llevar adelante el papel esencial que deben cumplir las instituciones y asociaciones en el desarrollo.

La voluntad de cooperación, típica del capital social, se presenta como un elemento clave, por ejemplo, a la hora de las transacciones comerciales, el cumplimiento de los contratos, la garantía del derecho de propiedad, la interacción de las entidades públicas o el cumplimiento de los deberes del ciudadano.

Como se expresó en el *Informe sobre desarrollo humano* de 1999, en Honduras existe un enorme potencial de participación de la sociedad. Si el país logra crear un clima propicio, esa participación seguramente podrá mejorar mucho (PNUD-INDH, 1999: 131). Sin embargo, prevalecen grados de participación bajos y un gran escepticismo respecto a cualquier tipo de actividad política, a la democracia, a las instituciones del Estado, a las organizaciones, tanto de empresarios como de trabajadores. La participación en organizaciones políticas, cívicas o de cualquier tipo es muy escasa.

De acuerdo con el estudio de opinión denominado “Latinobarómetro”<sup>3</sup>, de los 17 países considerados, Honduras presentó las opiniones más negativas respecto al sistema político. En 1996, sólo un 42% de los entrevistados dijo preferir la democracia, mientras que cerca de 30% declaró que no les importaba qué clase de gobierno tenían, y 14%, que a veces era preferible tener un régimen autoritario. En el resto de los países de Latinoamérica, más del 50% declaró que prefería la democracia.

La esperanza de un cambio futuro por medio de las elecciones no resultó alta en ninguno de los países. En Guatemala y Honduras esta esperanza no sólo era baja, sino que la mayoría pensaba que “no importa cómo vote, no hará que las cosas sean mejor en el futuro”. En Guatemala lo declaró así un 49% de los entrevistados y en Honduras un 54%.

El Latinobarómetro revela poco entusiasmo e indiferencia de los centroamericanos, en particular de los hondureños, con respecto a la política. Los responsables del estudio atribuyen estas actitudes a la separación entre democracia nominal y democracia real:

“De acuerdo con los datos que aquí se presentan, una de las razones del descontento con el funcionamiento de la democracia estaría dada por la disociación entre una concepción formal, teórica de la democracia y su funcionamiento real. Si se

parte del supuesto de la igualdad ante la ley, esa representación ideal de la democracia choca con la percepción de los ciudadanos de justamente lo contrario, es decir, de desigualdad ante la ley”.

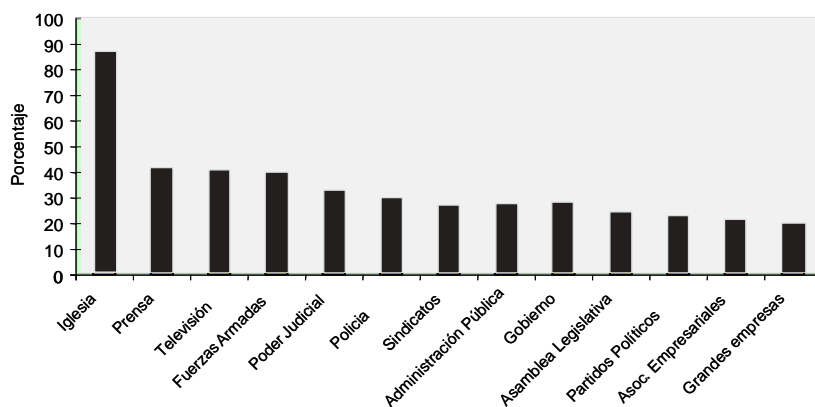
El desencanto de la actividad política se atribuye a los políticos por tres razones: no se preocupan por los temas que interesan a la población, no ofrecen propuestas y soluciones a los problemas y no se ponen de acuerdo entre sí para hacer avanzar el país.

En segundo lugar, el Latinobarómetro indica que para la gente la agenda de los gobiernos no responde tampoco a las principales necesidades de la población. La gente desearía que las políticas públicas tuvieran que ver más con el bienestar de la población: empleo, salud, reducción de la brecha entre ricos y pobres, etc.

La confianza en las instituciones aparece bastante baja. Hay poca o ninguna en la policía, en el parlamento, en los partidos políticos, en las asociaciones empresariales, en el gobierno y en el Poder Judicial (ver gráfico 7).

La Iglesia es la institución con mayor credibilidad. Es la única por la cual la gente declara su confianza en porcentajes bastante elevados: Costa Rica 62%, El

**Gráfico 7. Grado de confianza en las instituciones**



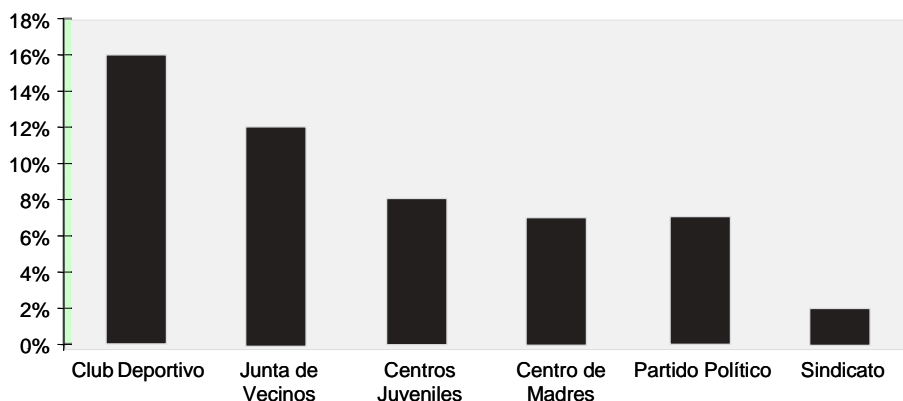
*Fuente: Latinobarómetro, 1996 cit. en PNUD. 1997. El desafío democrático. Reflexiones de las sociedades centroamericanas ante el resultado del Latinobarómetro 1996. San José, Costa Rica.*

Salvador 52%, Guatemala 46%, Nicaragua 67%, Honduras 89% y Panamá 71%. Honduras, que generalmente presenta las opiniones más negativas respecto de la política y las instituciones, sobresale por otorgar a la Iglesia uno de los mayores porcentajes de credibilidad.

Es importante hacer notar que en Honduras, después de la Iglesia, todos, incluso el segundo lugar, se encuentran muy por debajo de ella. Los hondureños manifestaron algo de confianza en las demás instituciones, pero más en la prensa que en el Poder Judicial, y más en la televisión que en el Gobierno; es relativamente mayor en las Fuerzas Armadas que en la Policía o que en la Asamblea Legislativa; es muy poca en los sindicatos y aún menos en los partidos políticos y en los empresarios.

En lo referente a la acción política, el Latinobarómetro revela un escaso interés de los ciudadanos centroamericanos por participar en organizaciones políticas o cívicas. En Honduras sólo un 8% expresó que le suscitaba interés la política y un 69% dijo que nunca participaría en ningún tipo de organizaciones (gráfico 8).

**Gráfico 8. Participación en organizaciones, 1996**



*Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro.*

La participación es baja en cualquiera de los tipos de organización ciudadana, y es prácticamente nula en las gremiales o en los partidos políticos, lo que corrobora la escasa confianza en estas organizaciones.

La sociedad hondureña también ha expresado una severa crítica en cuanto a las instituciones políticas y al sistema político como tal. De acuerdo con las encuestas de opinión incluidas en el *Informe de Desarrollo Humano* de 1998, la mayor parte de los entrevistados los calificaban como un obstáculo para el desarrollo, especialmente por la “excesiva politización partidaria en la toma de decisiones políticas” (INDH, 1998).

