

BOLIVIA

CONSTITUCIÓN Y REFORMA DEL ESTADO

Contribuciones para una estrategia de cooperación a la gobernabilidad democrática para el desarrollo

Informe al Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada y Lucha
contra la Pobreza (PADEP GTZ P N 05 2070.0-001.00)

Joan Prats Català
Consultor

(Esquema-Borrador de Informe a efectos exclusivos de su presentación y discusión interna)

11.3.09

SUMARIO

0. Sumario Ejecutivo

1. Marco conceptual y analítico de la gobernabilidad democrática para el desarrollo

- 1.1. Gobernabilidad
- 1.2. Instituciones formales e informales
- 1.3. Gobernabilidad con fuerte o débil institucionalidad
- 1.4. Cambio institucional: sus posibles diversas consecuencias
- 1.5. Gobernabilidad y democracia: la gobernabilidad democrática
- 1.6. Gobernabilidad y desarrollo
- 1.7. Importancia de la reforma del Estado
- 1.8. Elementos a considerar en la formulación de estrategias de cooperación a la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano

2. La crisis de la gobernabilidad democrática en Bolivia

3. Gobernabilidad democrática a corto plazo: conflictos, actores y posibles acuerdos

- 3.1. La Ley Electoral Transitoria
- 3.2. El acceso directo a la autonomía de los Departamentos que optaron por ella en el referéndum de 2 de julio de 2006
- 3.3. La elección de autoridades departamentales en los Departamentos que votaron por la autonomía en el referéndum de 2 de julio de 2006
- 3.4. La elección de autoridades departamentales de 4 de abril de 2010 en los Departamentos que votaron negativamente a la autonomía en el referéndum de 2 de julio de 2006
- 3.5. Cooperación a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y al buen funcionamiento del Consejo Nacional de Autonomía
- 3.6. El desarrollo institucional y organizativo de Departamentos, Municipios y Autonomías indígenas.
- 3.7. Crisis económica internacional y gobernabilidad democrática nacional.

4. Consideraciones sobre la nueva CPE desde la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano

- 4.1. Clivajes históricos de Bolivia que pretende superar la nueva CPE
- 4.2. Cuestiones de gobernabilidad en relación a la delimitación/regulación de derechos y deberes
- 4.3. El Estado plurinacional e intercultural
- 4.4. El Estado descentralizado y con autonomías
- 4.5. Estado y economía en la nueva CPE

5. Algunos temas clave de la reforma del Estado con implicaciones sobre la gobernabilidad democrática a mediano plazo

6. Breves consideraciones sobre la trayectoria previsible de la democracia boliviana

Sobre la naturaleza y alcance de este trabajo

Los temas sobre los que versa este trabajo son extraordinariamente sensibles, máxime en un país de gran polarización política que seguramente se mantendrá en el tiempo.

Se trata de un trabajo todavía en progreso, pues se halla pendiente de su presentación y deliberación tras las que se procederá a su redacción final.

Los análisis, opiniones y propuestas expresados tienen una naturaleza meramente “experta”, no académica. Se han tratado de formular desde la objetividad, pero sin duda estarán plagados de inevitable subjetividad.

Su objetivo es ayudar a Padem-GTZ a definir algunas acciones estratégicas de cooperación a la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano sostenible en Bolivia, en una coyuntura de turbulencias y cambios inciertos a nivel nacional e internacional.

Asimismo se disculpa ante cuantos pudieran sentirse ofendidos por los análisis y opiniones vertidas, no ofreciendo a cambio otra cosa que su disposición a quedar agradecido sinceramente a cuantos con argumentos le hicieran rectificar.

1. Marco conceptual y analítico de la gobernabilidad democrática para el desarrollo

1.1. Gobernabilidad

Cualidad de un sistema social de ser gobernable. Esto sucede cuando todos sus **actores estratégicos** (es decir, todos los que tienen algún tipo de poder capaz de generar ingobernabilidad) convienen en dirimir sus **conflictos** en base a **unas reglas o instituciones** las cuales señalan la autoridad o autoridades encargadas de hacerlas cumplir.

Sólo existe gobernabilidad cuando las reglas de solución de conflictos entre los actores consiguen cierta estabilidad en el tiempo (se institucionalizan). La institucionalización de un sistema expresa que se ha conseguido por un cierto tiempo un equilibrio distributivo de poder y de riqueza entre todos sus componentes, ya sean actores estratégicos o no.

El que un sistema tenga gobernabilidad no significa que sea ni equitativo ni eficiente, pues el equilibrio distributivo y de poder que expresan sus reglas institucionales puede incentivar comportamientos individuales u organizativos ineficientes e inequitativos dentro del sistema.

1.2. Instituciones formales e informales

Las instituciones son las reglas por las que se rige un sistema. Las reglas siempre son **formales e informales**.

Las instituciones no son las **organizaciones**. Las instituciones son reglas abstractas, las reglas del juego, que constriñen o incentivan determinados comportamientos. **Las organizaciones y los individuos** somos los actores –estratégicos o no- que operamos en un medio institucional determinado. Nuestra existencia no es abstracta sino concreta.

Para sobrevivir en cualquier medio institucional es necesario conocer las reglas del juego y saber sacar provecho de ellas. Tan decisivo como conocer las reglas formales es el conocimiento de las reglas o instituciones informales, que se respiran, viven y practican pero que normalmente no se confiesan ni transparentan. Se aprenden en la convivencia familiar, social y política y, por ello, son tan difíciles de descubrir por extranjeros y hasta por investigadores.

La informalidad institucional a veces puede complementar o lubricar las reglas formales, pero otras se halla en abierta contradicción con ellas: la informalidad institucionalizada puede amparar prácticas irregulares, ilegales y hasta criminales. La informalidad institucional se halla muy próxima al concepto más sociológico de “cultura”.

1.3. Gobernabilidad con fuerte o débil institucionalidad

Cuando los actores estratégicos son capaces de llegar a acuerdos y fijar reglas abstractas para resolver sus conflictos de modo que, a futuro, los conflictos serán resueltos en base a reglas ciertas y por autoridades cuya independencia se supone, entonces podemos decir que se ha establecido **un sistema fuertemente institucionalizado**. Los actores estratégicos pueden establecer previsiones razonables acerca de cómo se comportarán los otros actores y brotará una confianza entre ellos que tenderá a estabilizar el sistema. En tales casos podemos decir que no estamos ante el gobierno de las personas sino de las leyes.

Cuando los actores estratégicos no son capaces de llegar a acuerdos o arreglos institucionales, una manera de generar gobernabilidad consiste en delegar la autoridad de resolver los conflictos en un **caudillo**, que concentrará personalmente el poder y tenderá a ejercerlo más o menos discrecionalmente. En tales casos, el sistema tendrá **gobernabilidad, pero de baja institucionalidad**, pues no son las instituciones las que garantizan la estabilidad o disciplina de los actores estratégicos sino la concentración del poder en el caudillo, único capaz de dirimir los conflictos entre los actores estratégicos y de estabilizar el sistema.

En los sistemas caudillistas o de alta concentración personal del poder las instituciones formales tienen un rol siempre limitado. Los caudillos proclaman Constituciones pero su comportamiento tiende siempre a trascenderlas, ya que el verdadero regulador último del sistema no son las reglas institucionales sino la voluntad del caudillo.

1.4. Cambio institucional: sus posibles diversas consecuencias

Un sistema social se desestabiliza cuando las reglas formales e informales y la autoridad correspondiente ya no son capaces de generar gobernabilidad. Esto sucede **como consecuencia de que:** (a) los actores e individuos no estratégicos ya no aceptan más las reglas del juego y sus efectos distributivos y deciden organizarse y movilizarse para cambiarlas llegando a convertirse en actores estratégicos; (b) o algunos de los actores estratégicos quieren cambiar las reglas porque ya no responden a su incremento relativo de poder; (c) o han cambiado las preferencias, ideologías, valoraciones... socialmente dominantes; (d) o han cambiado significativamente los precios relativos (tierra, trabajo, capital...) o la tecnología...; (e) o se da una combinación específica y diversa de los factores anteriores.

El cambio institucional genera siempre conflicto y nada garantiza que se cierre bien. El resultado más positivo de un cambio institucional es otra institucionalidad que incentive comportamientos más eficientes y equitativos. Pero otro posible desenlace es que el sistema se retrotraiga hacia niveles de institucionalidad más débil o desincentivadora de la equidad y la eficiencia. O que el sistema se desestabilice o desestructure, es decir, que ningún grupo ni ninguna persona lleguen a imponer unas instituciones o una voluntad capaces de disciplinar al conjunto de los actores estratégicos: la ingobernabilidad entonces amenaza con hacerse endémica, se instala en el corazón del sistema, pasa a ser su nota más característica y puede amenazar a plazo incluso la subsistencia del propio sistema.

El cambio institucional acaba bien cuando los liderazgos de los actores estratégicos son capaces de gestionar conflictos, establecer acuerdos sociales que alumbran nuevas reglas institucionales y conducir con ello procesos de aprendizaje que cambian positivamente los mapas mentales y los comportamientos prevalentes en la sociedad.

Cuando, contrariamente, la sociedad y sus liderazgos poseen fuertes “limitaciones cognitivas”, o son prisioneros de mapas mentales profundamente inadecuados, o son incapaces de establecer estrategias de poder de suma positiva..., el proceso de aprendizaje colectivo, pactado y compartido de nuevas reglas distributivas resulta casi imposible. El cambio institucional tiende entonces a tomar la forma de guerra sin cuartel contra el enemigo, y como éste es una parte inerradicable del sistema, aunque se le venza ocasionalmente, siempre sigue amenazando potencialmente, por lo que el sistema tenderá al autoritarismo y vivirá en la inestabilidad.

Los cambios institucionales revolucionarios sólo alcanzan a cambiar la institucionalidad formal. La institucionalidad informal cambia mucho más lentamente. Por eso los expertos en cambio institucional señalan que éste, por debajo de sus apariencias más o menos revolucionarias, siempre tiende a ser **incremental**.

1.5. Gobernabilidad y democracia: la gobernabilidad democrática

Hay sistemas con gobernabilidad que no son democráticos y hay sistemas democráticos que carecen de gobernabilidad.

Para que la gobernabilidad sea democrática es necesario que los actores estratégicos convengan en resolver sus conflictos de acuerdo con reglas que se correspondan por lo menos a lo que Robert Dahl ha llamado **una poliarquía** (vid. anexo 1). Los principios y reglas de una poliarquía son los mínimos caracterizadores de un sistema como democrático. Por debajo de esos mínimos no podemos hablar propiamente de democracia.

Del mismo modo, aplicar el concepto de democracia a formas de autogobierno **comunitarias** o basadas en usos y costumbres equivale muchas veces a poner cosas muy distintas en el mismo saco conceptual y mejor sería usar palabras y conceptos diferentes.

Hoy sabemos que las probabilidades de supervivencia de una democracia están fuertemente correlacionadas con su nivel de institucionalidad, es decir, con la eficacia del sistema de frenos y contrapesos que establecen sus Constituciones. (vid. anexo 2). Las democracias sin o con un muy bajo nivel de **Estado de Derecho** están siempre en alto riesgo de involucionar hacia el autoritarismo.

Para formular estrategias de gobernabilidad democrática no es necesario manejar conceptos de democracia correspondientes con las concepciones liberales. El debate bien actual sobre **la “calidad” de la democracia** desmiente que exista una sola concepción de la “democracia”, aunque se coincide en que **el principio y el criterio evaluativo básico de la calidad democrática es en qué medida se asegura la “participación política igual y libre”**. La democracia no es sólo una serie de reglas formales sino el funcionamiento de las reglas formales e informales de modo tal que

aproximen al máximo posible a la participación política igual y libre. Los caminos e instrumentos para este viaje dependen de las condiciones específicas de cada país. No existe un mapa de ruta único para las “democratizaciones”.

1.6. Gobernabilidad y desarrollo

El concepto de desarrollo viene sufriendo una evolución interesante desde su confusión inicial con el crecimiento, hasta su entendimiento posterior como desarrollo económico y social, a su creciente comprensión hoy como construcción de las capacidades necesarias para que los individuos y los grupos puedan optar libremente por el modo de vida que consideran digna de ser vivida. Amartya Sen ha podido decir en este sentido que Desarrollo es Libertad y ha conectado el concepto de desarrollo al concepto de democracia y con el concepto de sostenibilidad. Este es el sentido que damos aquí a la expresión “gobernabilidad democrática para el desarrollo humano sostenible”.

El neoinstitucionalismo económico ha puesto de relieve que el factor más importante para explicar y predecir el desarrollo a largo plazo de una sociedad viene constituido por **la calidad de sus instituciones** tanto económicas como políticas. Las condiciones institucionales del desarrollo económico, ya se trate de una economía de mercado, de una economía mixta, de una economía estatal o de una economía comunitaria, son una de los grandes temas en los que ha avanzado mucho la teoría económica del desarrollo de nuestro tiempo.

Para que se produzca desarrollo no basta, pues, con que exista gobernabilidad. Será necesario que dichas reglas se orienten al aseguramiento de la participación política igual y libre de los ciudadanos (democracia) y que, además, incentiven en los ciudadanos y los agentes económicos y sociales comportamientos productivos y resultados equitativos y respetuosos del medio ambiente.

Un caso particular de dificultades para la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano sostenible viene representado por los países de baja institucionalidad, con disposición de elevados ingresos públicos procedentes de la exportación de recursos naturales, con estrechez de la economía formal, amplia economía informal e ilegal y alto gasto público e ingresos fiscales procedentes principal o exclusivamente de la participación del Estado en la exportación de los recursos naturales. (vid anexo 3).

Sólo los países que disponían inicialmente de un alto nivel de institucionalidad (Estado de Derecho con fuerte sistema de frenos y contrapesos) han podido superar las dificultades que para la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano sostenible plantean las condiciones antes citadas. Se trata de los casos de Noruega y de Chile.

1.7. La importancia de la reforma del estado

El concepto de institución incluye no sólo el concepto de regla sino también el de las sanciones o mecanismos para asegurar que las reglas se cumplen. Como el mayor proveedor de reglas es el Estado, que a la vez es quien posee los principales

instrumentos para asegurar su cumplimiento, **la calidad de las instituciones dependerá en gran parte de las capacidades del Estado para cumplir con sus funciones reguladoras y de provisión de bienes o servicios públicos.**

La reforma del estado tiene, pues, **una vertiente institucional y una vertiente organizativa o gerencial.** Los aparatos de Estado se organizan y funcionan en un marco institucional integrado por la Constitución y las leyes (además de las reglas informales) de cuya calidad depende en gran parte el rendimiento del estado y de la sociedad.