Surge entonces la pregunta: ¿qué tipo de obstáculos crea el sistema político al desarrollo del país, de acuerdo con la opinión de las élites hondureñas? A esta pregunta, las propias élites respondieron destacando, en primer lugar, que existen debilidades del sistema político que se traducen en una escasa eficiencia de las instituciones gubernamentales con respecto a la seguridad ciudadana y de la lucha contra la corrupción.

En segundo lugar, la mayoría de los líderes creen que el sistema político inhibe la integración de la ciudadanía en la gestión de la sociedad hondureña. Apenas un 25% afirma que la participación política es alta o muy alta.

En tercer lugar, esos líderes señalan que los defectos del sistema político dañan las relaciones internacionales del país, especialmente con las instituciones financieras (PNUD, 1998:119).

En el *Informe sobre desarrollo humano* de 1999 se planteó que una de las mayores inseguridades de la gente es la referente a la justicia, ante todo con respecto al acceso a ésta. Existe poca confianza en el sistema de justicia. Una serie de factores estructurales limitan su independencia y eficacia y deterioran la credibilidad de los ciudadanos. Como se apunta en ese Informe, esto obedece a dos hechos relacionados entre sí: por un lado, la falta de eficiencia y eficacia de las instituciones que imparten justicia y, por otro, porque la gente percibe que hay impunidad, especialmente en cuanto a los contratos de la propiedad. La consecuencia principal es que se afianza en la gente una fuerte sensación de inseguridad en relación con la violencia, la delincuencia y la impunidad.

Cada vez son más las voces que demandan un mejor funcionamiento del sistema de justicia. Este debe garantizar el principio de confianza como un elemento fundamental para fortalecer el capital social del país.

La opinión y la actitud negativas de los hondureños se basan en la apreciación que les merece el desempeño histórico de estas instituciones, así como de los líderes sindicales y políticos. Éste es uno de los principales problemas, ya que se

traduce en la escasa participación de los ciudadanos, coartando las posibilidades de construir instituciones más democráticas y de consolidar un proyecto de país que requiere, indispensablemente, del apoyo y el compromiso de los ciudadanos.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta el hecho de que en Honduras la participación en los procesos electorales contradice el “desencanto” (72.25% en 1997, TNE) o reafirma una ciudadanía con predisposición a ser “cliente”.

El *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2002* indagó entre los habitantes de los municipios, tanto sobre la confianza institucional, es decir, la confianza que la gente tiene en las instituciones formales tal como la policía, el gobierno local, la iglesia etc., como también sobre la confianza interpersonal que existe entre la gente de la comunidad.

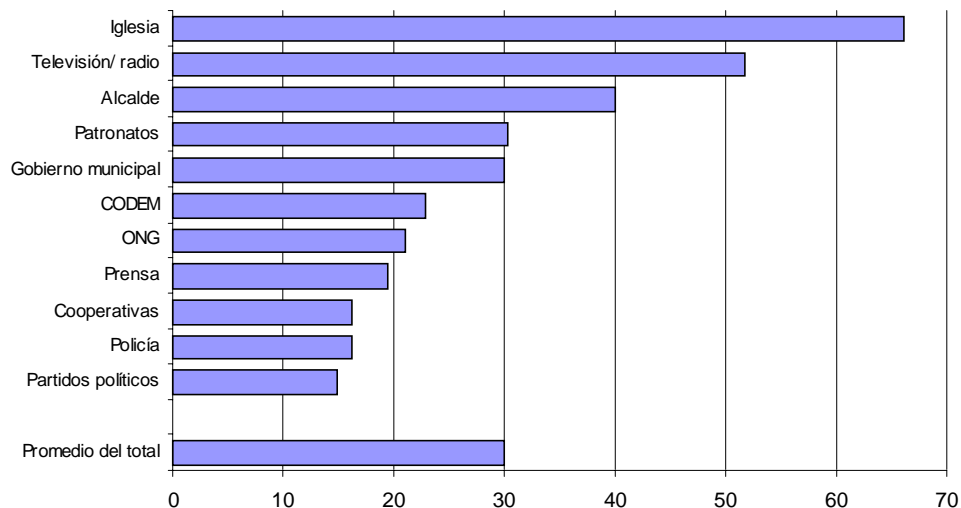
La confianza institucional es importante porque crea amplios espacios sociales en las que las transacciones y la interacción entre personas que se conocen pueden darse con facilidad y comodidad, disminuyendo así los costos de transacciones. En una sociedad donde el nivel de la confianza institucional es alto, suelen resolver con mayor facilidad los problemas sociales más críticos, al mismo tiempo la gente tiene la seguridad de que alguien vele por los problemas colectivos y de largo plazo (Sudarsky, J., 1999: 28).

El porcentaje promedio que dice tener “mucho confianza” en las distintas instituciones mencionadas es de un 29.9% (ver gráfico 9). La iglesia es la institución que la gente manifiesta tener mayor confianza, lo que se evidencia al apreciar que un 66.2% respondió que ellos tienen “mucho confianza” en la iglesia. Por el otro lado, las instituciones en las cuales los encuestados confían menos son los partidos políticos, la policía, y las cooperativas, sobre las cuales un aproximado del 80% contestó que tenía “poca” o “ninguna confianza”.

Para examinar el nivel de confianza interpersonal en los municipios se hicieron algunas afirmaciones que podían ser contestadas “de acuerdo” o “desacuerdo”. En el gráfico 10 se observa que casi el 60% de las personas encuestadas considera que la mayoría de la gente no es honesta, y más del 85% dijo que “la gente se aprovechará de usted si no está alerta”. Algo contradictorio es el hecho de que el 77.5% piensa que existe confianza entre la gente de su municipio y que siempre obtendrá ayuda si la necesita. Se observa un alto nivel de desconfianza interpersonal en el plano general, mientras que en el ámbito municipal la gente parece

creer que existe un cierto grado de confianza y de reciprocidad, al menos entre las personas que se conocen.

**Gráfico 9. Confianza institucional. Porcentaje de la población que tiene “muchísima confianza” en las instituciones**

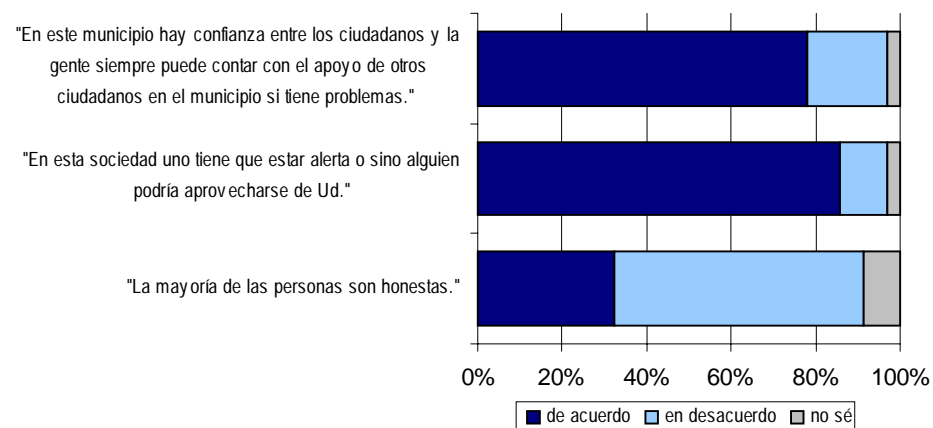


*Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Capital Social, PNUD 2002.*

Los niveles de confianza son un poco más altos en los hombres que en las mujeres, y, en total, los datos sobre el nivel de confianza institucional e interpersonal en los municipios incluidos en el estudio ofrecen un retrato desalentador de la confianza en el ámbito local. Esto a su vez presenta la tendencia observada en otros estudios a nivel nacional (véase Seligson, M., y Latinobarómetro).