Pero el estado se integra también por un complejo de organizaciones o aparatos estatales que, dentro de un marco institucional determinado, pueden funcionar más o menos eficaz y eficientemente.

Para mejorar la eficiencia y la eficacia del Estado es necesario atender tanto a su reforma institucional como a su reforma organizativa o gerencial. Cuando la reforma institucional no es posible porque los equilibrios distributivos y de poder no pueden alterarse, la opción que queda consiste en impulsar las mejoras organizativas y gerenciales en los aparatos del Estado que, no obstante, siempre estarán limitadas por la eficiencia y equidad que se deriven de los marcos institucionales.

La reforma institucional del Estado debe acompañarse siempre de reformas organizativas y gerenciales, es decir, de mejoras de las capacidades de gestión, ya que la alteración de los equilibrios distributivos que toda reforma institucional supone puede venir acompañada de pérdidas de capacidades de gestión, sin que pueda presumirse su reposición o superación necesarias.

1.8. Elementos a considerar en la formulación de una estrategia de cooperación a la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano

En primer lugar, hay que conseguir una buena aproximación a la situación de gobernabilidad/ingobernabilidad existente en un sistema, ya sea a nivel micro o a nivel macro, para lo cual nos focalizaremos en:

---los desafíos y oportunidades en términos de gobernabilidad democrática para el desarrollo humano que enfrenta el sistema y la forma en que son percibidos por la población y por los actores estratégicos

---los actores estratégicos, sus recursos de poder, sus mapas mentales, preferencias o ideologías, sus estrategias, su grado de cohesión interna y el tipo y capacidad de liderazgo

---las reglas formales e informales efectivamente vigentes, sus mecanismos de sanción, y los efectos distributivos de poder y de riqueza que implican, así como los grupos o sectores sociales que quedan excluidos o marginados por dichas reglas

---los factores específicos que han producido la crisis de gobernabilidad: cambios de preferencias, precios relativos, tecnología, entorno internacional y nacional, surgimiento de nuevos actores estratégicos, conflictos distributivos...

---el mapa de conflictos, actuales o potenciales, entre los actores estratégicos así como las capacidades de liderazgo, gestión de conflictos, establecimiento de acuerdos y conducción de procesos de aprendizaje por parte de éstos...

---los posibles escenarios de desenlace de la crisis y su evaluación desde la lógica de la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano.

Este conocimiento –siempre limitado y con grados de incertidumbre inevitables- nos permite traducir el objetivo estratégico de fortalecer la institucionalidad democrática para el desarrollo humano en objetivos más específicos y éstos en acciones concretas orientadas a **fortalecer la capacidad de los diferentes actores estratégicos para llegar a gestionar los conflictos y establecer los pactos que conduzcan a unas reglas del juego, a una institucionalidad democrática incentivadora del desarrollo humano**, asumida por todos y garantizada en su efectividad por unas autoridades imparciales, eficaces y eficientes.

El análisis puede mostrarnos también una situación que se encamine hacia la ingobernabilidad o hacia gobernabilidades no democráticas ni incentivadoras del desarrollo humano sostenible. En estos casos se plantean cuestiones muy delicadas, pues el análisis de la cooperación puede no coincidir con el de las autoridades gubernamentales, cualquiera que sea su signo. En tales casos la escogencia por la cooperación de sus acciones estratégicas debería tender a prestar apoyo a los actores estratégicos, apoyo orientado, por un lado, a fortalecer sus capacidades de organización y de gestión pública y, por otro, a favorecer la construcción de consensos que permitan a la vez la reforma institucional y la gobernabilidad democrática.

2. La crisis de gobernabilidad democrática en Bolivia

Desde al menos 2003 Bolivia vive una crisis de gobernabilidad derivada de que los actores estratégicos y las reglas hasta entonces vigentes no han sido capaces ni de someter ni de acomodar los nuevos actores emergentes: los diversos movimientos sociales, por un lado, y los revigorizados movimientos cívicos, por otro.

Desde los hechos de 2003 el sistema político-institucional se ha ido desintegrando paso a paso:

---Primero se reformó la Constitución para dar cabida a una fórmula de reforma constitucional no prevista en ella en principio pero demandada por un clamor popular mayoritario: la Asamblea Constituyente.

---Después se anticiparon, contra lo previsto en el texto constitucional, las elecciones presidenciales y congresales, que se celebraron el 17 de diciembre de 2005, y que determinaron una gran victoria de Evo Morales y el MAS, aunque todo fue a condición de que junto con estas elecciones se celebraran las elecciones a Prefectos (asimismo contra la dispuesto en la Constitución en las Leyes) que fueron ganadas en 6 de los 9 Departamentos por candidatos de la oposición política al MAS.

---Luego vino la convocatoria a elecciones para la Asamblea Constituyente que sólo se aceptó por la oposición a condición de que en el mismo día de elecciones de 2 de julio de 2006 se celebrarán en los Departamentos referéndums sobre autonomía. El MAS ganó las elecciones constituyentes por amplia mayoría aunque no por los dos tercios necesarios para la toma unilateral de decisiones. Los referéndums sobre autonomías dieron resultados afirmativos en los cuatro Departamentos de Pando, Santa Cruz, Tarija y Beni, cuya población se manifestó contra la consigna oficialista de no autonomía.

---La Constituyente tuvo una vida azarosa y muy conflictiva, tanto en la propia Asamblea como en la sociedad, que culminó en una gran polarización política y social y con la aprobación de un Proyecto de Constitución en Oruro en diciembre de 2007 (?) con los votos casi exclusivamente del oficialismo.

---Entretanto los Departamentos que habían votado positivamente la autonomía habían ido creando organismos preautonómicos para precautelar su derecho al régimen de autonomías que entendían no respetado por la mayoría constituyente. Estos organismos preautonómicos elaboraron proyectos de Estatutos de Autonomía que se sometieron y fueron aprobados por referéndum departamental entre mayo y junio de 2008 (?)

---El Senado de mayoría opositora resucitó una Ley planteada inicialmente por el MAS convocando a un referéndum revocatorio que se celebró el 10 de agosto de 2008 del que resultó un amplísimo respaldo para el Presidente Evo Morales y la pérdida de una Prefectura por parte del oficialismo y de dos Prefecturas por parte de la oposición.

---El Presidente anunció diversos Decretos de viabilización de la Constitución de Oruro, considerada por la oposición como ilegalmente elaborada, igual que el Gobierno nacional consideraba ilegales los Estatutos de Autonomía refrendados en los Departamentos. En estos cuatro Departamentos se produjo una extraordinaria conflictividad civil que llevó la cuestión boliviana a la agenda regional de UNASUR.

---La presión internacional forzó a un diálogo entre los actores estratégicos que acabó en una revisión parcial del texto constitucional aprobado en Oruro. Esta revisión, aunque parcial, introdujo importantes modificaciones al texto inicial. El dato de que no fuera la Asamblea Constituyente sino el Poder Legislativo el que acabará definiendo la Constitución se enmascaró bajo la capa de una Ley interpretativa que de hecho modificó el artículo 232 de la Constitución vigente.

---El 25 de enero de 2009 el pueblo boliviano refrendó positivamente el texto constitucional finalmente pactado en el Congreso, aunque, nuevamente, el voto positivo fue altísimo en la zona rural y en Occidente y el voto negativo fue mayoritario en bastantes ciudades y en los cuatro Departamentos que habían refrendado positivamente Estatutos de Autonomía. La nueva CPE nació con importante apoyo mayoritario del pueblo boliviano, pero el casi 40 por 100 de votos negativos expresaban la persistencia de una grave polarización territorial y social del país.

Todo este proceso ha tenido lugar en un contexto de gobernabilidad/ingobernabilidad caracterizado por:

(a) La organización de los nuevos y ahora hegemónicos actores estratégicos, los diversos movimientos sociales, cuya fuerza se basa en una gran capacidad de movilización popular, en una gran coalición –el pacto de unidad- bajo el liderazgo indiscutible del Presidente Evo Morales, que tiene en su fuerza de representación simbólica de los indígenas y excluidos un recurso de poder extraordinario;

(b) El fortalecimiento progresivo de nuevos actores estratégicos de base departamental, articulados en torno a los movimientos cívicos y a las Prefecturas en manos de la oposición, cuyos recursos de poder se basan en el control de las Prefecturas y en la capacidad de movilización representada por la causa autonómica. Su mayor carencia hasta hoy ha sido su incapacidad para plantear desde las autonomías un proyecto nacional, lo que en buena parte se explica por su falta de presencia directa en la Asamblea Constituyente y en el Congreso.

(c) El debilitamiento de la oposición política congresal y la ausencia de fuerzas políticas renovadas, más allá de las departamentales, que sean capaces de agregar y expresar un proyecto nacional.

(d) Una mezcla y confusión permanente entre vías de hecho y vías de derecho tanto en el proceso constituyente como en los procesos estatuyentes. Este “valor normativo de lo fáctico”, es decir, el poder normativo de la vía de hecho es quizás la mejor expresión de una crisis de gobernabilidad que busca afianzar otra gobernabilidad en equilibrios distributivos de poder y de riqueza diferentes sin que se consiga del todo hasta el momento. Se trata de un proceso de hechos que se cabalgan además sin las bridas ni estribos de un Tribunal Constitucional y una Corte Suprema de Justicia reducidas a la inoperancia.

(e) Una situación económica extraordinariamente favorable, marcada por una coyuntura que ha permitido al Presidente y a los Prefectos disponer de ingresos fiscales abundantes. Al proceder estos ingresos casi en su totalidad de la participación en las rentas de la exportación de los recursos naturales, se ha fortalecido inevitablemente el

clientelismo y la discrecionalidad, así como la polarización política. El apoyo al Presidente con fuertes recursos de uso discrecional procedentes de Venezuela ha acelerado el proceso de clientelización y de desinstitucionalización.

(f) Una situación internacional que ha registrado el fracaso de la pretensión de los neoconservadores norteamericanos de ejercer una hegemonía unilateral a nivel global. Estados Unidos ha perdido el privilegio imperial del “conmigo o contra mí”, lo que ha abierto un margen de autonomía a muchos países y ha permitido la coalición de los oponentes como representa el ALBA en Latinoamérica o los intentos de diversos Ejes “antiimperialistas” a nivel internacional.

Aprobada en referéndum el 25 de enero de 2008 y promulgada y entrada en vigor el 7 de febrero de 2009 la Constitución boliviana de 2009, su desarrollo se presenta problemático tanto por la complejidad de su contenido como por el cambio del entorno económico y político nacional e internacional. En efecto:

--- La coyuntura económica internacional ha registrado un cambio fundamental como consecuencia de la crisis financiera y económica global que va a tener importantes repercusiones en Bolivia como consecuencia de: (a) la caída de los precios de las exportaciones de recursos naturales; (b) la disminución de las remesas de los inmigrantes y de las posibilidades de emigración legal o ilegal que han venido actuando como amortiguador de la falta de creación de empleos durante los últimos años, así como el incremento de los retornos voluntarios y expulsiones de inmigrantes ante las dificultades de empleo en los países receptores; (c) la disminución de los recursos fiscales disponibles por el Gobierno nacional y los otros niveles de gobierno así como de los fondos de cooperación tanto venezolanos como de la cooperación internacional occidental; (d) las dificultades para captar inversiones internacionales directas en la nueva coyuntura.

--- Las tendencias proteccionistas que comienzan a registrarse tanto en los países vecinos como a nivel internacional dificultarán las exportaciones bolivianas no tradicionales con el correspondiente impacto en el sector productivo exportador y el desarrollo empresarial, del mercado y del empleo internos. La informalidad económica seguirá actuando como un amortiguador limitado, pero lo más significativo será la mayor propensión, que ya se registra, a las prácticas económicas ilegales, como son el contrabando, los cultivos de coca más allá de lo legalmente permitido, y hasta criminales. Es de prever un importante deterioro de la corrupción, la cohesión social y de la violencia desestructurada y, con ella, la pérdida progresiva de confianza o capital social.

--- La nueva CPE es un texto que contiene extraordinarias transformaciones institucionales no sólo a nivel político y territorial sino también a nivel económico, social y cultural en coherencia con su pretensión de expresar constitucionalmente una revolución democrática y cultural. Pero, por las condiciones en que ha sido elaborado y aprobado, se trata de un texto constitucional que adolece de coherencia técnico-jurídica (es decir, presenta bastantes lagunas y contradicciones), lo que abre un amplísimo campo a su interpretación. Lo previsible es que el desarrollo constitucional vendrá marcado por dos elementos complementarios: (a) por un lado, la lucha por la interpretación constitucional; (b) por otro, la lucha directa contra la CPE incluso por los

que la encuentran legal y legítima pero consideran que es un grave error para el presente y futuro del país. Es decir, la lucha por la interpretación se compatibilizará con la lucha por conseguir, cuando las condiciones lo permitan, la reforma constitucional. La ausencia de Tribunal Constitucional hace más verosímil este horizonte y abona las propensiones del Poder Ejecutivo a desarrollar unilateralmente o por Decreto la interpretación de la CPE.

(c) El bajo nivel de cultura de constitucionalidad y legalidad existente en el pueblo boliviano y la correspondiente no conexión en la cultura política dominante de la correlación entre desarrollo o vida buena y “gobierno de las leyes” (afirmaciones éstas que no desconocen el alto nivel de cultura legal y constitucional de determinados sectores profesionales bolivianos) seguirá facilitando las vías de hecho en el “desarrollo” de la Constitución. Estos conflictos ya han estallado en realidad: la amenaza de que si el Congreso no cumple el encargo constitucional de elaborar en dos meses la Ley Electoral provisional, esta elaboración se hará por Decreto Supremo (cuando la CPE no permite que el Poder Ejecutivo actúe como Poder sustitutorio del Legislativo en caso de incumplimiento por este de los plazos); o la pretensión de algunos sectores de que se adelantaran las elecciones constitucionalmente previstas para diciembre del 2009 (lo que fue desautorizado por el Presidente); o la pretensión por algunos sectores “autonomistas” radicales de que la nueva CPE no se aplique en los Departamentos que la rechazaron en el referéndum; o el anuncio de un Decreto regulando el voto de los inmigrantes, que es materia reservada a la Ley Electoral y consiguientemente al Congreso; o la promulgación de un Decreto Supremo regulando el Poder Ejecutivo que es materia reservada por la CPE a la Ley; o la pretensión de que los derechos sociales garantizados por la CPE puedan desarrollarse directamente por Decretos Supremos, confundiendo así el enunciado y garantía de derechos (que es materia que corresponde a la CPE) con su delimitación (que permite diversas opciones políticas y que por ello debe ser realizada por la Cámara que expresa el pluralismo político que es la Asamblea Legislativa Plurinacional o, entretanto no se constituya, por el actual Congreso).

(Sobre el tema crucial de la interpretación de la Constitución vid. anexo 4)

(d) El desarrollo constitucional inmediato, de cuyo éxito dependerá la vigencia a mediano y largo plazo de la nueva CPE, se va a realizar en un ambiente político-electoral muy vivo, que coincidirá con mayores dificultades de la gestión pública y económica, a la vista tanto de las elecciones generales previstas para diciembre de 2009 y de las departamentales y locales de abril de 2010 como de las condiciones económicas, fiscales y de gestión más difíciles previsibles. En este contexto el éxito del proyecto gubernamental dependerá en gran medida no sólo de las capacidades de gestión del oficialismo sino también de la capacidad o incapacidad de la oposición política para articular un proyecto nacional capaz de expresarse coherentemente a nivel tanto local y departamental como nacional. Como las actuales condiciones de la oposición política y de sus liderazgos no permiten vislumbrar su articulación creíble y unificada en tan cortos plazos, lo más probable es que, a pesar de las dificultades económicas y de gestión, se mantenga la hegemonía del liderazgo presidencial y de las fuerzas políticas y sociales que lo sostienen. Hasta que se produzca en los distintos niveles opositores un reconocimiento de la nueva Bolivia, del cambio en el mapa de actores, de nuevos equilibrios distributivos, de una nueva institucionalidad, y del liderazgo presidencial, todo ello acompañado de la renovación importante de personas,

discursos, programas y planteamientos... va a ser muy difícil que el poder de la oposición trascienda algunos autogobiernos locales y las minorías legislativas. Como muestra la experiencia venezolana, en ausencia de una oposición democrática portadora de un proyecto nacional creíble y movilizador, la combinación de la crisis económica, la ineficacia en la gestión, la corrupción y hasta la inflación son insuficientes para derribar al liderazgo presidencial. Si a eso se añade la conciencia muy extendida de que un eventual derribo generaría muy probablemente peores condiciones de gobernabilidad, el horizonte más probable es el de permanencia de Evo Morales en el poder, aunque en una situación crecientemente turbulenta que acelerará las vías de hecho y las propensiones autoritarias.

(e) La coyuntura política internacional también se alterará. La presencia de los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China) como actores estratégicos en la difícil negociación de un nuevo orden financiero y económico internacional, que tiene su próximo paso en Londres el 2 de abril, marca el paso de una diplomacia unilateral acompañada, la del G7, a una diplomacia claramente multilateral. Esto significa reconocer mayores márgenes de autonomía para los países latinoamericanos. Bolivia encontrará su oportunidad de reabrir mercados, especialmente en Estados Unidos, pero será a condición de frenar las propensiones autoritarias y desintitucionalizadoras antes expuestas. La oposición política interna ya no va a encontrar una Administración americana dispuesta a antagonizar al Presidente a como dé lugar y tendrá que esforzarse también en fortalecer sus credenciales democráticas.

En este entorno turbulento **la cooperación a la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano** debería fijar **sus prioridades** tomando como criterio orientador el que los conflictos inevitables entre los actores estratégicos no se deslicen hacia una situación de gobernabilidad no democrática o de ingobernabilidad. Para ello es necesario identificar los principales actores y conflictos que se avizoran a corto plazo.

3. Gobernabilidad democrática a corto plazo: conflictos, actores y posibles pactos

3.1. La Ley Electoral Transitoria

La disposición transitoria primera I de la nueva CPE establece que “el Congreso de la República en la plazo de 60 días desde la promulgación de la presente Constitución, sancionará un nuevo régimen electoral para la elección de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Presidente y Vicepresidente de la República; la elección tendrá lugar el 6 de diciembre de 2009”.

Si esta Ley se elabora consensuadamente por el actual Congreso y este consenso merece el beneplácito de las fuerzas departamentales y cívicas opositoras, se habrá dado un gran paso en la viabilización política de la nueva Constitución, incluso entre quienes se han opuesto a ella. En efecto, las elecciones de diciembre y sus resultados serán considerados como realizados bajo reglas o instituciones electorales consensuadas y justas (contando siempre con la corrección del censo, la neutralidad y eficacia de la Corte Nacional Electoral y el ejercicio realmente libre del voto).

Si la Ley se impone por la mayoría oficialista en el Congreso o no cuenta con el apoyo de las fuerzas departamentales y cívicas, o más aún, si se aprueba por el anunciado y amenazado Decreto Supremo, las eventuales elecciones previstas para diciembre serán combatidas y, aunque se realicen, serán deslegitimadas por la parte del pueblo que se opuso a la nueva CPE. La escisión civil y política se profundizará en la sociedad boliviana. La ingobernabilidad derivada de todo ello tenderá a superarse mediante el uso creciente de recursos autoritarios.

Apoyar la elaboración y aplicación consensuada de la nueva Ley Electoral debería ser una prioridad política de Bolivia y de la cooperación a la gobernabilidad democrática.

Una vía a considerar a este respecto, para el caso de que falle el consenso en el Congreso, sería apoyar que la Corte Nacional Electoral presente un proyecto de Ley en esta materia que, de ser aceptado por el conjunto de los actores, tendría la ventaja adicional de reforzar la legitimidad de este órgano del Estado.

3.2. El acceso directo a la autonomía de los Departamentos que optaron por ella en el referéndum de 2 de julio de 2006

Junto con el anterior, éste es el tema más prioritario en términos de gobernabilidad a corto plazo. Los actores son el Gobierno, por un lado, y los Gobiernos y movimientos cívicos departamentales concernidos, por otro. También debería contar el Tribunal Constitucional.

La disposición transitoria tercera de la nueva CPE dice: I. Los departamentos que optaron por las autonomías departamentales en el referendo de 2 de julio de 2006, accederán directamente al régimen de autonomías departamentales, de acuerdo con la Constitución.- II. Los departamentos que optaron por la autonomía departamental en el referéndum del 2 de julio de 2006, deberán adecuar sus Estatutos a esta Constitución y sujetarlos a control de constitucionalidad.”

El contenido del conflicto viene constituido en esta materia por las diferencias y contradicciones entre la autonomía dibujada en la nueva Constitución y las autonomías dibujadas en los Estatutos de Autonomía. Este conflicto se da con intensidades diferentes según los Estatutos de los diferentes Departamentos y la mayor o menor disposición a la negociación por parte de los actores.

Las posibilidades de la negociación, sobre el papel, no son fáciles pero en absoluto son imposibles, dado que las inconsistencias y ambigüedades de la nueva CPE en este punto permiten un haz de interpretaciones muy amplio y, consiguientemente, abren la posibilidad de adecuaciones no en exceso lacerantes de los Estatutos de autonomía refrendados. No se olvide que el Tribunal Constitucional es un “legislador negativo” que sólo aprecia si el texto que se somete a su consulta cabe dentro de la Constitución o queda fuera de ella. Incluso tiene a su disposición el instrumento de las llamadas “sentencias interpretativas”, es decir, puede aceptar la constitucionalidad de muchos textos de los Estatutos siempre que se interpreten de la manera que fije el Tribunal Constitucional.

Las posibles soluciones serán, en todo caso, soluciones de compromiso. Si se llegara a alcanzar alguna de las soluciones de compromiso posibles, los autonomistas departamentales no tienen por qué renunciar a mayores niveles de autonomía que los finalmente reconocidos de acuerdo con la nueva Constitución; aunque tendrían que dejar estas legítimas pretensiones de mayor autonomía para una futura reforma constitucional. Si se alcanza una solución de compromiso y ésta se avala por el Tribunal Constitucional, se habrá desactivado el mayor factor de riesgo de ingobernabilidad y de deriva autoritaria de la gobernabilidad.

La conclusión operativa es que nada es más urgente para la cooperación internacional que aplicarse a ayudar a crear las condiciones para que se operativice la disposición transitoria tercera de la nueva CPE. Para ello sería necesario encontrar ventanas de oportunidades de colaboración tanto con los Gobiernos departamentales como con el Gobierno del Estado. Lo ideal sería que este proceso de adecuación de los Estatutos estuviera terminado de modo tal que las próximas elecciones de diciembre y de abril de 2009 y 2010 respectivamente se realizaran con los Estatutos de Autonomía ya plenamente adecuados a la CPE y consiguientemente en plena vigencia jurídica.

3.3. Las elecciones de autoridades departamentales de 4 de abril de 2010 en los Departamentos que votaron por la autonomía en 2 de julio de 2006.

La nueva CPE configura el régimen electoral departamental y municipal como una competencia “compartida” entre el Estado central y las autonomías departamentales, es decir, como una materia sobre la cual el Estado Central sólo puede legislar a nivel de bases o marco, correspondiendo a los Departamentos autónomos la legislación de desarrollo, la reglamentación y la ejecución (vid. artículos 299.1 en relación al artículo 298.I.d).

El conflicto potencial procede aquí, en primer lugar, de que las competencias asumidas en los Estatutos de Autonomía no están siempre de acuerdo con este precepto constitucional. Así, por ejemplo, mientras que el Estatuto de Autonomía refrendado por

el pueblo del Departamento de Tarija en su artículo 40 configura el régimen electoral del gobierno departamental como una competencia “compartida”, coincidiendo en este punto con el nueva CPE, en cambio, esta misma competencia se configura como exclusiva en el artículo 6.I.2 del Estatuto refrendado por el pueblo del Departamento de Santa Cruz, lo que equivale a eliminar la posibilidad de cualquier intervención legislativa –ni siquiera a nivel de bases- por parte del Estado.

Se plantean las cuestiones siguientes: ¿Se han de celebrar elecciones departamentales el 4 de abril de 2009 también en los Departamentos que votaron la autonomía departamental en 2 de julio de 2006? ¿Bajo qué legislación se producirían estas elecciones en los Departamentos citados? ¿Cabe que los Estatutos “adecuados” prevean un régimen electoral diferenciado para estos Departamentos?

Estas cuestiones no son artificiales porque el alcance de unas bases legislativas en materia de régimen electoral no impide que cada Departamento alcance a tener su propia legislación dentro de la cual cabe el establecer las fechas de las elecciones departamentales. Así se deduce, además, del estudio de las disposiciones transitorias de los Estatutos de Autonomía refrendados.

La adecuación de los Estatutos a la nueva CPE debería, pues, incluir la consideración de estas cuestiones. Es lógico que los Departamentos que han ganado su derecho a la autonomía y que, de acuerdo con la nueva Constitución aprobada, tienen derecho a celebrar sus elecciones conforme a la legislación autónoma departamental que desarrolle las bases de la legislación estatal, no quieran celebrar elecciones departamentales para el mismo día y con la misma legislación previstos para los Departamentos que sólo serán meramente “descentralizados” y no autónomos el 4 de abril de 2009.

3.4. Las elecciones a autoridades departamentales en los Departamentos que votaron negativamente la autonomía en 2 de julio de 2004 y a las autoridades municipales.

Este tema no parece plantear conflictos mayores. Es evidente que para estos Departamentos y para los municipios las elecciones se han de celebrar el 4 de abril de 2010 tal como se establece en la disposición transitoria primera III de la nueva CPE.

Como para esta fecha no podrán haberse elaborado las bases del régimen electoral departamental y municipal por la futura Asamblea Legislativa Plurinacional ya que ésta no podrá instalarse antes de enero de 2010, se hace necesario: (a) o que el Congreso de la República elabore una normativa electoral provisional específica al respecto, o (b) que proceda a adecuar la normativa electoral vigente a la nueva situación derivada de la Constitución.

Esta nueva situación viene determinada porque, a partir de la nueva CPE, los gobiernos departamentales que no votaron la autonomía en 2 de julio de 2006 son gobiernos departamentales meramente descentralizados y no autónomos. Esta distinción se encuentra recogida en el artículo 274 de la nueva CPE en la cual se establece que “en los departamentos descentralizados se efectuará la elección de prefectos y consejeros

departamentales mediante sufragio universal. Estos departamentos podrán acceder a la autonomía departamental mediante referendo”.

A tales efectos, tal como establece el artículo 275 del mismo texto constitucional, el Consejo Departamental elaborará por dos tercios del total de sus miembros un Estatuto de Autonomía que, previo control de constitucionalidad, se someterá a referéndum para su entrada en vigor. Lo mismo se establece para el acceso de los municipios a la condición de gobiernos municipales autónomos mediante la respectiva Carta Orgánica.

De todos modos, el procedimiento específico para la elaboración tanto de los Estatutos de Autonomía como de las Cartas Orgánicas municipales tendrá que establecerse en la futura Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la cual tiene que ser necesariamente aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional y por los dos tercios de sus miembros presentes. Esto significa que, como dicha Ley Marco no se aprobará sino a lo largo de 2010 y como el necesario control de constitucionalidad obligará a la formación previa del Tribunal Constitucional Plurinacional –que requiere elecciones de sus miembros por sufragio universal, supervisadas por el Órgano Electoral Plurinacional –cuya constitución también requiere Ley previa (vid. disposición transitoria segunda)-, difícilmente podrán iniciarse formalmente los procesos de creación de gobiernos autónomos departamentales y municipales antes de 2011.