Mucha de la desconfianza se relaciona con el incremento de la violencia y de la criminalidad, como también tiene que ver con el tipo de programas y proyectos de desarrollo en el ámbito municipal. Algunos de los entrevistados dijeron que se observan grandes diferencias en el uso de los recursos naturales y financieros que hacen la mayoría de los proyectos, los cuales en su generalidad benefician al centro urbano y sus alrededores, en perjuicio de las comunidades más remotas.

**Gráfico 10. Confianza interpersonal**



*Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Capital Social, PNUD 2002.*

Cuando el uso de estos recursos es de forma inequitativa la gente considera que se fomenta una competencia desleal y una rivalidad entre las comunidades receptoras y entre los propios miembros de la comunidad.

La falta de confianza afecta particularmente las relaciones entre las personas y la relación entre la gente y las distintas instituciones. En una sociedad con poca confianza es más difícil generar una acción colectiva y una cooperación efectiva en aspectos tales como la toma de decisiones, la coordinación y la ejecución de un proyecto. En adición, la desconfianza impacta negativamente no sólo la interacción social personal, sino también en el desempeño democrático y en el desarrollo local.

Las actitudes, los valores y las normas compartidas que existen en una sociedad son un elemento del capital social, que están estrechamente relacionadas con la confianza y la existencia de redes, estos elementos juegan un papel importante para la democracia y el desarrollo local. Por ello es importante estudiar las pautas sociales de reciprocidad y solidaridad.

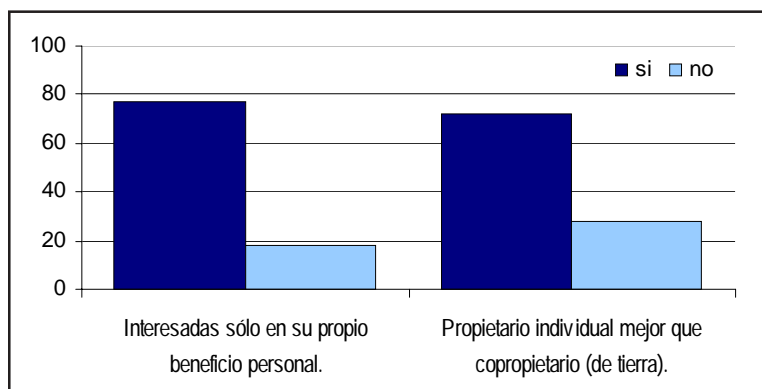
La pauta de reciprocidad es significativa en todos los tipos de redes, ya que la única razón por la que una red es importante para la confianza y la cooperación es porque la reciprocidad disminuye los comportamientos oportunistas. La



reciprocidad está conectada tanto a las redes como a la confianza, y puede ser vista como la actitud de realizar acciones a favor de otros, bajo la creencia de que de una forma u otra, la conducta observada y/o la ayuda prestada redundará tarde o temprano en beneficio propio. Para que la reciprocidad exista en una sociedad tiene que disponerse de cierto nivel de certidumbre acerca de que las personas van a devolver un favor; así, la reciprocidad es un indicador que advierte la existencia de algún tipo de redes.

La solidaridad está conectada, como ocurre también con la reciprocidad, a la existencia de redes informales y de confianza interpersonal, pero la solidaridad se refiere a una dimensión valórica más que la reciprocidad, ya que no funciona sobre la base de esperar necesariamente la devolución de un favor.

**Gráfico 11. Porcentaje de individualismo en el ámbito local**



*Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Capital Social, PNUD 2002.*

Como se puede ver en el gráfico 11, la pauta social predominante parece ser la individual más que la solidaridad de las personas. El 76.8% de los encuestados piensa que “las personas están siempre interesadas en su propio beneficio personal”, Además, un 72.2%, cree que entre las alternativas de “ser propietario de tres manzanas de tierra y cultivarlas él mismo” o “ser copropietario con otra persona

de ocho manzanas de tierra y cultivarlas juntos”, es preferible la primera, es decir, poseer una cantidad más pequeña de tierra y manejarla por sí mismo, individualmente, antes que compartirla con otra persona.

Para comprender la dinámica de las instituciones sociales y políticas en el ámbito local con relación a la democracia y el desarrollo es importante conocer las actitudes de las personas, las cuales se relacionan normalmente con el grado de provecho que la gente tiene al participar o asumir responsabilidades dentro de la comunidad. Sobre la participación en el proceso democrático y en el desarrollo se puede destacar, de las entrevistas realizadas en este estudio, el que muchas personas dijeron que la gente en general sólo toma parte si obtiene algún provecho personal de esta participación, y que aunque a la mayoría de la gente le gusta participar, no desea asumir ninguna responsabilidad o cargo. Esto evidencia la falta de normas y valores compartidos y que la gente en general no tiene un sentido de la solidaridad y la reciprocidad.

Más allá del hecho de que la percepción al final de la década sobre la incertidumbre y la desconfianza en relación con las instituciones sea menor, la tendencia es que ésta persiste, sobre todo, en relación al sistema de justicia, lo cual erosiona la formación del capital social al debilitar el patrimonio de conocimientos y hábitos, de comunicación de experiencias prácticas y actitudes que las personas y la sociedad acumulan, reproducen y transforman a lo largo de las generaciones (PNUD,1999).

La desconfianza en Honduras habla de los temores con que viven los hondureños, de la fragilidad de sus lazos, de la debilidad de sus redes sociales y, por lo tanto, de su capital social. De aquí la paradoja de que mientras ha habido avances reales y valiosos, que incluso contradicen las tendencias de larga data, se produce también una erosión del capital social.

Sin duda lo anterior no significa una crítica radical a la democracia como forma de gobierno, sino lo contrario, la constatación de que los graves defectos del sistema político no se resuelven con menos democracia, sino ampliándola. Esto supone una base muy importante para impulsar el cambio institucional y político.

## **5. El desafío institucional**

Las fuentes de donde procede la demanda de cambio institucional son complejas. Básicamente consisten en cambios en los pesos relativos y cambios en las preferencias. Aquí las ideologías y “culturas” dominantes juegan un gran papel. Ante cualquier cambio endógeno o exógeno, la interpretación de las implicaciones derivadas del mismo se harán en función de los intereses y el poder actual de los distintos grupos sociales. Los actores sociales que se sienten amenazados por los nuevos retos tratarán de imponer una lectura de los mismos compatible con el *statu quo*, dramatizarán los costos y minimizarán los beneficios derivados de los cambios, resistiéndose en definitiva a los mismos.

En Honduras se requiere de un liderazgo político y social capaz de saldar la deuda dejada por los que los han antecedido, es decir, de dar sentido claro de dirección a la nación, de inspirar confianza, de ayudar a que una mayoría de actores sociales compartan una visión acerca de los beneficios y costos de los cambios que deben darse.

Hacer avanzar la democracia implicará, pues, adoptar decisiones en las cuales participen el mayor número de individuos y de grupos. Cuanto peor distribuido se encuentre el poder de influir en las decisiones políticas, mayores serán las dificultades para impulsar los cambios institucionales. Sin embargo, las tareas dirigidas a hacer posibles esos cambios no terminan con la ampliación del marco de participación política.