Para que estos procesos no registren bloqueos innecesarios será fundamental el buen trabajo del Consejo Nacional de Autonomías y la elaboración consensuada y en los términos constitucionalmente establecidos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

3.5. Cooperación a la elaboración de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y al buen funcionamiento del Consejo Nacional de Autonomías

El desarrollo autonómico en Bolivia va a producirse, pues, muy probablemente en dos líneas paralelas:

--- La primera es la relativa a los Departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija a los que se reconoce el acceso directo de acuerdo con lo expresado en los epígrafes anteriores. Estos Departamentos –a los que quizás se incorporará el de Chuquisaca- tenderán a coordinarse entre sí y a negociar bilateral y/o conjuntamente con el Gobierno Nacional. Lo que difícilmente harán es someterse a la lógica del previsto Consejo Nacional Autonómico (en el que si deciden estar presentes lo harán a través de autoridades menores) ya que ello diluiría sus derechos a la autonomía en un foro hoy por hoy de meros entes descentralizados que puede debilitarlos.

--- La segunda es la relativa a cómo se avanza en la construcción de las restantes autonomías que no son las de los cuatro Departamentos expresados. Esta tarea, a pesar de que no presentan tantas dificultades políticas ni riesgos para la gobernabilidad, no resultará fácil en absoluto. El Gobierno ha creado un Ministerio de Autonomías al que se configura no como órgano jerárquico sino como órgano facilitador de un proceso que se quiere fundamentalmente consensuado entre el Gobierno, los representantes de los actuales gobiernos descentralizados departamentales, de los municipios y de algunos

movimientos sociales de alcance nacional y sesgo claramente progubernamental, al menos de momento.

La composición, representatividad, funciones, operatividad y legitimidad de este Consejo resulta problemática. Configurarlos inicialmente mediante un DS podría darle una rigidez de configuración y funcionamiento que dificultaría su flexibilidad y capacidad de adaptación.

Un tema no menor es que no parecen incluirse en el ámbito funcional del Consejo Nacional de Autonomías a las autonomías indígenas, las cuales, sin embargo, pueden afectar muy seriamente el alcance de las autonomías departamentales y municipales.

El Ministerio de Autonomías tendrá la misión de impulsar el desarrollo de la Constitución en los dos frentes de autonomías expuestos. Ayudar a que dicho Ministerio disponga de las capacidades institucionales necesarias para ello debería ser un objetivo prioritario de la cooperación internacional a la gobernabilidad.

Este apoyo o cooperación técnica debería extenderse asimismo al Consejo Nacional Autónomo pues es este Consejo el que deberá (1) por un lado, pactar en su seno la estrategia de acciones que encarrilen el desarrollo autonómico a corto plazo y (2) por otro, ir preparando el texto de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización prevista en el artículo 271 de la Constitución que deberá aprobar la futura Asamblea Legislativa Plurinacional por dos tercios de sus miembros presentes.

Al requerir un quórum de aprobación tan cualificado, la Ley Marco de Autonomía y Descentralización tiene un contenido material o regulador específico y limitado por el artículo 271.1 de la CPE a:

- el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas,
- la transferencia y delegación competencial,
- el régimen económico y financiero,
- y la coordinación entre el nivel central y las entidades descentralizadas y autónomas.

Diversas observaciones se deducen de este artículo:

(a) La Constitución distingue y autoriza (en este artículo y en su artículo 1) dos regímenes territoriales distintos, el de la descentralización y el de las autonomías.

(b) Como a las autonomías sólo pueden acceder directamente los Departamentos de la Media Luna, los demás entes territoriales tendrán que esperar a la elaboración de la Ley Marco. Entretanto regirán las disposiciones actualmente vigentes y aquellas que las modifiquen, las cuales establecerán el sistema general de descentralización del Estado.

(c) El Estado boliviano dice el artículo 1 de la CPE es un “Estado...descentralizado y con autonomías”. Lo que no puede ser, según la Constitución, es un Estado centralista o centralizador. Pero no es necesariamente un Estado en el que todos sus entes territoriales son autónomos. Puede haber entes territoriales meramente descentralizados y otros con autonomía. Al menos teóricamente. Y a la autonomía sólo se llegará desde una posición previa de descentralización, después de la Ley Marco y por los caminos que esta establezca.

No existe, pues, mapa de ruta clara ni única para el desarrollo del Estado de las autonomías en Bolivia. Ese mapa tendrá que establecerse (ojalá que por consenso) en el Consejo Nacional de Autonomías y será pilotado por el Ministerio de Autonomías. De ahí la importancia de cooperar la fortalecimiento de las capacidades institucionales de ambos.

Un posible instrumento a estos efectos podría ser el apoyo a la creación en el Consejo Nacional de Autonomías de un Observatorio de la Descentralización y las Autonomías con la misión de detectar, seleccionar y poner a disposición de los actores y la opinión pública en general los datos, la información y el conocimiento coadyuvantes al desarrollo autonómico en Bolivia.

Como el Observatorio debería tener un estatuto de imparcialidad y de autonomía funcional, podría integrar en su Consejo de programación y de supervisión a representantes del Gobierno estatal, de los Departamentos de la Media Luna, de los restantes Departamentos, de las autonomías municipales y de las autonomías indígenas.

El Observatorio no sólo recogería los datos, la información y el conocimiento directamente relevante para los actores de la descentralización y la autonomía en Bolivia, sino que produciría además instrumentos de transmisión de dicha información y conocimiento y convocaría encuentros y reuniones orientados a facilitar los procesos de consensos en un marco de mayor informalidad que apoyara el éxito sucesivo de las negociaciones bilaterales o en el marco del Consejo Nacional de Autonomía.

Obviamente ninguna idea es buena si no se dispone de las personas apropiadas para desarrollarla. El Observatorio aquí planteado no es ninguna excepción a esta regla.

3.6. El desarrollo institucional y organizativo de Departamentos, Municipios y Autonomías indígenas específicas

Como recuerda un destacado experto colombiano, “también hay vida en la ingobernabilidad”, y una tarea irrenunciable de la cooperación es contribuir a “crear cierta gobernabilidad en entornos de incertidumbre, turbulencia e inseguridad”. Aplicado a Bolivia esto significa que, en ningún caso, debe descuidarse el apoyo al fortalecimiento institucional, organizativo y gerencial de las administraciones descentralizadas y autónomas concretas existentes.

La nueva CPE impone para su desarrolla un gran y largo proceso de reformas institucionales. Este proceso va a discurrir a corto y medio plazo en un entorno económico mucho menos favorable y en medio de procesos electorales permanentes (elecciones legislativas y presidenciales, elecciones departamentales y municipales, a los órganos del Estado de composición electoral, referéndums de Estatutos de Autonomía y Cartas Orgánicas municipales, posibles intentos de reforma constitucional...). La politización tradicional de la vida boliviana tenderá a extremarse. La política seguirá siendo la mayor fuente de captura de oportunidades.

En este contexto, será importante no descuidar la eficacia y eficiencia de la gestión pública. Apoyar la mejora de las estructuras organizativas, de los procedimientos, la

incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación, la progresiva profesionalización de algunos niveles funcionariales, la formación de los recursos humanos, la comunicación y relacionamiento con los ciudadanos, la contabilidad, presupuestación y control, los mecanismos de transparencia, participación, rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción... Todas estas acciones de reforma gerencial seguirán mereciendo la atención de la cooperación internacional con el ojo puesto a la vez en que se conduzcan de modo tal que refuercen la presión por las necesarias reformas institucionales.

3.7. Crisis y gobernabilidad

La impresión que a veces produce la observación del proceso boliviano es que no se ha tomado conciencia suficiente de la crisis que se viene, cuya intensidad comenzará a notarse plenamente durante todo el segundo semestre de 2009 y que seguramente va a cubrir, como mínimo, todo el 2010 y probablemente más. Sus efectos sobre la producción, el empleo, la fiscalidad, la distribución y la pobreza pueden llegar a ser traumáticos. Las cautelas macroeconómicas hasta ahora seguidas ponen un dique de contención sólo temporal que pronto será desbordado al fallar los escapes tradicionales de la informalidad y la emigración y producirse, además, el retorno de emigrantes y la disminución de remesas, la bajada del precio de exportación del gas, las menores posibilidades de apoyo por parte del hermano venezolano, la huida hacia las actividades de contrabando e ilegales, el incremento de la criminalidad y muy probablemente de la corrupción...

Algunos sectores de la oposición contemplan este escenario como una oportunidad de volver al poder, con gran error de perspectiva a nuestro modo de ver. Quizás algunos sectores del oficialismo crean también que pueden capear la crisis y salir de la misma con sus solas fuerzas y hasta de aprovechar la coyuntura para conflictivizar y barrer el resistencialismo de la oposición al programa de reformas que presente el Gobierno. Ambas posiciones nos llevarán a procesos electorales y a procesos de desarrollo constitucional inciertos y fuertemente polarizados y conflictuados con grave riesgo para la gobernabilidad democrática.

Compartimos plenamente la posición expuesta por Horst Grebe en el número 34 de Nueva Crónica y Buen Gobierno:

“En el caso de Bolivia, las perspectivas para el 2009 combinan los siguientes ámbitos de preocupación: las repercusiones internas de la crisis global; la compleja transición constitucional; el despliegue de las campañas políticas hacia las elecciones generales y departamentales; y las movilizaciones de los sectores beneficiados con la nueva normativa constitucional persiguiendo el objetivo de efectivizar esos derechos de manera inmediata.

Resulta ocioso cuestionar las fortalezas macroeconómicas que ha conseguido el Gobierno y que constituyen un bagaje esencial para evitar repercusiones traumáticas del desorden económico internacional. Pero, como se estableció antes, la eficacia del uso de los recursos disponibles está estrechamente vinculada con la existencia de un programa coherente de obras públicas y de instituciones capaces de ejecutarlas, ambas cosas ausentes en el caso boliviano.

A pesar de la determinación del Presidente de la República de no propiciar ningún tipo de acuerdo sustantivo con las fuerzas de la oposición, resulta inconveniente que las autoridades económicas emprendan iniciativas aisladas y peor aún si éstas están determinadas por el cálculo electoral. El aparato productivo, la situación del empleo y la generación de ingresos fiscales y de divisas podrían

protegerse de una manera mucho más eficaz si se establece un acuerdo apropiado entre el Gobierno y los sectores económicos.

En los últimos tres años, la economía boliviana ha aumentado su heterogeneidad por efecto de las “nacionalizaciones” y algunas empresas públicas de reciente creación. El sector empresarial nacional ha encogido su participación en términos de producción y generación de empleo, mientras que los sectores informales han ampliado sus niveles de actividad. Por consiguiente, es difícil convocar a la representación de este diverso abanico de agentes económicos, algunos de los cuales tienen estrechos nexos con actividades ilícitas como el narcotráfico y el contrabando.

A pesar de eso, se pueden contemplar fórmulas que incluyan los intereses legítimos de los diferentes sectores productivos mediante convocatorias creativas y transparentes. Con miras a mejorar la situación del empleo y del funcionamiento de los mercados laborales, un enfoque de articulación intersectorial podría establecer sinergias y eslabonamientos que provoquen importantes mejoras en la eficiencia de la economía en su conjunto.

Por la propia responsabilidad que les compete y dejando de lado las diferencias ideológicas, las prefecturas y las alcaldías tendrían que participar de un programa congruente de inversión pública en todos los niveles. Un pacto de protección de la producción y el empleo es imprescindible para hacer frente a las consecuencias de una crisis que apenas ha comenzado, pero ese esfuerzo político tendría que estar complementado con una interpretación apropiada de la crisis y sus episodios sucesivos.”

Una estrategia a corto plazo de cooperación a la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano debería incluir, por consiguiente, todas las acciones posibles y convenientes conducentes al establecimiento de acuerdos o pactos de diferentes ámbitos, sectores y niveles orientados a la defensa del empleo, la producción, las exportaciones, la seguridad alimentaria, la defensa de las divisas o la protección de los más vulnerables. Para ciertos temas serían posibles pactos nacionales; para otros, municipales o departamentales; para otros sectoriales... Estos acuerdos deberían después incorporarse a la Agenda de decisiones de los diferentes actores gubernamentales, económicos y sociales.

Las condiciones de fragmentación económica, societal y territorial boliviana así como la gran polarización política existente y la apuesta de algunos sectores más radicalizados a la eliminación de los adversarios, no permitirá una estrategia del tipo Pactos de la Moncloa que viabilizaron social, económica y políticamente la transición democrática española. Pero aunque sólo se consigan aproximaciones y acuerdos parciales y limitados, podrá contribuirse a una cierta distensión y a la generación de un clima de mayor gobernabilidad y menor polarización que permita el despliegue hasta cierto punto consensuado del proceso de reformas institucionales.

Para que los pactos se produzcan no basta con pedirlos y ofrecerse a ellos. Los pactos requieren partir de diagnósticos y propuestas plurales y hasta confrontadas.

4. Consideración de la nueva CPE desde la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano

4.1. Los grandes clivajes históricos de Bolivia que pretende superar la nueva CPE

La nueva CPE no sólo diseña un nuevo modelo de Estado sino también de sociedad, una nueva Bolivia. Se ha dicho con razón que todo Estado es la matriz institucional de las relaciones y equilibrios vigentes a nivel político, económico, social y cultural. En este sentido, la nueva CPE impone un largo proceso de reformas institucionales que pretenden “refundar” tanto los aparatos de estado como sus relaciones con los diversos actores sociales.

Mediante el nuevo Estado que diseña la Constitución se trata de resolver problemas históricos de larga data que nos parecen fundamentalmente los siguientes:

1. El empoderamiento efectivo de los bolivianos y bolivianas mediante el reconocimiento y garantía de una larga y muy generosa lista de derechos de todo tipo (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales...) no sólo individuales sino colectivos. La definición del Estado como social, de derecho y democrático se corresponde con esta ambición.
2. La superación de la exclusión y marginación por la Colonia y la República de las que la Constitución llama “naciones y pueblos indígena originario campesinos” a los que se quiere garantizar constitucional e institucionalmente su inclusión destacada en el nuevo Estado que a estos efectos: (a) pasa a configurarse como “Plurinacional Comunitario e intercultural”, es decir, compuesto por aparatos de estado que deberán estructurarse de modo que reflejen la plurinacionalidad e interculturalidad de Bolivia; y (b) garantiza el derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.
3. La superación de la tradición centralista boliviana mediante la proclamación de que la gestión municipal y departamental será en principio descentralizada y el reconocimiento del derecho de los municipios y departamentos a transitar a un régimen de autonomía de acuerdo con lo previsto en la CPE y en la futura Ley Marco de Autonomías y Descentralización. A esta finalidad corresponde la clausula constitucional del Estado “descentralizado y con autonomías”.
4. La superación de la pobreza y la desigualdad mediante la ordenación de una economía plural constituida por las formas de organización comunitaria, estatal, privada y social cooperativa, que concede en su conjunto un gran y diverso protagonismo al Estado como agente económico directo y como planificador, regulador y supervisor del sistema económico.

4.2. Cuestiones de gobernabilidad en relación a la delimitación de los derechos y deberes de los bolivianos y bolivianas

La Constitución reconoce y garantiza derechos, pero no los delimita. Es importante distinguir estos conceptos. Todo derecho tiene un “contenido esencial” que no es disponible por el legislador y que está proclamado y garantizado por la Constitución. Toda Ley que vulnere el contenido esencial de este derecho es contraria a la Constitución y nula.

Pero el desarrollo y delimitación de los derechos fundamentales reconocidos y garantizados en la Constitución no es susceptible de un único desarrollo o delimitación sino de una pluralidad de desarrollos y delimitaciones posibles, todos ellos constitucionales siempre que respeten el contenido esencial del derecho de que se trate. Este es una doctrina constitucional prácticamente universal.

Las posibilidades de conflicto proceden aquí de la pretensión del Gobierno de que los derechos constitucionales, o al menos los derechos sociales, se encuentran delimitados plenamente por la Constitución y no cabe sino su “ejecución” que puede hacerse directamente por el propio Gobierno mediante Decretos Supremos. Esta interpretación es constitucionalmente incorrecta y políticamente podría constituir un atentado contra el pluralismo político y la gobernabilidad democrática.

Es cierto que el artículo 109.I señala que “todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección”. Pero esto no puede interpretarse como que no necesiten de regulación y puedan ser objeto sólo de ejecución por DS. “Aplicación directa” significa que los derechos están vigentes, pueden ser exigidos y deben ser respetados desde la entrada en vigor de la propia Constitución. Pero esto no significa que no puedan y deban ser regulados.

El artículo 109.II establece que “los derechos y sus garantías sólo podrán ser regulados por la ley”. Es decir, el Poder Ejecutivo no puede regular sino sólo ejecutar lo que regule el Legislativo. Entre el poder legislador/regulador y el poder ejecutivo hay una diferencia fundamental: sólo el poder legislativo, como poder expresivo del pluralismo político y jurídico, puede proceder a decidir, de entre las diversas delimitaciones o regulaciones de un derecho fundamental constitucionalmente posible, cuál es la que se traducirá en la ley. La regulación del derecho de voto de los bolivianos en el exterior, por ejemplo, es susceptible de regímenes muy diversos y todos ellos constitucionales. Elegir un régimen específico no es tarea para la que el Ejecutivo esté constitucionalmente habilitado. Si lo hace, niega al Legislativo y al país la posibilidad de que se debatan las diversas opciones delimitadoras o reguladoras y contradice el principio constitucional fundamental del pluralismo jurídico y político. Una vez que el legislador haya delimitado y regulado el derecho, entonces cabrá la ejecución del mismo que sí podrá ser competencia del Ejecutivo, ya que la ejecución no puede introducir innovaciones reguladoras en el derecho de que se trate.

Si se pretendiera hurtar a su debate en la Cámara Legislativa la regulación de derechos en materia de sanidad, educación, asistencia y seguridad social, medio ambiente y tantas otras, parece evidente que tal pretensión va a generar resistencias y problemas pues estaría atentando directamente contra la gobernabilidad democrática.

Otro tema que va a generar conflictos inevitables con alcance sobre la gobernabilidad se refiere a la compatibilidad entre los derechos fundamentales proclamados en la CPE y los derechos colectivos garantizados en la misma CPE para las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

4.3. El Estado plurinacional e intercultural

La nueva CPE dibuja con mucha determinación un Estado plurinacional e intercultural, pero lo hace con trazos muy imprecisos, cuya traducción real va a ser necesariamente problemática.

Se parte de la afirmación de que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo boliviano (artículo 7), lo que es coherente con la afirmación del Estado como “unitario” (artículo 1). Ahora bien, al definir qué es el pueblo boliviano (artículo 3) se le identifica con la nación boliviana que tiene una composición compleja y poco clara: “La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano”. La interpretación de este artículo presenta dificultades difíciles de salvar.

En efecto, todos los bolivianos y bolivianas integran el pueblo o nación política boliviana. Hasta aquí no hay problema. El problema comienza cuando se trata de delimitar los distintos componentes de ese pueblo o nación política titular único/a de una soberanía indivisible. ¿Cuáles son las naciones y pueblos originario indígena campesinos que existen? ¿Cuáles las comunidades interculturales? ¿Cuáles las comunidades afrobolivianas? ¿Existen bolivianos y bolivianas que no se comprenden en estas tres comunidades? ¿Qué derechos colectivos se derivan de la pertenencia a una de estas comunidades indefinidas?

El artículo 2 de la CPE garantiza la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y fundamenta el reconocimiento de este derecho en el dato de su existencia precolonial y su dominio ancestral sobre sus territorios, aunque también establece que dicho derecho a la libre determinación sólo puede ejercerse en el marco de la unidad del Estado y no puede ir más allá del derecho a la autonomía, al autogobierno, a la cultura propia, al reconocimiento de las instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, todo ello conforme a la Constitución y la ley. El derecho a la libre determinación que configura la CPE, de acuerdo con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, no tiene nada que ver con el derecho a la autodeterminación tal como se entiende internacionalmente.

Pero el Estado plurinacional no es sólo un Estado nacional con autonomías indígenas sino un Estado cuyos aparatos y órganos componentes deben expresar en su estructura y funcionamiento internos la compleja y ambigua plurinacionalidad del pueblo boliviano. Esto hace más urgente definir cuáles puedan ser las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Es obvio que dicha definición no puede deducirse de la relación de idiomas oficiales del Estado que realiza el artículo 5 de la nueva CPE.

La definición la hace el artículo 30.I al señalar que “es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”. Así, abstractamente, se definen los sujetos de la larga serie de derechos colectivos que se enumeran en el artículo 30.II de la CPE. Esta regla general tiene una excepción a favor de una comunidad que no encaja en la definición general: el pueblo afroboliviano (vid artículo 32) al que se le reconocen los mismos derechos que a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

La interpretación de estos preceptos constitucionales abre cuestiones complejas. Un solo ejemplo: la territorialidad exigida ya no se conecta en el artículo 30, a diferencia de lo que se hacía en el artículo 2, con la “ancestralidad”, abriéndose así, quizás, la posibilidad de que las naciones y pueblos cuyo territorio ancestral estuvo en Occidente y han emigrado masivamente a Oriente puedan reivindicar, dentro de Oriente, su condición de naciones y pueblos originarios territoriales... La posibilidad que consagra la nueva CPE de que comunidades campesinas que no son ni indígenas ni originarios puedan constituir una autonomía municipal indígena asimilada a la autonomía indígena (y consiguientemente con plena separación del municipio y del Departamento del que en la práctica se desgajan) mediante un procedimiento que se resuelve no en sede municipal ni departamental sino ante la Asamblea Legislativa Plurinacional (artículo 294.III) puede resultar muy ilustrativa a este respecto.

Pero la cláusula del Estado plurinacional despliega su eficacia también en la forma en que se configuran los distintos aparatos y órganos del Estado. Señalemos al efecto los puntos siguientes:

1. La cuestión de la delimitación de las circunscripciones indígena originario campesinas que, según la CPE, no adicionan sino que restan al número de diputados uninominales que corresponden a cada Departamento. Dada la polarización territorial Occidente-Oriente del mapa político electoral boliviano y la mayor concentración de naciones y pueblos en Oriente aunque con menos densidad poblacional, así como el desfase del censo de 2001 en relación a la población actual mayor de los Departamentos orientales... los conflictos de elaboración de la Ley Electoral difícilmente podrían ser exagerados.
2. El reconocimiento de una jurisdicción indígena originario campesina, cuyo ámbito jurisdicción y contornos territoriales y personales van a ser difíciles de delimitar... La consideración como mérito para acceder a la magistratura del Tribunal Supremo de Justicia el haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia... O la garantía de la composición plural considerando criterios de plurinacionalidad de los magistrados del Tribunal Agroambiental.
3. La composición del Tribunal Constitucional Plurinacional por magistrados y magistradas elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representantes del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino...
4. El establecimiento de que al menos dos de los siete miembros del Tribunal Supremo Electoral del Órgano Electoral Plurinacional sean de origen indígena originario campesino... Los Tribunales Departamentales Electorales deberán contar con al menos

uno de sus miembros que pertenezcan a las naciones y pueblos indígena originario campesinos del Departamento.

En conclusión, la justa y necesaria inclusión en pie de igualdad de las naciones y pueblos indígenas de Bolivia, se plantea directa y meritoriamente en el texto constitucional pero las soluciones que se proponen no son claras y específicas sino que se dejan abiertas a la continuación de un proceso cargado de incertidumbre y de un considerable potencial de conflicto y de frustración.

4.4. El Estado descentralizado y con autonomías

La transición de Estado centralista y autoritario español al Estado de autonomías y democrático ha tomado el tiempo de toda una generación política y ha transcurrido en un entorno de grandes consensos políticos de fondo (sin perjuicio de luchas estridentes y a veces obscenas entre los partidos), crecimiento económico continuado hasta la crisis actual, desarrollo del Estado social, integración europea y alta estabilidad institucional. Aún así ha durado más de 20 años y aún sigue planteando cuestiones importantes en las agendas políticas. Para su desarrollo eficaz ha sido fundamental contar con un Tribunal Constitucional que ha ido fijando los criterios de desarrollo y delimitación competencial.

Las condiciones que presenta Bolivia no son tan favorables para la buena salud de un proceso que necesariamente será largo y complicado. Llegar a crear nueve Departamentos autónomos, más de trescientos municipios autónomos, no sabemos cuántas autonomías indígenas ni con qué alcance territorial, más las entidades territoriales regionales de creación potestativa, más las autonomías provinciales reconocidas en algunos Estatutos... todos estos procesos, en la medida que implican reequilibrios distributivos y de poder, resultan necesariamente conflictivos.

El riesgo de conflictividad será mayor si: (a) no existen disposición, espacios y liderazgos orientados al consenso; (b) no funciona un Tribunal Constitucional capaz de marcar los cauces constitucionales y legales dentro de los que debe moverse el proceso; (c) no se vaya clarificando la regulación constitucional de las autonomías –llena de ambigüedades e inconsistencias- mediante pactos y sentencias constitucionales; (d) se maneje el conflicto autonómico como un elemento más del conflicto general de poder a nivel nacional; (e) no se consigna una Ley Marco de Autonomías y Descentralización altamente consensuada; (f) no se vaya cambiando el sistema productivo y la base fiscal del Estado, pues una fiscalidad basada en recursos naturales llevará inevitablemente a que la transición a la autonomía acabe en un conflicto sobre la distribución de recursos devenidos escasos primero por la crisis y después por la desproporción entre las necesidades y demandas sociales y la falta de desarrollo general del país.

Vincular desarrollo autonómico con desarrollo social-productivo y cambio progresivo de la base fiscal, y situar todo ello bajo una lógica de consenso entre el nuevo y más justo mapa de actores estratégicos nos parece ser el gran objetivo general hacia el que debería tender y en el que debería inspirarse la cooperación internacional a la gobernabilidad democrática en Bolivia.

4.5. Estado y economía en la nueva CPE

La CPE reconoce cuatro formas de organización económica: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Estas formas se regulan muy diversa y desigualmente.

El agente fundamental de la vida económica en la nueva CPE va a ser el Estado en su doble vertiente de, por un lado, planificador, regulador y promotor de la economía y, por otro, productor directo de bienes y servicios. A tal efecto, los poderes que se conceden al Estado apenas tienen límites constitucionales. Detrás de una larga cortina de declaraciones nacionalistas y retóricas sobresale el poder reconocido al Estado plurinacional para “determinar el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales que se consideren imprescindibles en caso de necesidad pública” (artículo 316.8), sin que ni siquiera se exija para ello ni la autorización del poder legislativo plurinacional, es decir, pudiéndose determinar monopolios productivos y comerciales estatales por simples Decretos. No hay, pues, en la Constitución un espacio económico garantizado al sector privado, lo que equivale a reconocer que toda actividad privada productiva o comercial en cualquier momento puede ser objeto de estatización monopolista por mera decisión del ejecutivo. Una espada de Damocles se ha tendido sobre todo el sector privado industrial y comercial que inquiete al Ejecutivo.

Además, la iniciativa privada que se dice reconocer, respetar y proteger, garantizándose la libertad de empresa, tal como se dice enfáticamente en el artículo 308, queda negada rotundamente en el artículo 316.9 donde se dice que el Estado formulará periódicamente, con participación y consulta ciudadana, el plan general de desarrollo, cuya ejecución “es obligatoria para todas las formas de organización económica”. Es decir, el plan de desarrollo del Estado puede fijar objetivos, metas, tiempos y un largo etcétera para las empresas privadas. Se trata de una técnica planificación vinculante y no meramente indicativa para el sector privado. Consiguientemente es un artículo éste que niega la libertad de empresa tras haberla afirmado poco antes el mismo texto constitucional en su artículo 308.

Lo que reconoce la CPE es un sector privado que en absoluto actúa dentro de la libertad económica característica de una economía de mercado, cuyo principio es la igualdad en la competencia interempresarial, independientemente de la naturaleza pública, estatal, comunitaria o cooperativa-social de las empresas. La CPE reconoce sólo una libertad empresarial privada en el marco de la planificación y bajo la dirección del Estado. Quizás garantice la propiedad privada de la empresa pero en absoluto su libertad. Por eso no se garantiza la competencia empresarial de mercado. Los principios de una economía social de mercado han quedado fuera de la regulación constitucional. Sólo caben privados que, sin libertad ni autonomía empresarial, acepten “negociar” su situación individual con el Estado: se han sentado las bases para el surgimiento de las burguesías “bolivarianas” incompetentes y corruptas características de todos los nacional-populismos.