Una estrategia de gobernabilidad que tome como objetivo irrenunciable la elevación del nivel de cultura cívico-democrática, deberá comprender acciones que contribuyan:

- a) A crear organizaciones cívicas que faciliten la construcción, el mantenimiento y el desarrollo de las identidades democráticas o a apoyar las existentes.
- b) A desarrollar las capacidades requeridas para que los ciudadanos y los grupos se comporten de acuerdo con las expectativas derivadas de las reglas del juego democrático y vayan adaptando éstas al aprendizaje de la experiencia.
- c) A desarrollar, en un contexto de pluralismo y de libertad, relatos compartidos que sirvan para interpretar los acontecimientos fundamentales de la propia historia, procuren significado a la misma y delimiten las opciones de futuro. La democracia también requiere de sus mitos políticos y de los procedimientos

consensuados para su producción, transmisión, retención y evolución por aprendizaje.

- d) A conformar un sistema político capaz de adaptarse a entornos y demandas cambiantes, lo que supone organizaciones políticas con más aptitud de aprender, de experimentación, de monitoreo de resultados, de evaluación e interpretación de experiencias y de constitución y manejo de las lecciones de la historia (Prats, J., 1999b).

El cambio institucional, históricamente considerado, es inevitablemente “incremental”. Existen, desde luego, los cambios discontinuos producidos por guerras, revoluciones, conquistas, desastres naturales u otras situaciones de emergencia. Hay momentos de aceleración y momentos de sedimentación y estabilidad. Lo que no parece histórica ni científicamente fundado es la pretensión de crear revolucionariamente o por decreto instituciones que hagan tabla rasa del pasado.

Una gran parte del éxito de las sociedades occidentales avanzadas se debe a su evolución hacia contextos institucionales que favorecen cambios continuos. La clave para ello radica en que las concepciones y las prácticas incentiven la representatividad de los actores, la autonomía de sus dirigentes y la deliberación permanente sobre nuevas iniciativas y disposiciones y nuevos equilibrios institucionales.

Las instituciones políticas (tanto formales como informales) deben convertirse en facilitadoras de los cambios. Cuando no existen o no lo hacen, y los líderes disponen de escaso margen de libertad de negociación, se reduce o desaparece la posibilidad de llegar a soluciones de compromiso.

## **Notas**

<sup>1</sup> Documento elaborado con base en los informes sobre Desarrollo Humano de Honduras, presentados por el PNUD.

<sup>2</sup> La Ley del Procedimiento Administrativo deroga parcialmente al Código de Procedimientos Administrativos de 1930 y sus reformas. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, prescrita en el Art. 318 de la Constitución de 1982, se concreta hasta 1988 con la aplicación de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

<sup>3</sup> El Latinobarómetro es un estudio de opinión pública de frecuencia anual. El proyecto regional fue financiado principalmente por la Unión Europea y su ejecución se coordinó desde Santiago de Chile por la Corporación Latinobarómetro, entidad sin fines de lucro, a la cual corresponde la responsabilidad por el diseño de la encuesta, su ejecución y la interpretación de sus resultados. En Centroamérica, el trabajo de campo y el procesamiento de los datos fue realizado en junio de 1996 por la firma Borge & Asociados S.A. bajo la coordinación del Proyecto Regional de Gobernabilidad para Centroamérica del PNUD. Se entrevistaron 1.000 adultos por país y se utilizó un diseño de muestra representativo, con un margen de error de alrededor de 3% y un nivel de confianza estimado en un 95%.

## **Bibliografía**

- Boltvinik J. y Sen A. *La teoría de la pobreza*, <http://serpiente.dgsc.unam.mx>
- Brand, A. (1972), *The background of capitalist underdevelopment: Honduras to 1913*. Tesis doctoral, Louisiana State University.
- D'ans, A. (1997), *Honduras, emergencia difícil de una nación, de un Estado*. Renal Video Producciones, Tegucigalpa.
- Fúnez, C. y Zelaya (1998), L. *Modelos económicos de Honduras: medio siglo de experiencia*. Editorial Universitaria, Tegucigalpa.
- Knack, S. y Keefer P. (1996), *Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation*, Banco Mundial, Policy Research Department, Washington.
- Könz, P. *Estado de derecho para el desarrollo sostenible. Reflexiones sobre la brecha institucional latinoamericana*. Revista *Instituciones y Desarrollo* N.º 6, [www.iigov.org/iigov/pnud/revista/prevista6.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/prevista6.htm)
- Mariñas, L. (1987), *Honduras*. Editorial Universitaria, Tegucigalpa.
- Murga Frassinetti, A. (1985), *Enclave y sociedad en Honduras*. Editorial Universitaria, Tegucigalpa.
- North, D. (1990) *Institutional change and economic performance*, Cambridge University Press.
- Pastor, R. (1988) *Historia de Centroamérica*. Editorial Piedrasanta, Guatemala.
- PNUD (1998), *Informe sobre desarrollo humano Honduras 1998*. Tegucigalpa.

*Instituciones, democracia y desarrollo en Honduras*

- PNUD (1999), *Informe sobre desarrollo humano Honduras 1999*. Tegucigalpa.
- PNUD (2000), *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2000*. Tegucigalpa.
- PNUD (2002), *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2002*. Tegucigalpa.
- Prats, J. (octubre 1999), *Dimensión institucional del desarrollo humano*. <http://www.iigov.org.pnud>
- Prats, J. *Gobernabilidad y reforma del Estado: un nuevo Estado para un nuevo modelo de desarrollo*. [www.iigov.org.pnud](http://www.iigov.org.pnud)
- Putnam, R. *Bowling alone: America's declining social capital*. *Journal of Democracy*, Vol. 6, N.º 1: 65-78.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Seligson, A. (2001) *Gobernabilidad y transparencia en Honduras después del huracán Mitch: un estudio de opinión ciudadana*, University of Pittsburgh.
- Sierra, R. (1993), *Iglesia y liberalismo en Honduras en el siglo XIX*, Centro de Publicaciones del Obispado de Choluteca, Honduras.
- Sierra, R. (2002), *Integración y equidad social desde la perspectiva del desarrollo humano*, PNUD, Tegucigalpa.
- Sierra, R. (2002), *El problema de la idea de nación en la Honduras del siglo XIX*, PNUD, Tegucigalpa.
- Valle, R. H. (1995), *Flor de Mesoamérica*. Secretaría de Cultura, Artes y Deportes, Tegucigalpa.



## Comentarios

*Rocío del Carmen Canudas\**

Agradezco la invitación de Marco Moreno para participar como comentarista de los trabajos de Marcelo Lasagna, *Gobernabilidad democrática para el desarrollo: fortaleciendo el capital social y los liderazgos* y de Cristóbal Silva y Marco Moreno, *Gobernabilidad y capacidad institucional: ¿incentivos y restricciones para la efectividad en el desarrollo?*. Es una distinción que me resulta estimulante porque me permite establecer un diálogo interdisciplinario. Me parece que las soluciones a los problemas que nos afectan no pueden ya restringirse a visiones unívocas. Es claro que las interlocuciones que rebasan los límites de las ramas académicas conforman mejores intervenciones para la superación de los obstáculos en el desarrollo de nuestras sociedades.