Estas regulaciones constitucionales equivalen a llenar de arena lo que habría de constituir el verdadero motor del desarrollo productivo del país: un sector privado vibrante capaz de mejorar su productividad y competitividad, integrando cada vez mejor el mercado nacional gracias al esfuerzo propio y de los poderes públicos, conectándose

progresivamente con mercados internacionales, dotado de libertad y autonomía empresarial en el marco de la legislación garantizadora de la competencia y la función social de las empresas privadas, cooperadoras con los poderes públicos en la formulación de estrategias municipales, departamentales o nacionales de desarrollo, etc. Pero con el marco puesto a la economía por esta Constitución, Bolivia ni va a ser un mercado interno propiamente dicho, ni va a poder encadenarse ventajosamente con los mercados globales.

Bolivia con esta Constitución se instala en un modelo de desarrollo económico fundamentalmente estatalista. Si el Estado no funciona bien en su vertiente planificadora-reguladora-promotora ni en su vertiente productora, la economía boliviana va a resentirse sin duda. Bolivia no podía resignarse desde luego a mantener el capitalismo de camarilla que caracterizó al orden económico de la democratización neoliberal. Las opciones abiertas a los constituyentes eran avanzar hacia una verdadera economía social de mercado (expresión que con impostura utilizaron los políticos del régimen anterior para ocultar la realidad de una economía de compinches) o hacia una economía estatizada, un verdadero capitalismo de estado, acompañado de sectores comunitarios, social-cooperativos y privados subordinados. Se ha elegido la segunda opción por más que se quiera edulcorar con retórica social y comunitarista.

Las consecuencias pueden ser muy costosas en términos de desarrollo económico y de desarrollo democrático. A diferencia de China, por ejemplo, el Estado no va a aplicarse a crear lo que allí se llama una “economía socialista de mercado”, sino que a imitación de Venezuela o Cuba va a crearse un capitalismo de Estado, y un Estado que podrá intervenir discrecionalmente en todos los sectores no estatales de la economía nacional. Para dar fundamento a este modelo económico, el Presidente Morales alecciona constantemente al pueblo contra “el” capitalismo como si se tratara de un modelo económico uniforme. En el lenguaje presidencial todo capitalismo es perverso (el del Norte de Europa, el renano, el angloamericano, el japonés, el chino, el ruso, el chileno, el brasileño, el sudafricano, el hondureño, etc.). En los marcos cognitivos presidenciales todo capitalismo es neoliberalismo y la crisis –inegable- del neoliberalismo se ha de resolver volviendo al estatismo nacional-populista. Ni una sola palabra sobre la reordenación de los mercados globales en la que está actualmente implicado el mundo en el marco ampliado pero todavía demasiado restringido del G 20.

Las consecuencias probables de este diseño constitucional de la economía no son difíciles de prever: las iniciativas privadas más atractivas van a seguir estando en los negociados con el gobierno, en el contrabando y en los tráfico ilegales y criminales, con su segregado de grave deterioro de la corrupción y de la seguridad ciudadana; la reforma agraria no generará una agricultura moderna de base empresarial sino comunidades de productores altamente politizadas y dependientes del Estado; los planes y regulaciones del Estado no se orientarán a generar un campo de juego de reglas limpias para que cooperen y compitan los diversos agentes económicos, sino que se orientarán a favorecer a los agentes y sectores de la coalición que dé su apoyo al gobierno; los empresarios privados se moverán entre su desprecio por el sistema y la conveniencia de hacer “negociados” con él; las empresas estatales se gerenciarán políticamente y se instalarán en una corrupción sistémica; sólo el sector privado estará sujeto a impuestos, pero el servicio de impuestos no escapará a la corrupción ni a la instrumentalización política; el Gobierno utilizará los impuestos discrecionalmente, como acaba de hacer por ejemplo eximiendo de impuestos por Decreto a la empresa

estatal de transporte aéreo; los gastos del Estado se financiarán casi exclusivamente con las rentas de la explotación de recursos naturales y de la cooperación internacional, que seguirá por años en Bolivia ya que el país permanecerá en la pobreza; como la fiscalidad no dependerá de los impuestos de los productores y comerciantes sino de los recursos naturales y la cooperación, el gobierno no estará de verdad interesado en que se desarrolle una amplia clase media productora y pagadora de impuestos, pero con libertad y autonomía de pensamiento y demandante de seguridad jurídica verdadera; el gobierno se apropiará de la renta de los recursos naturales propiedad del país y los distribuirá con la misma discrecionalidad que hace el gobierno venezolano, vibrante vanguardia de esa creación intelectual autóctona conocida como “socialismo del siglo XXI”; no existirá seguridad jurídica ni para los inversores nacionales ni internacionales...

Como demuestra la historia de todos los países altamente dependientes de los recursos naturales, independientemente de que éstos hayan estado bajo control transnacional o estatal, los Estados no han sido capaces de desarrollarse cuando carecían de previas capacidades institucionales. Por eso los dos únicos países que forman hoy la excepción a la regla son Noruega y Chile. Pero la Constitución boliviana no ha tomado el camino de estos países ni se ha orientado por la literatura hoy más acreditada sobre cómo escapar a la maldición de los recursos naturales. Ha elegido zambullirse de pleno en ella. Así son de dolorosos los procesos de aprendizaje de los pueblos.

La evidencia empírica hoy disponible señala que las democracias recientes que tienen mayores posibilidades de perdurar y desarrollar mayores reformas, vistas a largo plazo, son las que se basan en sistemas de frenos y contrapesos bien establecidos, es decir, en las instituciones básicas del Estado de Derecho de verdad y no de los “truchos” estados de derecho de tantos procesos democratizadores de baja institucionalidad como el que caracterizó al régimen político anterior al evismo. Pero la revolución democrática evista no se orienta a construir y someterse a ninguna institucionalidad, sino a reservar un poder discrecional para el Ejecutivo en todos los ámbitos de acción estatal. No se trata sólo de la economía. Un estudio atento y transversal de la nueva CPE nos demostraría que el diseño del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Superior Agrario y de la Corte Nacional Electoral está realizado para garantizar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo. Es nuestra conclusión tras este detenido examen que no podemos desarrollar aquí.

Como muestra un botón. Consideremos la forma en que en los últimos días, a raíz del conocimiento del contenido del proyecto de Ley Electoral Provisional, ya aprobado en la Cámara de Diputados, el Gobierno ha planteado el desarrollo de la Constitución en lo que se refiere a la transición de los municipios y departamentos descentralizados a gobiernos municipales y departamentales autónomos. Como sabemos los sistemas de frenos y contrapesos no son solo horizontales –división de poderes- sino verticales - distribución del poder entre el gobierno central y los gobiernos descentralizados o autónomos-.

4.6. Consideraciones sobre algunas propuestas contenidas en la Ley Electoral Provisional relativas al acceso a la autonomía de los departamentos que no la votaron positivamente en el referéndum de 2 de julio de 2006.

En el epígrafe 3 de este informe hemos establecido propuestas de cooperación en base a una interpretación estricta de la CPE y sobre el supuesto de que el Ejecutivo cumpliría la propia Constitución que ha apoyado. Nuestras propuestas y supuestos parecen estar siendo desbordadas nuevamente por los hechos.

En efecto, a través de informaciones personales y noticias de prensa, conocemos que el Proyecto de Ley Electoral Provisional, ya aprobado en Diputados, establece que en el próximo mes de julio se celebren los referéndums sobre aceptación departamental de la autonomía y sobre el Estatuto de Autonomía correspondientes a los Departamentos hoy descentralizados. Este planteamiento constituiría de ser aprobado una violación abierta de la Constitución. Ya conocemos sobradamente el procedimiento exigido por la Constitución, que es largo y minucioso, hecho precisamente para evitar falsas voluntades y conciencias autonómicas o Estatutos votados militantemente a dictado del poder central. Precisamente porque descentralización no es autonomía, la CPE previó un procedimiento de acceso a la autonomía para los Departamentos que no la votaron el 2 de julio de 2006 que exige:

--- Que se celebren las elecciones departamentales previstas para el 4 de abril de 2010.

--- Que se apruebe la Ley Marco de Autonomía y Descentralización que es la que, por mandato constitucional, ha de concretar el procedimiento para la elaboración de los Estatutos de Autonomía por parte de los Departamentos a los que no es aplicable la disposición transitoria tercera de la CPE. Esta Ley Marco no puede ser aprobada por el Congreso actualmente en funciones pues el artículo 271.2 de la CPE ordena su aprobación por 2/3 de los votos de los miembros presentes en la Asamblea Legislativa Plurinacional que no podrá constituirse sino después de las elecciones de diciembre de 2009. La regulación por el Congreso actual de cualquier materia reservada a esta Ley Marco constituye una flagrante violación de la CPE.

--- Que se celebre el referéndum de autonomía previsto en el artículo 274.

--- Que el órgano deliberativo departamental surgido de las elecciones de abril de 2010 elabore de manera participativa un proyecto de Estatuto de Autonomía que deberá ser aprobado por dos tercios de sus miembros (artículo 275 CPE)

--- Que el proyecto de Estatuto así aprobado se someta a control de constitucionalidad (artículo 275 CPE)

--- Que el proyecto de Estatuto positivamente controlado por el Tribunal Constitucional se someta a referéndum aprobatorio de la población departamental (artículo 275).

Todas estas previsiones constitucionales son razonables pues no se puede pasar de la noche al día de la negación a la aceptación popular de la autonomía. Un Departamento que se acuesta antiautonomista y se levanta autonomista no podría sino ser el soporte de una autonomía “chuta” que desacreditaría todo el proceso autonómico.

De ahí que el diseño constitucional obligue a un largo proceso, que yendo bien tomaría un tiempo de entre dos y tres años, proceso que es del todo indisponible para el legislador ordinario. La razón está en que la autonomía, a diferencia de la descentralización, no es una concesión del poder central sino un derecho de la población

departamental que lo ha ganado desarrollando la conciencia y la voluntad autonómica y que, en base a ellas, ha decidido autogobernarse dándose un Estatuto en el marco de la CPE.

Si se infringieran los acertados requerimientos constitucionales para transitar de la descentralización a la autonomía departamental y en el tren de la Ley Electoral Provisional se cargara el vagón de contrabando de un referéndum de autonomía y de aprobación de Estatuto con carácter casi inmediato y sin solución de continuidad, estaríamos ante un gran fraude constitucional y autonómico, que, en ausencia de Tribunal Constitucional que lo anule, merecería el rechazo de todos los demócratas constitucionalistas y de todos los autonomistas.

Probablemente quienes votaron por la autonomía el 2 de julio de 2006 en los departamentos en que ganó el no, se verían forzados a votar en contra de unas autonomías chutas, hechas al dictado del poder central, otorgadas por éste, sin correspondencia con una verdadera conciencia y voluntad popular, en definitiva, contra unas autonomías a medida de un proyecto de poder central, que, además, podrían utilizarse como arma arrojadiza contra los Departamentos que ya han ganado sobradamente su derecho a la autonomía, aunque lo tengan pendiente de adecuación de sus Estatutos a la CPE.

Unas rápidas consideraciones también sobre este último punto.

En las últimas semanas, en paralelo a la constitución y lanzamiento del Consejo Autonómico, el Ejecutivo Nacional plantea negociar con los Departamentos que tienen Estatutos de Autonomía refrendados la adecuación de los mismos a la CPE prevista en la disposición transitoria tercera de la propia CPE. Pero, como ya hemos señalado, esta negociación no es obligada sino sólo voluntaria para los Departamentos autonomistas. En efecto, la citada disposición transitoria tercera, para que estos Departamentos “accedan directamente al régimen de autonomías departamentales” establece que “deberán adecuar sus Estatutos a esta Constitución y sujetarlos a control de constitucionalidad”. Es decir, deben proceder a una adecuación unilateral y someter dicha adecuación a control de constitucionalidad. Nada hay en la CPE que les obligue a negociar la adecuación con el Ejecutivo Central.

Para que se produzca el acceso directo a la autonomía de los Departamentos con Estatutos de Autonomía refrendados, lo que hace falta es que las autoridades Departamentales tomen la iniciativa correspondiente y remitan su propuesta razonada de adecuación al Tribunal Constitucional. El punto clave está en que sin Tribunal Constitucional efectivo este procedimiento resulta inoperante.

La eventual inoperancia del Tribunal Constitucional impediría que la Constitución se aplique. La solución es entonces la reconstitución del Tribunal Constitucional con capacidad de funcionamiento efectivo hasta que se constituya el Tribunal Constitucional previsto en la Constitución. Ésta es la única interpretación plausible de la Constitución pues cualquier otra equivaldría a aceptar una situación en la que los dos o tres primeros años de desarrollo constitucional se harían sin Tribunal Constitucional, es decir, a capricho del Ejecutivo y de la mayoría legislativa congresual, sin que las minorías tuvieran instrumento para reclamar la sujeción de todos ellos al orden constitucional. Esta eventual situación sería profundamente antidemocrática y anticonstitucional y

podría ser denunciada ante las instancias internacionales protectoras del orden democrático.

La pretensión del Gobierno nacional de negociar obligatoriamente la adecuación de los Estatutos de Autonomía refrendados con los respectivos Departamentos, eliminando de hecho al Tribunal Constitucional, equivale:

- a una infracción de la CPE que impulsó y apoyó el propio Gobierno
- a la sustitución del poder estatuyente del pueblo de cada Departamento por una negociación de cada Departamento con el Gobierno nacional
- a la usurpación por el Gobierno de una función que según la CPE sólo corresponde al Tribunal Constitucional.

Así las cosas ¿qué podría hacer la cooperación internacional para superar esta situación de impasse y facilitar alguna solución que desbloquee y distensiones el proceso? Desde luego no se debería cooperar con ninguna de las partes mientras mantengan actitudes confrontacionales o claramente inconstitucionales.

Como éstas son las actitudes que sin embargo prevalecerán, la cooperación internacional quizás podría, tomando como base el Estatuto de Autonomía de Tarija y desde una interpretación pro autonomía de la CPE, elaborar un documento técnico que individualizará las grandes cuestiones político-institucionales y sus alternativas reguladoras conforme a la CPE. Dicho documento podría someterse a diálogo entre técnicos de confianza de las partes en cuestión. El objetivo perseguido con todo esto es la facilitación de la tarea tanto de adecuación de los Estatutos ya refrendados como de elaboración de los nuevos Estatutos de Autonomía. El resultado de este esfuerzo no puede ser sino incierto, pero pocos resultarán más oportunos para servir a la gobernabilidad democrática de Bolivia hoy. Diversos principios jurídicos pueden manejarse para defender esta proposición que, a su vez, facilitaría el trabajo de control de constitucionalidad por parte del Tribunal.