El propósito de los trabajos que comentamos en esta ocasión es resaltar el papel de las instituciones y sus efectos en el desarrollo económico y social. De aquí deriva la segunda motivación, consistente en perfilar algunas directrices

---

\* *Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de la Frontera Norte, México. Maestra en Economía, San Diego State University, y licenciada en Economía, UNAM, México. Ha sido docente en diversas instituciones de educación superior de México (Universidad Autónoma de Coahuila, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey). Ha sido, además, asesora del Departamento de Educación Indígena SEPC, Durango, México, y miembro del Consejo Científico Asesor de la Revista de Estudios Económico de Desarrollo Internacional, Santiago de Compostela, España. Es Representante Residente del INDES-Honduras.*



para las intervenciones de los organismos y cooperantes internacionales en esos procesos. Definiré primero los que a mi juicio son los rasgos relevantes de las preocupaciones centrales de los autores. A continuación esbozaré algunas precisiones de los conceptos de crecimiento y desarrollo económicos, así como de mi percepción sobre la democratización limitada de la región. Estas puntualizaciones servirán de marco para la discusión que intento propiciar respecto a la necesidad de que las intervenciones contemplen la complejidad social y la multiplicidad de enfoques de apoyo. Finalmente, argumentaré sobre algunos de los cambios en reglas informales de interacción en los que los organismos y cooperantes internacionales pueden contribuir a generar cambios de actitudes, valores y competencias.

La primera de las reflexiones, es decir, el papel de las instituciones en el desarrollo, es un tema que ha adquirido gran relevancia en los últimos años ante la evidencia de que no bastan las medidas económicas, tales como eliminar las distorsiones del mercado o incrementar la competencia en el mismo, para lograr el desarrollo y la adecuada distribución de sus frutos. Es necesario, como bien señalan los autores de las ponencias comentadas, analizar e intervenir en la conformación de las reglas formales e informales de la acción colectiva, pues de ellas dependen modos alternativos de organización pública y privada que llevan a distintas formas de cooperación y competencia. Esta aportación de la nueva economía institucional es sin duda de gran importancia para enriquecer el análisis multicausal de los procesos de desarrollo. No obstante, el entusiasmo que ha despertado esta contribución en ocasiones conlleva el peligro de cambiar sólo el foco de atención y minimizar las demás variables que intervienen en el amplio espectro. En ese sentido me parece importante destacar que, sin restarle importancia a la influencia de las instituciones para el desarrollo, deben analizarse como un agregado a otros aspectos de similar jerarquía.

Tratando de avanzar en los temas relativos a *cómo* crear y/o fortalecer las instituciones, los autores de ambas ponencias se plantean la intervención de los organismos y cooperantes internacionales en esta tarea. Válida preocupación, sin duda, aunque me parece justo señalar que para cumplir con

este objetivo sería trascendente plantearse el concurso de otros actores sociales fundamentales, así como sus respectivas interacciones. Restrinjo mi comentario, sin embargo, a la preocupación manifiesta en ambos documentos.

Me resultó intrigante el origen y aclaración del concepto de desarrollo que Marcelo Lasagna realiza, desde otra disciplina y ubicación geográfica. Como economista latinoamericana difiere mi percepción. Ciertamente es en la década de los años sesenta que surge la discusión que le da origen; sin embargo, es precisamente la observación de que el crecimiento económico por sí solo no logra impactar las condiciones sociales de la población la que da nacimiento al concepto de desarrollo. Se decía, en ese entonces, que no basta crecer, sino que ese crecimiento tiene que convertirse en mejores condiciones de educación, salud, vivienda y, en términos generales, de bienestar. En otras palabras, no se trata de crecer, sino de desarrollarse. Ciertamente que, vista cuarenta años después, la conceptualización es limitada, pero difícilmente se podría aceptar que es una visión *economicista* y es, por supuesto, el embrión de posteriores discernimientos que nutren lo que hoy llamamos desarrollo social y/o desarrollo humano. Es indudable, no obstante, que en ese período se establece una relación casi causal que impacta las intervenciones de política pública: se dice que es indispensable primero crecer para después desarrollarse.

La evidencia empírica, sin embargo, desmiente este juicio sostenido hasta hace una decena de años: no todo tipo de crecimiento económico se traduce en desarrollo. Hace falta crecer, pero es necesario el muy particular tipo de crecimiento económico que distribuye activos (capital humano, físico, social) y construye estructuras de oportunidades (empleo, créditos) entre los grupos vulnerables (Katzman, 2004). Esto, para ponerlo en términos de la corriente de pensamiento latinoamericano. En términos anglosajones, aunque no es exactamente lo mismo, nos referiríamos al crecimiento económico orientado a la reducción de la pobreza (*pro-poor growth*) que implica la elevación de la productividad, el empleo y el capital humano de la población que vive en frágiles entornos de vida (McKinley, 2004). En este sentido no es posible ya hablar de una necesaria secuencia. Más bien, hay que crecer al mismo tiempo que se

mejoran las condiciones sociales, y en éstas se incluyen ahora los espacios democráticos del actuar político.

En este sentido, concuerdo con los expositores en la afirmación de que fue errado suponer que el crecimiento económico *per se* traería el desarrollo de las instituciones democráticas. Pero también es errado suponer que la instauración de democracias en nuestros países va a lograr por sí sola el desarrollo. En otras palabras, siendo la democracia un elemento constitutivo de la definición de desarrollo humano, no puede existir éste fuera de contextos democráticos: es indispensable y cualquier intento por fortalecerla, al nivel que sea, contribuye al desarrollo. Pero, otra vez, la evidencia empírica nos hace indispensable profundizar en qué entendemos por democracia, el tipo de democracia que necesitamos y/o las formas en que podemos robustecerla.

Si la entendemos como democracia electoral, no cabe duda que en las últimas décadas América Latina ha tenido a este respecto un gran avance. Contrario a lo observado en las décadas de los años sesenta y setenta no existen en el continente regímenes militares y se ha dado espacio para el afianzamiento de democracias representativas. Sin embargo estos avances, que celebramos, no han favorecido la elevación en los niveles de vida y bienestar de la población. Es más, el derecho al voto y a ser electo no garantiza el ejercicio de capacidades y titularidades para la selección entre diversas posibilidades y la toma de decisiones sobre la vida propia por parte de los ciudadanos. Hace falta democracia, pero la representativa ha mostrado ya sus límites y se hace necesaria la apertura de espacios de discusión y de toma de decisiones, esto es, espacios deliberativos en que los actores se reconozcan y convenzan mutuamente como autores de las reglas a que se sujetan.

Resumiendo, la necesidad de crecer no anula la necesidad de avanzar en el terreno de consolidación y profundización de las democracias. Y ambos tipos de necesidades no anulan la de que tanto el crecimiento como los procesos deliberativos y de concertación se impulsen de acuerdo a las particularidades históricas y culturales de los países. Y todas ellas no anulan la importancia del fortalecimiento institucional. Como bien señalan Silva y Moreno, no es suficiente el Estado de derecho, la inversión en capital humano, la estabilidad macro-

económica y el buen funcionamiento de los mercados. Hacen falta las instituciones formales e informales de confianza y cooperación, así como cambios de actitudes, valores y competencias en todos los niveles. La complejidad social requiere intervenciones múltiples y coordinadas. Esto último me parece debe ser tomado en cuenta por todos los actores del desarrollo, entre ellos, de manera destacada, por los organismos y cooperantes internacionales.

Respecto a la segunda preocupación de los trabajos comentados, definiríamos como una de las preguntas centrales la siguiente: ¿Cómo pueden contribuir los organismos y cooperantes internacionales a generar cambios de actitudes, valores y competencias para el desarrollo? Los autores señalan, desde luego, las directrices principales, pero me gustaría agregar en el análisis la nomenclatura de Acuña y Tomasi que destaca Repetto (2004) en su discusión sobre la construcción de capacidades estatales. Sin exponerla a plenitud, y como ejemplo, la menciono porque me parece que con este recurso analítico se logra un nivel mayor de concreción en lo que podrían ser los cambios en las reglas formales e informales para obtener el desarrollo.

Estos autores señalan una categoría de normas, que denominan R3, referida a las pautas que determinan las relaciones entre el Estado, la sociedad, el mercado y los contextos internacionales. En este nivel las reglas son predominantemente formales y se cristalizan en marcos jurídicos nacionales e internacionales en los que los cooperantes y organizaciones juegan un papel decisivo. Me parece que es preciso que los actores en este extremo del análisis, tomen en cuenta la complejidad social, pero también las especificidades nacionales. Con frecuencia las normas internacionales para el desarrollo están alejadas de las realidades que se perciben en países concretos. De ahí la ola de críticas a las directrices para el crecimiento económico a partir de lo que conocemos como *Consenso de Washington*. Entre ellas destacan, como sabemos, las reflexiones de Joseph Stiglitz (2002) quien analiza el fracaso de las prescripciones generales (para todo tiempo y lugar) que no toman en cuenta las particularidades históricas y coyunturales de cada uno de los contextos en los que se aplican. No obstante no es el único nivel en el que hay que realizar cambios.

En el otro extremo de la nomenclatura citada se ubican aquellas reglas for-

males e informales que determinan los resultados específicos (R1). Podríamos decir que son las interacciones entre los actores de proyectos de desarrollo particulares. Estas interacciones pueden incluso, aún con respeto a los marcos normativos, estar siendo conducidas con actitudes, valores y competencias que se contradicen con los propósitos de las normas generales. Es decir, estas últimas pueden establecer la necesidad de impulsar la democracia para lo cual es muy importante la participación ciudadana en los proyectos, por ejemplo, pero en las decisiones para obtener resultados puntuales derivados de ellos, podría prevalecer el punto de vista de una sola persona con capacidad de mando. Una muestra de esto pudiera ser cuando el funcionario que autoriza los fondos impone su visión recurriendo al argumento de que “*el que paga manda*”. Es claro que en estas circunstancias no se incluyen, siquiera, las observaciones de un restringido grupo de técnicos. Ni que decir de la búsqueda de amplios consensos entre los beneficiarios y afectados. En pocas palabras, los cambios de actitudes, valores y competencias deben impulsarse por todos los actores del desarrollo en nuestros países, en todos los niveles de concreción.

Los organismos y cooperantes internacionales tienen mucho trabajo en el cambio de las normas en el nivel R3 que hemos mencionado. Pero también es necesario poner atención en el R1 que representa las interacciones cotidianas. Tal vez estas últimas sean más difíciles de cambiar, toda vez que están corporeizadas en individuos a través de costumbres, valores, actitudes, modos de actuar. Y es por eso que debemos poner más atención en ellas.

## **Referencias**

- Katzman, Rubén (2004), *El enfoque AVEO: Activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. INDES-Honduras, en prensa.
- McKinley, Terry (2004), *La actuación de las políticas económicas en la reducción de la pobreza*. INDES-Honduras, en prensa.
- Repetto, Fabián (2004), *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. INDES, en prensa.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*. México, Taurus.

*Edmundo Orellana Mercado\**

El fortalecimiento de la democracia pasa necesariamente por la promoción y consolidación de la ciudadanía. Ésta, a su vez, constituye un conjunto de derechos y deberes que el sistema reconoce a quien identifica como sujeto político activo. Por consiguiente, conocer el contenido y alcances de esos derechos y deberes es condición indispensable para mejorar la calidad de nuestra democracia.

El ciudadano que entiende cuál es su papel en el sistema democrático y las consecuencias de su participación activa en los mecanismos que el sistema pone a su disposición, está en condiciones de ejercer sus derechos y cumplir sus deberes responsablemente. Está preparado para seleccionar la opción que sea la más conveniente a los intereses del país.

Los partidos políticos, como mecanismos de participación ciudadana, no garantizan, por sí mismos, una mejor democracia. Son organizaciones a cuya dirección acceden, generalmente, quienes tienen una larga militancia y, por ello, buscan asegurar que el sistema siga como siempre. No les conviene que se reforme la estructura organizativa ni el funcionamiento; tampoco que se modernicen los procesos internos de selección de los directivos ni de los candidatos a cargos de elección popular; menos, que la plataforma política se adecúe a la realidad nacional vigente. Cualquier gestión encaminada a lograr uno de estos objetivos, es inmediatamente descalificada. Porque están seguros de que todo cambio es pérdida de poder, de control, de privilegios.

---

*\* Abogado, Doctor en Derecho Administrativo por la Universidad de Bologna, Italia. Se ha desempeñado como Director Ejecutivo del Fondo Hondureño de Preinversión y Director de Reforma Administrativa. En su ejercicio profesional también ha sido Juez de los Tribunales de la República, Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Fiscal General de la República y Embajador de Honduras ante la Organización de las Naciones Unidas. Le ha sido conferido el Premio Nacional de Ciencias y el Premio Pluma de Oro Juris Máxima del Colegio de Abogados de Honduras. En la actualidad es Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Ha publicado dieciocho libros y numerosos artículos en revistas especializadas.*

La calidad de la democracia no se elevará si la sociedad no genera en su interior instancias de control sobre el ejercicio de la actividad política y del poder público. Sobre la actividad política, para que los políticos, independientemente o por medio de sus respectivos partidos políticos, tengan el cuidado de comportarse coherentemente con sus propuestas y alertar a la sociedad sobre la conveniencia o inconveniencia de éstas. Sobre el ejercicio del poder público, para advertir a la sociedad sobre las disfunciones en la gestión gubernamental y para señalar la pertinencia de las políticas y acciones públicas.

La política no se agota, pues, en los partidos políticos ni en el ejercicio del poder público. La política también se ejerce desde la sociedad civil, porque es su deber actuar como contralor del ejercicio de la política, como derecho y como poder. La naturaleza del control, en consecuencia, será estrictamente política. Calificar las propuestas y las acciones de los políticos y el ejercicio del poder público, es una actividad esencialmente política.

Cuando la ciudadanía se ejerce con responsabilidad se construye democracia. Con ella se logra que los partidos políticos se abran a las nuevas generaciones, no se opongan a los cambios que el presente exige y se preparen para los que fatalmente vendrán en el futuro. Por otro lado, el control social se torna más independiente, más comprometido, más idóneo y más efectivo.

Con una ciudadanía más responsable se construye, en definitiva, un mejor país. Aumentan las posibilidades, entre otras cosas, para crear las condiciones que permitan elevar la calidad en la administración de los recursos humanos, financieros, materiales, naturales, etc.; para identificar metas y objetivos coherentes con las necesidades del país; para garantizar el libre ejercicio de los derechos fundamentales; para hacer de la transparencia y la rendición de cuentas los valores fundamentales de la gestión pública; para impulsar un desarrollo integral de la sociedad nacional.

Construir ciudadanía no es tarea fácil ni se alcanza en poco tiempo. Trabajar hacia este objetivo implica vencer resistencias de todo tipo. Las que opondrán los políticos de la vieja guardia, cuyo poder se asienta, justamente, en la ignorancia de sus seguidores. Las que presentarán aquellos que han incrementado su patrimonio aprovechándose de las contribuciones económicas que han

facilitado a las campañas de los políticos tradicionales. Las que desplegarán los dirigentes y activistas de oficio, puesto que adivinan que ya no podrán manejar a su antojo a quienes les han servido de escalera para alcanzar los favores de los políticos. También las que vendrán de aquellas organizaciones de la sociedad civil que, aprovechándose de la ausencia de una ciudadanía responsable, pretenden legitimar el actuar irregular de los políticos, con el objeto de obtener beneficios especiales.