5. Algunos temas clave de la reforma del Estado con posible incidencia sobre la gobernabilidad democrática a mediano plazo

(este punto meramente se enuncia; su desarrollo sería más pertinente realizarlo tras las elecciones legislativas y presidenciales de diciembre de 2009)

5.1. La delimitación y garantía de los derechos fundamentales

5.2. La organización de los poderes del Estado: consideraciones generales

5.3. El órgano ejecutivo

5.3.1. El Gobierno

5.3.2. El servicio civil

5.4. El órgano legislativo

5.5. El órgano judicial

5.6. El Tribunal Constitucional plurinacional

5.7. El órgano electoral

5.8. Los órganos de control y de defensa de la sociedad y del estado

6. Breves consideraciones sobre la trayectoria previsible de la democracia boliviana

El futuro es por definición imprevisible, nunca es lo que era, pero los humanos necesitamos establecer previsiones incluso en los entornos más inciertos con el fin de dar sentido a nuestros actos. Así sucede con la cooperación internacional y especialmente con la cooperación a la gobernabilidad democrática.

La pregunta es ¿en las condiciones actuales y previsibles de gobernabilidad que ya se han enunciado en este informe, podrá ampliarse y profundizarse efectivamente la participación política igual y libre de los ciudadanos y los grupos o, por el contrario, asistiremos a restricciones importantes de dicha participación?

La democracia boliviana siempre fue débilmente institucionalizada. Las reglas informales del caudillismo, el clientelismo, el prebendalismo o el patrimonialismo socavaron las reglas formales de la política y la administración. La sociedad presenta grados elevados de fragmentación y corporativismo que se corresponden con mercados internos muy imperfectos y fragmentados. La economía ha registrado una combinación de economía informal y/o ilegal con economía de “crony capitalism” o capitalismo de camarilla. El mercado de trabajo se ha adaptado a esta realidad económica. La fiscalidad se ha basado en la participación estatal en las rentas de los recursos naturales y en la

captura del gasto por los grupos de la coalición gubernamental de cada momento. En estas condiciones, el nivel de Estado de Derecho no ha podido ser sino muy bajo tal como demuestran todos los indicadores existentes al respecto. La cultura de legalidad tenía que mantenerse también en tonos muy bajos como revelan todas las encuestas.

Estos rasgos van a permanecer bajo la CPE actual, porque las instituciones informales siguen resolviendo problemas de la gente que la nueva institucionalidad formal constitucional no alcanzará a resolver y quizás contribuya a agravar. Lo nuevo de la situación actual es que todo esto se da en un entorno de gran polarización política, social y cultural. En Bolivia han estallado a la vez cuestiones políticas (derechas versus izquierdas, demócratas versus autoritarios), territoriales (occidente versus oriente), económicas (estatismo comunitarista versus economías de mercado), identitarias y culturales (estado nacional versus estado plurinacional) y hasta de ubicación en la sociedad latinoamericana o global (eje cubano-venezolano versus eje brasilero-uruguayo-chileno). Las contradicciones y conflictos acumulados desbordan ampliamente las escasas capacidades de gobernabilidad disponibles.

La crisis de gobernabilidad democrática va, pues, a durar. Habrá altibajos en el curso de los conflictos que van a seguir salpicando los procesos bolivianos. El equilibrio será inestable. La política tenderá a personalizarse y desinstitucionalizarse aún más. El Gobierno nacional no renunciará a su pretensión de hegemonía plena y la oposición intentará ir construyendo una difícil unidad para resistir y esperar a que la crisis y la incompetencia degraden la imagen presidencial que es el principal activo del Gobierno. La guerra mediática seguirá sin cuartel. “Al enemigo ni agua” será la consigna. Se desconocerá toda razón al adversario que se presentará como enemigo sin más atributos que los negativos. Se está siguiendo un proceso en el que lo que divide a los bolivianos parece ser ya más importante que lo que les une. El odio se está instalando en ese foso de hielo que impide la comunicación humana sincera, el reconocimiento de las razones del otro, el diálogo, el pluralismo...

Las fuerzas que impulsan los procesos bolivianos anuncian una clara degradación de la democracia. Los movimientos sociales y cívicos –los dos grandes nuevos actores del proceso- no constituyen ninguna aportación a la inclusión democrática pues no son movimientos realmente de ciudadanos. No permiten el pluralismo ni la deliberación en su seno y castigan la disidencia contra la autoridad mayoritaria. Como decía Tocqueville no demandan libertad sino que buscan reformas que les beneficien como grupos. No amplían la ciudadanía, individual o colectiva, sino que la niegan y aplastan con su comportamiento de “masas” o “turbas”. No son expresión de la libertad y de las capacidades asociativas libres sino instrumento de proyectos hegemónicos de negación e intento de aniquilación del adversario.

En estas condiciones la cooperación a la gobernabilidad democrática se hace tan imprescindible como difícil. Siempre se abrirán sin embargo pequeñas ventanas de oportunidad aunque vayan envueltas de inevitable incertidumbre. Para ayudar a que se abran y apoyarla la cooperación internacional tendrá que combinar:

- acciones favorecedoras de los consensos en el desarrollo de la CPE con
- acciones facilitadoras de los encuentros, diálogos, deliberaciones y concertaciones entre los actores hoy polarizados

Probablemente la actual CPE es una Constitución de transición como lo son todas las que elevan y mantienen dividido y confrontado a un país. Esta transición no se sabe lo que puede durar. Por otro lado tampoco sería necesaria la reforma constitucional total para llegar a un pacto constitucional ampliamente apoyado por la población de todo el territorio del Estado. Bastaría con introducir algunas reformas desde luego fundamentales. El curso de los acontecimientos dirá qué lógica acabará tomando la marcha de las bolivianas y bolivianos hacia una Constitución de toda/os sobre la que pueda establecerse un nuevo tiempo de estabilidad y de reformas que requiere el desarrollo humano sostenible del país.

ANEXO 1

GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA PARA EL DESARROLLO HUMANO *Marco Conceptual y Analítico*

1. “Gobernabilidad”: Las Razones de un Uso Creciente.

La gobernabilidad parece estar convirtiéndose en uno de los problemas de nuestro tiempo. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre "la gobernabilidad de las democracias" que produjo no poca polémica¹. La tesis más importante era que en Europa Occidental, en Japón y en Estados Unidos, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva. Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad se necesitaban cambios no sólo en las instituciones y en las capacidades de gobierno sino también en la actitud de los ciudadanos. Dicho en lenguaje más actual, para fortalecer la gobernabilidad democrática había que reinventar no sólo el gobierno sino también la ciudadanía. 1975 inició la crisis fiscal de las democracias avanzadas y, con ella, el cuestionamiento del Estado del Bienestar, es decir, del exitoso modelo de gobernabilidad generado tras la Segunda Guerra Mundial.

¹ La referencia exacta de la obra es Crozier, M.J., Huntington, S.P. y Watanuki, J. (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión*. New York University Press. Veinticinco años más tarde, en el año 2000, la Comisión Trilateral volvió a encargar un nuevo informe sobre la salud de las democracias capitalistas avanzadas cuya referencia es Pharr, S. Y Putnam, R. (2000), *Dissaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton: Princeton University Press. Un análisis comparativo de ambos informes es realizado por 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 *Instituciones y Desarrollo*, 7, nov. 2000, 121-127. (puede consultarse este trabajo "on line" en la web del IIG www.iigov.org buscando publicaciones y revista Instituciones y Desarrollo 7).

En las conclusiones del Informe de 1975 puede leerse:

“Las disfunciones de la democracia han producido tendencias que impiden ahora ese mismo funcionamiento:.

(1) El funcionamiento exitoso de los gobiernos democráticos Las virtudes democráticas del individualismo y la igualdad han conducido a una deslegitimación general de la autoridad y a una pérdida de confianza en el liderazgo.

(2) La expansión democrática de la participación y el involucramiento político ha creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desequilibrada de las actividades gubernamentales, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía.

(3) Se ha intensificado la competición política que es esencial para la democracia, lo que ha llevado a una desagregación de los intereses y a un declive y fragmentación de los partidos políticos.

(4) La receptividad de los gobiernos democráticos hacia el electorado y las presiones sociales ha estimulado el parroquialismo nacionalista en el modo en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones internacionales.”

(Crozier y otros: 1975, pág. 161)

Durante el último cuarto de siglo las democracias occidentales avanzadas han protagonizado un drástico reajuste de sus economías, sociedades, modos de gestión privado y público, mentalidades y relaciones de poder: todos estos procesos han llevado a formular la insuficiencia del gobierno o gobernación (“governing”) y la necesidad de la “gobernanza” (traducción propuesta de “governance” por la Real Academia Española de la Lengua y por la Unión Europea) para asegurar la “gobernabilidad” de las democracias en nuestro tiempo. A todos estos procesos y conceptualizaciones nos referimos más adelante.

En los años 70 se inicia también la llamada Tercera Ola de Democratización con el derrocamiento de la dictadura portuguesa de Salazar mediante un golpe militar. La ola comenzó en el Sur de Europa a mediados de los 70, alcanzó a los regímenes militares de América del Sur a finales de los 70 y comienzos de los 80, y llegó al Este, Sudeste y Sur de Asia desde mediados a fines de los 80. El final de los 80 contempló una floración de transiciones de los antiguos regímenes comunistas del Este de Europa y la Antigua Unión Soviética así como de Centroamérica hacia la democracia. La ola llegó a África en los 90, iniciándose allí precisamente en febrero de 1990 con la liberación de Nelson Mandela y la legalización del Congreso Nacional Africano².

En este contexto y particularmente en América Latina aparece un nuevo uso de la palabra “gobernabilidad”: se trata de que la transición a la democracia y la democracia misma sean “gobernables” tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar y consolidar la democracia mejorando su desempeño económico, social y

² Huntington define una ola de democratización como “un grupo de transiciones democráticas que se producen en un determinado periodo de tiempo y que son una ola simplemente porque son mucha más numerosas que las transiciones en sentido opuesto registradas durante el mismo periodo”. Huntington identifica dos previas olas de democratización: una primera, larga en el tiempo, que va desde 1828 a 1926; una segunda que siguió al fin de la Segunda Guerra Mundial y que va de 1943 a 1964, y la que todavía estamos viviendo hoy y se describe en el texto. Las dos primeras olas terminaron con crisis y retrocesos democráticos importantes (1922-1942 por obra del fascismo y del comunismo principalmente, y 1961-1975 por causa principalmente de los golpes de estado y las dictaduras militares). Cada revés democrático disminuyó significativamente el número de democracias, pero siempre quedaron más democracias que las existentes en el momento de iniciarse la ola democratizadora (Huntington, S., 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press)).

democrático. La inquietud por la gobernabilidad subyace a toda la práctica política y a la reflexión politológica sobre la transición a la democracia en América Latina. La conciencia de las correlaciones de poder entre los actores estratégicos condicionaron no sólo las estrategias de transición sino la definición misma que se acabó adoptando de democracia.

“La experiencia de la salida forzada del régimen militar que gobernaba la Argentina desde 1966, que culminó con la llegada al poder de grupos opositores “maximalistas”, constituyó un hito en la literatura sobre transiciones democráticas. Guillermo O’Donnell (1979) modeló el proceso de salida del régimen autoritario como un juego de resultado incierto dependiendo de las acciones de los actores –por una parte los duros y los blandos del régimen y, por otra, la oposición maximalista y la moderada- de su capacidad para liderar y gobernar a los suyos y de sus márgenes de maniobra. Mas aún, la lectura de dicha experiencia hecha por O’Donnell permitió vincular analíticamente la modalidad de la salida del régimen militar con las posibilidades de consolidación democrática. Por contraste a lo sucedido en Argentina, para O’Donnell la ruta más prometedora para un exitoso proceso de transición y posterior consolidación democrática es la de una alianza tácita o explícita entre los blandos del régimen y la oposición moderada. Los términos de la negociación entre los socios de esta empresa, agregaba Przeworski (1988) deberían ser capaces de perdurar en el nuevo régimen. Para ello, los demócratas deberían dar garantías creíbles a los militares y sus aliados de clase que ciertos temas del pasado no serían revisados y que ciertos privilegios perdurarían bajo el nuevo régimen. Por ello, este analista concluía en tono pesimista, que muy probablemente las democracias deberían pagar el precio de cierto conservadurismo por su existencia, retirando ciertos temas del dominio público y del brazo de la justicia...”

Este tono cauteloso y moderado prevaleció también a la hora de adoptar una definición de democracia. En este sentido los analistas dejaron de lado una posible definición que la identifica con resultados sustantivos, tanto sociales como económicos, y en su gran mayoría adoptaron una que la identifica con procedimientos para la solución de problemas políticos. La definición de poliarquía de Dahl (1971) se transformó en un punto focal de la discusión...”

Eduardo Feldman, La Reflexión de la Evolución Politológica sobre la Democratización en América Latina: del cambio de régimen a la gobernabilidad y las instituciones, en *Instituciones y Desarrollo*, número 8 y 9 extraordinario, 2001 (en prensa).

A lo largo de los 90 va diluyéndose el dogma anterior de la neutralidad política de la cooperación al desarrollo. Crecientemente se acepta la democratización como un objetivo legítimo de desarrollo. Las agencias multilaterales y bilaterales van estableciendo programas de ayuda o cooperación a la democratización³. América Latina es un continente privilegiado en este sentido. Especialmente el PNUD América Latina impulsa proyectos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Otras Agencias preferirán adoptar como objetivo de su cooperación el concepto más neutral de “governance”, aunque abriéndose progresivamente a los contenidos democráticos⁴.

³ Vid. Carothers, *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

⁴ El concepto de “governance” y su interrelación con las instituciones empezó a popularizarse con anterioridad de la mano de las agencias internacionales. No obstante, su utilización está aún hoy día sujeta a peligrosas confusiones. En 1987 una publicación pionera del Banco Mundial identificaba desarrollo institucional con “el proceso de incrementar la habilidad de las instituciones para hacer un uso efectivo de los recursos financieros y humanos disponibles”. El campo del desarrollo institucional se identificaba con el de la gestión pública e incluso con el de la administración pública. En 1989, otra publicación del Banco Mundial identificaba la crisis que vivía África como una crisis de “governance” refiriéndose con ello a la extensiva personalización del poder, el incumplimiento de los derechos humanos fundamentales, la corrupción, y la prevalencia de gobiernos no electos y con graves déficits de “accountability”. En una publicación posterior de 1992, los autores reconocían que “a pesar de algunos éxitos alentadores de los préstamos para programas de ajuste y las reformas del sector público, el entorno facilitador es todavía deficiente en muchos casos. La eficiencia de las inversiones y reformas políticas impulsadas por el Banco dependen entonces, en estos casos, en la mejora del marco institucional para la gestión del desarrollo”.