Contra éstos y otros más es que debe lucharse para dotar al ciudadano de las herramientas que le permitan construir el país que quiera heredar a sus hijos. Un país en el que exista seguridad jurídica y bienestar social y económico.

La tragedia de Honduras en el campo económico, político y social, es responsabilidad directa de los regímenes militares y de los políticos tradicionales. La mala administración del país, voluntaria o involuntariamente, es la causa de todos nuestros problemas actuales. Pero nada ha sucedido a espaldas del ciudadano. Ha ocurrido porque éste, víctima de su incultura política, ha sido indiferente a los problemas nacionales, porque ha estado convencido que son patrimonio exclusivo de los políticos y de los que gobiernan.

La formación de agrupaciones de ciudadanos responsables se ha venido produciendo gradualmente, en forma de organizaciones de la sociedad civil. Algunas de éstas han jugado un papel importante en la transformación de la vida política nacional, pues han exigido permanentemente de los dirigentes políticos una actitud diferente frente a los problemas nacionales. Las profundas reformas políticas a las que se ha sometido el sistema electoral recientemente se han llevado a cabo, fundamentalmente, debido a la presión ejercida por esas organizaciones.

El voto con la fotografía del candidato y las demás conquistas formales plasmadas en esas reformas no garantizan, por sí mismas, una mejor democracia. Pero constituyen el primer paso importante hacia la construcción de una ciudadanía responsable. Corresponde a la sociedad civil, fundamentalmente, la labor de instruir al pueblo hondureño en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes, dentro del nuevo esquema electoral, para que, a partir de las próximas elecciones internas, primarias y generales, se inicie el



proceso de selección de los mejores para gobernar los partidos y el país. Asimismo, que se trabaje para que la transparencia y la rendición de cuentas sea parte de la vida cotidiana del gobernante y de los gobernados. Afirmo que es un deber principal de la sociedad civil, porque los partidos políticos, manejados aún por quienes llevan en sus conciencias la responsabilidad de la tragedia nacional, difícilmente tomarán la iniciativa.

La democracia política es una farsa sin democracia social y económica. El camino hacia la democracia integral comienza en el ejercicio de la ciudadanía responsable.

*Guillermo Molina Chocano\**

En las discusiones del panel “Gobernabilidad, Instituciones y Efectividad en el Desarrollo en la Perspectiva de América Latina y Honduras”, se ha constatado que en general los ciudadanos apoyan a la democracia como mejor sistema de gobierno y de reemplazo o sustitución periódica de los gobernantes. Sin embargo, no ocurre lo mismo en cuanto al desempeño, logros o beneficios socioeconómicos que proporcionan los sistemas democráticos en América Latina; es decir, que los avances políticos se perciben en cuanto a libertades públicas y la importancia de la participación electoral, pero no en cuanto a las oportunidades y al acceso de bienes y servicios, ni tampoco con respecto a la impartición de justicia, transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha señalado, existe en América Latina un plus de ingobernabilidad dadas las condiciones de desigualdad, exclusión social y pobreza que vive la mayoría de la población. Persisten importantes déficit institucionales de equidad, de participación y de eficiencia, existe una falta de eficacia gubernamental y de apoyo y legitimidad social al sistema político, en gran parte debido a la aplicación de políticas de ajuste estructural promovidas por el modelo neoliberal (Consenso de Washington), el peso extraordinario de la deuda externa, la debilidad institucional, la corrupción, sistemas tributarios altamente regresivos, etc. Como lo expresa Atilio Borón, se ha experimentado en América Latina un fuerte debilitamiento debido al efecto corrosivo de las políticas del Consenso de Washington: “Éstas, lejos de haber consolidado nuestras nacientes democracias, operó en un sentido exactamente inverso, y las consecuencias las estamos pagando hoy. Es por eso que luego de un período de casi dos décadas los logros de los capitalismo democrá-

---

\* *Sociólogo y politólogo hondureño. Con estudios de posgrado y doctorales en Ciencias Sociales y Políticas e Investigación sobre América Latina en la Universidad Católica del Perú y la Universidad Libre de Berlín. Catedrático titular de Teoría Social Contemporánea y Política Internacional en el Posgrado Latinoamericano de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Profesor visitante de la Universidad de Costa Rica y Florida International University (FIU). Ex Secretario General del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). Ex Ministro de la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (SETCO).*

ticos latinoamericanos no lucen demasiado excitantes ni atractivos. La sociedad actual es más desigual e injusta que la que le precediera. Si entre 1945 y 1980 los países latinoamericanos experimentaron un módico progreso en dirección de una cierta mayor igualdad social; si en ese mismo período experiencias de distinto tipo, desde variantes del populismo hasta algunas modalidades del desarrollismo, se las ingeniaron para sentar las bases de una política que, en algunos países, fue agresivamente “inclusionista” y tendiente a “ciudadanizar” a grandes sectores de nuestras sociedades, el período que se inicia a partir de la crisis de la deuda tiene un signo manifiestamente contrario... De este modo, los ciudadanos de nuestras democracias se vieron atrapados por una situación paradójica: mientras que en el “cielo” ideológico del nuevo capitalismo democrático se los exaltaba como soberanos y depositarios últimos de un amplio repertorio de derechos y habilitaciones, en la prosaica “tierra” del mercado y la sociedad civil eran despojados prolijamente de esos derechos por medio de crueles y acelerados procesos de “desciudadanización” que los marginaban y excluían de los beneficios del progreso económico y la democracia.”

En el vórtice de los procesos de ingobernabilidad se encuentran los partidos políticos, cuyo rol de intermediación entre el gobierno y la sociedad civil ha quedado prácticamente desplazado, al perder sus funciones tradicionales de socialización de valores e identidades; de movilización en cuanto a vehículos de representación de la población; de participación, la cual solamente ocurre en los períodos electorales; y de legitimación, por la pérdida de confianza en ellos, ya que cada vez más se alejan de los electores y rompen el nexo con los ciudadanos, para satisfacer sus propios intereses particulares. Como señala Manuel Alcántara, no buscan ganar las elecciones para implementar proyectos de desarrollo sino que, por el contrario, desarrollan políticas y estrategias para ganar las elecciones y usufructuar los beneficios del uso del poder por el poder mismo y las ventajas que éste ofrece. De esa manera se asiste a una especie de régimen de “partidocracia”, en donde el imperio de los partidos políticos llega a aprisionar y a controlar la sociedad civil impidiendo sus propias manifestaciones de protesta, reclamos y propuestas a través de nuevos movimientos sociales.

En tal sentido, José Nun se pregunta en un reciente libro: “Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?”. Se abre así una enorme brecha entre las demandas económicas, sociales y políticas de la sociedad y una oferta

partidista anquilosada, que ya no refleja las preocupaciones, los intereses, los temores, la incertidumbre de los diferentes grupos y organizaciones sociales. Por otra parte y ante ese vacío, los grupos económicos y los llamados poderes fácticos negocian directamente con los centros de decisión sus intereses estratégicos traducidos en concesiones, contratos y otras prebendas y privilegios. Así lo confirma el reciente estudio sobre la democracia en América Latina elaborado por el PNUD, en donde cerca del 80% de los entrevistados consideró que son los grupos económicos, empresariales y financieros los que ejercen el poder, mientras un 65.2% señala a los propietarios de los medios de comunicación. En todo caso ambos grupos consideran que el poder se ubica fuera del ámbito democrático, con la consecuencia clara que “la democracia no controla la democracia” .

Otros aspectos tienen que ver con fenómenos como la crisis fiscal, la debilidad e incapacidad ejecutiva de las instituciones públicas, la falta de aplicación de las instancias contraloras responsables de la fiscalización efectiva de los entes estatales y de la necesaria rendición de cuentas de las entidades, programas y proyectos que facilitan la impunidad, la violación sistemática de las leyes, los déficit en cuanto a una eficaz prestación de bienes y servicios públicos, entre otras cosas. Organismos internacionales como el BID han enfatizado que la actividad económica de Honduras a través de los años ha mostrado gran volatilidad, con los ciclos de actividad económica moviéndose en paralelo con los ciclos electorales. Se trata de un “eterno comenzar”, es decir, la tendencia de los gobiernos salientes a gastar en exceso para captar la simpatía de los votantes, heredando al nuevo gobierno la tarea de corregir el rumbo, descartar políticas y programas vinculados con el régimen anterior (para entonces desacreditado) y comenzar todo de nuevo.

Estas fallas no se pueden atribuir simplemente a la falta de determinación del Poder Ejecutivo, sino que involucra a otros órganos del Estado, ya que no existe una verdadera independencia de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y sí una significativa confusión institucional de roles y funciones. Con las prematuras campañas preelectorales, utilizando recursos públicos para intereses particulares, la Presidencia del Congreso aparece promoviendo políticas, programas y proyectos que corresponden al ámbito gubernamental y a su vez el Poder Ejecutivo y sus ministros aparecen haciendo proselitismo como precandidatos, prometiendo leyes, bienes y servicios públicos que dependen de los recursos presupuestarios que es función del Congreso aprobar. A su vez, el Ejecutivo aparece promocionando

candidatos para puestos de magistrados y jueces en el Poder Judicial, cuya independencia y apoliticidad es fundamental para la aplicación de una justicia pronta, oportuna, imparcial y sin privilegios. Estos mecanismos, obviamente al margen de las reglas del régimen democrático, no sólo perturban las tareas del Ejecutivo, sino que provocan nuevas frustraciones al electorado, inundado de ilusorias promesas.

A esto se agrega la presencia masiva de los medios de comunicación en todos los ámbitos de la vida pública y privada de la ciudadanía, propiciando con frecuencia tanto situaciones de subinformación como de desinformación, tratando de manipular a la opinión pública con mensajes subliminales e imágenes ambiguas que obstaculizan la formación y consolidación de una democracia deliberativa y participativa. Giovanni Sartori ha llamado la atención sobre estos fenómenos de la “opinión teledirigida” y de la “videocracia o videopolítica”, que son capaces de fabricar pseudoacontecimientos o de crear liderazgos políticos e ideológicos ficticios que luego son promovidos en los espacios de mercadeo político. Indudablemente, existen otras instancias que sí permiten la promoción de mecanismos alternativos de comunicación popular capaces de impulsar una ciudadanía crítica y una auténtica cultura cívica democrática.

Como lo señala el Informe Mundial de Desarrollo Humano, hay un alcance inadecuado y lagunas en la práctica democrática: “En los casos en que el dinero desempeña un papel decisivo en la política, transforma el poder económico en ventaja política y socava el principio de una persona, un voto”. Ello se traduce en limitaciones al ejercicio de la libre opinión, el debate público y la crítica constructiva, que son frecuentemente tratadas con intolerancia en la medida que la ciudadanía no dispone fácilmente de acceso a ciertos medios de información que puedan divulgar opiniones libres e independientes, superando las presiones de la llamada “autocensura”. Esto tiene vitales implicaciones para la viabilidad de la gobernabilidad democrática, en tanto el debate y la contraposición de ideas o propuestas constituye un elemento esencial del funcionamiento democrático que puede facilitar los procesos de concertación y convergencia, reales y no simulados; en la medida que se logren acuerdos factibles y que verdaderamente se cumplan, es decir, que trasciendan el mero diálogo formal e inútil, en cuyo caso tienden a perder legitimidad y credibilidad, produciendo cansancio y falta de interés entre los actores participantes porque al final se impone un estilo confrontativo y ver-

tical. Desde luego, esto contradice la participación ciudadana en cuanto a su capacidad de supervisar al gobierno y a las transacciones privadas legítimas, sin privilegios ni prebendas, para asegurar el logro de transparencia, auditoría social, rendición de cuentas y buen gobierno. En pocas palabras, se trata de evitar tendencias autocráticas, abusos y arbitrariedades que generan el “*vaciamiento*” de la democracia sustantiva.

Ante este panorama, los sistemas democráticos enfrentan el desafío de promover prácticas de ciudadanía efectiva, mediante la educación cívica, la seguridad material y el acceso a la información. Ello supone una ciudadanía plena dentro de un estado democrático y social de derecho, tanto en lo que respecta a las libertades políticas y civiles como a la igualdad de derechos económicos y sociales, evitando así que las desigualdades sociales se conviertan en desigualdades políticas a través de la exclusión y la falta de acceso a oportunidades universales. Lograrlo requiere promover una integración social y simbólica de todos los ciudadanos para fortalecer el tejido social y abrir los espacios públicos al diálogo y la comunicación horizontal, elementos básicos de una gobernabilidad democrática.

Impreso en los talleres gráficos de  
Tegucigalpa, Honduras,  
en el mes de julio de 2004.  
Su tiraje consta de 1,000 ejemplares.

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), creado en 1994 por el Banco Interamericano de Desarrollo, constituyó un centro pionero de capacitación en el área de gerencia social que trabaja con diversas organizaciones de los sectores público y privado de América Latina y el Caribe, con el fin de promover iniciativas que logren tanto la eficiencia como la equidad en la gestión. Su metodología de capacitación propone una visión integral y actualizada de los contextos sociales, económicos e institucionales de la región, analiza los desafíos que enfrentan los formadores y gerentes de las políticas sociales y propone instrumentos útiles para modernizar la gerencia social. Para ello, haciendo uso de su estratégico acceso regional, el INDES tiene una amplia llegada —presencial o a través de medios electrónicos— a profesionales de diversos países, lo que le permite compartir e intercambiar experiencias y aprendizajes. Asimismo, el Instituto enriquece continuamente sus iniciativas de capacitación con publicaciones actualizadas, métodos innovadores para promover el aprendizaje y lecciones aprendidas de las experiencias del Banco en el diseño, gestión y evaluación de políticas y programas sociales.

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), organismo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), plantea como una de sus premisas que “para lograr el desarrollo sostenible y fortalecer la democracia en América Latina y el Caribe, se necesitan medidas prácticas en tres aspectos interrelacionados: reforma económica, reforma social y reforma institucional”.

Dentro de esta perspectiva, se reunió a un grupo de especialistas para que desarrollaran un conjunto de líneas temáticas en relación con estas cuestiones en el contexto de América Latina y particularmente Honduras, en un panel denominado “Gobernabilidad, instituciones y efectividad en el desarrollo en la perspectiva de América Latina y Honduras”. La riqueza de la discusión y la calidad de las presentaciones motivaron la publicación de los trabajos presentados en el marco del panel, así como de algunos de los sugerentes comentarios hechos a las presentaciones.

En las páginas de este libro, los lectores encontrarán una invitación a continuar con el debate, dándole un valor agregado a la discusión de estos temas en el país.