La gobernabilidad democrática es en gran parte una construcción de y para los procesos de democratización latinoamericanos, sin perjuicio de que resulte perfectamente generalizable. Las democratizaciones latinoamericanas se producen además en un tiempo en que está cambiando el entorno y el paradigma tecnoeconómico, en que se ha agotado el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, con nula capacidad de maniobra fiscal por la carga de la deuda, crecientes retos sociales y escasas capacidades institucionales. La agudeza de los desafíos hará que vayan desmoronándose los regímenes autocráticos –ayudado el proceso en los 90 por el fin de la guerra fría– pero también hará que las “viejas democracias” latinoamericanas experimenten serias dificultades y formas de regresión neoautoritarias y que las nuevas democracias experimenten graves problemas de consolidación. Es en este sentido que se plantea en casi toda la región no sólo la transición a la democracia, sino el problema de gobernabilidad democrática. Los mexicanos, más reticentes inicialmente al uso de esta expresión, después de las elecciones del 2000 que han convertido el país en una verdadera poliarquía, son los que quizás la están utilizando hoy más profusamente.

Sin embargo, carecemos de un marco conceptual y analítico que nos permita abordar con una mínima precisión el tema de la gobernabilidad democrática. En términos prácticos, cuando se trata de concretar qué hay que atender y hacer para que una democracia sea gobernable, las propuestas son tantas y tan diversas que la “gobernabilidad” parece el nuevo compendio de las ciencias sociales. Frente a la desconfianza inicial por la palabra, a partir de cierto momento todo es gobernabilidad: asegurar mayorías parlamentarias a los Presidentes, construir consensos y coaliciones, fortalecer el sistema electoral y de partidos políticos, asegurar la suficiencia financiera del Estado, reordenar sus relaciones con los poderes descentralizados, reformar la policía y el ejército, introducir la nueva gestión pública, fortalecer el poder judicial y el estado de derecho, garantizar los derechos humanos, prevenir y gestionar conflictos y desastres, proveer bienes públicos... La gobernabilidad deja incluso de tener una dimensión exclusivamente política y se pasa a hablar de gobernabilidad económica, social, medioambiental, educativa, urbana...

De una idea inicial, meramente politológica, muy sencilla y acotada, centrada en que las relaciones entre el Presidente y el Legislativo (recuérdese el debate entre presidencialismo y parlamentarismo planteado desde la “gobernabilidad”) se articularan de modo tal que no se bloqueara la toma de decisiones poniéndose en riesgo el proceso de democratización, se ha pasado a un uso desbordado de la palabra que ya parece muy difícil de embridar conceptualmente.

La razón de este éxito, que desborda el ámbito latinoamericano ya, se encuentra quizás en que los grandes cambios registrados en el mundo durante los últimos 25 años plantean cuestiones que ya no pueden calificarse de mejor gobierno, administración o gestión pública. Lo que está en juego en muchos países (y en muchos sistemas sociales) no es el buen gobierno sino la gobernabilidad misma. El riesgo ya no es el mal gobierno sino la ingobernabilidad y la amenaza que conlleva de anomia y desintegración social. El fantasma de la ingobernabilidad no evoca sólo la regresión autoritaria o la pérdida de eficacia y eficiencia sino el estado de naturaleza aludido en el Leviatán de Hobbes en

1651 en el cual la vida humana sin un estado efectivo capaz de preservar el orden es “solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta”.

Los problemas de gobernabilidad ya no se dan, además, sólo a escala nacional: hoy son desafíos de naturaleza internacional planteados por la problemática transición a la sociedad “info/global”. La construcción de una economía que gracias a las nuevas tecnologías pueda funcionar en tiempo real y a escala planetaria, pero dejando amplios territorios marginados y profundizando las desigualdades, va a resultar forzosamente problemática. Tras la caída del Muro de Berlín en 1989 la hegemonía por la conducción del proceso corresponde claramente a los Estados Unidos que la ejercen a través de la alianza institucionalizada en el G-8. En realidad el intento de universalización de la democracia liberal –junto con la liberalización del comercio internacional, las desregulaciones y privatizaciones, la estabilidad macroeconómica y el ajuste estructural– forman parte del paquete de reformas –a veces conocidas como “Consenso Washington”– impulsadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y, en general, los organismos multilaterales de cooperación, dirigidas a reestructurar y acomodar a los países en desarrollo en el nuevo orden info/global. Pero si la economía se globaliza, no hay tendencia equivalente en la política. Lo que determina la situación del globo ante el nuevo milenio es la oposición entre globalidad económica y división política (Hobsbawm: 1999, 3)⁵

Aunque tras la caída del comunismo por un momento pareció que la gobernabilidad global iba a ser más fácil debido al aparente incontenible avance de la democracia liberal, estamos sin embargo ante una situación muy inestable por varias razones: (1) porque la mayoría de los estados nominalmente democráticos carecen todavía de bases sociales, institucionales y de cultura política para consolidar una democracia estable; (2) porque la incapacidad de muchos estados para generar desarrollo en el nuevo paradigma tecno/global genera pérdidas graves de legitimidad que se traducen en desgobierno, fraccionamientos y conflictos internos, regresiones autoritarias, fundamentalismos, economía criminal y corrupción, violencia, inseguridad y amenaza a las libertades, resentimiento antihegemónico, guerras de baja intensidad y terrorismo...⁶ (3) porque las potencias hegemónicas de la globalización no parecen dispuestas a asumir los costes generados por éstas para los países que tienen menores capacidades para adaptarse a las nuevas exigencias del desarrollo, limitando los llamados “bienes públicos globales” al aseguramiento de las condiciones para el funcionamiento eficaz del libre comercio, sin incluir cuestiones decisivas de sostenibilidad del desarrollo, de reducción radical de la pobreza y las desigualdades, de derechos humanos o de construcción de democracias de calidad⁷.

⁵ Hobsbawm, Eric, *El Mundo frente al Milenio*, conferencia pronunciada el 25 de noviembre de 1998, en <http://www.geocities.com>

⁶ Desde finales de los 80 los Estados Unidos han elaborado la doctrina que llaman de “conflictos de baja intensidad, que ya no supone la “gran guerra”, sino una intervención directa en solitario o con los aliados. Las nuevas amenazas son las insurgencias, el terrorismo y el narcotráfico, lo que significa, en palabras del Sr. R. Cheney cuando era Secretario de Defensa “confiar más que antes en fuerzas con alta movilidad, preparadas para la acción inmediata y –en la jerga del Pentágono– “with solid power-proving capabilities”, es decir, con capacidad de intervención militar decisiva a larga distancia. A este esquema han respondido las últimas intervenciones en la guerra del Golfo, Somalia, Bosnia, Afganistán...

⁷ Puede, por ejemplo, consultarse la importancia y la limitación a la vez de la agenda de gobernabilidad global del G-8, vid. www.g7.utoronto.ca/g7

“Los fracasos de este siglo han sido tan patentes, sobre todo en la esfera política y social, que se está perdiendo la fe en que los hombres son capaces de solucionar sus problemas. La locura de la ideología neoliberal y el abandono del proyecto de cambiar el mundo por la mayoría de gobiernos de la izquierda actual, me parecen igualmente síntomas de un notorio pesimismo intelectual. Esta abdicación ante los problemas del siglo XXI resulta sumamente peligrosa. Son problemas abordables, insolucionables sin decisiones humanas conscientes y colectivas. La más urgente tarea frente al milenio es que los hombres y las mujeres vuelvan a los grandes proyectos de edificar una sociedad mejor, más justa y más viable. Sin la fe en que estamos empeñados en grandes tareas colectivas no se consigue nada.. Y hay lugar para la esperanza...” (Hobsbawm: 1999, 12).

Veinticinco años después del informe de Crozier, Huntington y Watanuki sobre la ingobernabilidad de las democracias, Pharr y Putnam editaban, también bajo el auspicio de la Trilateral, un nuevo libro titulado “Disaffected Democracies. What’s Troubling The Trilateral Countries?”⁸. Si en el informe de 1975 la variable independiente eran los cambios socioeconómicos que planteaban problemas de gobernabilidad democrática, variable dependiente, ahora en el informe del 2000 la variable independiente y el problema que se tematiza es la caída de la confianza general en las instituciones y los liderazgos políticos. En efecto, aunque el compromiso con los valores democráticos es más firme que nunca, se observa empíricamente que la confianza en las instituciones y en los liderazgos democráticos ha disminuido en estos 25 años. Salvo en Holanda y parcialmente en Noruega, la satisfacción y la confianza en los partidos políticos, el Legislativo, la Administración y la confianza en la clase política en general en disminuido notoriamente. Esto se está traduciendo a veces en demandas importantes de reformas políticas y electorales, de reconstrucción de ciudadanía y del espacio democrático, de nuevos cauces para la participación política. Pero en conjunto se registra una desvinculación creciente de la ciudadanía respecto de la vida política. Tratando de explicar este fenómeno se establecen tres variables dependientes: la información disponible por los ciudadanos; los criterios de evaluación de los ciudadanos, y el desempeño de las instituciones democráticas. La conclusión del informe que reseñamos es contundente: las causas de pérdida de confianza en las instituciones democráticas no se halla en factores socioeconómicos sino en la propia política.⁹

Seguramente estamos ante una situación que podríamos describir del modos siguiente: los ciudadanos creen más que nunca en la democracia pero no creen que la democracia cristalizada en las instituciones y liderazgos del presente sea capaz de hacer frente a los desafíos planteados por un tiempo histórico nuevo: la transición hacia la sociedad global, de la información y del conocimiento. No estamos, pues, ante una crisis de los valores democráticos, más firmes y universalizados que nunca, pero sí seguramente ante una crisis de las formas y capacidades institucionales en que cristalizaron estos valores en las sociedades industriales.

2. Del Desbordamiento a la Confusión Conceptual: Gobernabilidad y “Governance”

⁸ Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (2000), *Disaffected Democracies. What’s Troubling The Trilateral Countries*, New Jersey: Princeton University Press. Puede verse un análisis comparativo entre el informe de 1975 y éste en E.Feldman, “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 *Instituciones y Desarrollo*, núm 7, noviembre 2000, pág. 123, en www.iigov.org

⁹ Para un estudio en profundidad de la desafección política señalando sus diferentes efectos para las democracias tradicionales y las nuevas democracias, vid. Mariano Torcal, “La desafección política en las nuevas democracias del Sur de Europa y Latinoamérica”, en *Instituciones y Desarrollo*, números 8 y 9, 2001, pág. 229 y ss.

Con la notable excepción del PNUD latinoamericano y alguna otra, la comunidad del desarrollo no ha utilizado la expresión gobernabilidad (“governability”) sino “governance”, a veces impropia y hasta conscientemente traducida al español como gobernabilidad. Adelantamos nuestra posición: gobernabilidad y “governance” son dos conceptos interrelacionados pero que es necesario separar a efectos analíticos.

¿De dónde procede el éxito de la “governance” tanto en la academia como en la comunidad del desarrollo y en general en la retórica político-administrativa actual? El uso es reciente, corresponde a los 90 y especialmente a su segunda mitad. Entre los 50 y los 70 la comunidad del desarrollo se aplicó a la reforma administrativa, entendida desde la racionalidad instrumental y la neutralidad política. Durante los 80 se introdujo la perspectiva de las políticas públicas y se teorizó el paso de la administración a la gerencia o “management” público, manteniéndose la lógica de racionalidad instrumental y neutralidad política de la etapa anterior. Las políticas sintetizadas en el llamado Consenso de Washington y los programas de reformas integrales del sector público que las acompañaron (“public sector management reform”) respondieron a esta misma lógica. En este contexto, por ejemplo, el PNUD creó el MDD, “Management Development División”, que sólo entrados los 90 se convirtió en el MDGD, “Management Development and Governance División”. A lo largo de esta década la palabra “governance” quedó incorporada al lenguaje de la comunidad del desarrollo.

El aprendizaje reseñado también nos ha hecho cambiar nuestro concepto de “governance” y tendrá que hacernos cambiar también nuestra práctica de cooperación a la misma. Hasta hace muy poco tiempo por “governance” entendíamos “la forma en que el poder o la autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo” (Pnud: 1997, Banco Mundial: 1995). La “governance” se confundía así en gran parte con el “public sector management” y la cooperación al desarrollo con una operación de asistencia técnica facilitadora de nuevas y mejoras “racionalidades instrumentales”. Se trataba, en suma, de mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales en la formulación y gestión de políticas públicas.

El PNUD hoy maneja un concepto de “governance” completamente diferente. En nuestro último informe sobre desarrollo humano, nuestro nuevo administrador, el Sr. Malloch Brown, señala que ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas y que éstas –la “governance”- ya no se refieren sólo a las organizaciones gubernamentales porque enmarcan y entrelazan una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado, y ello tanto a nivel local como nacional e internacional (p. V). Nuestro informe enfatiza que “el desafío de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales sino encontrar las reglas y las instituciones de una “governance” mejor –local, regional, nacional y global- para preservar las ventajas de los mercados y la competencia global, pero también para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaja para la gente y no sólo para los beneficios” (p. 2). En este contexto “governance” para el Pnud significa hoy “el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (p. 8).

Elena Martínez, Directora del Buró de América Latina y el Caribe del PNUD, México, octubre 1999.

Este entendimiento de la “governance” como instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil) así como la asunción de su importancia para el desarrollo trae su causa de diversos factores:

- la formulación de la teoría de la “governance” para explicar la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes de actores gubernamentales y no gubernamentales multinivel¹⁰
- el reconocimiento desde la ciencia política más conectada al trabajo por el desarrollo de la necesidad de disponer de mejores marcos analíticos capaces de relacionar el régimen político con el desarrollo

“Desde una perspectiva politológica, Hyden ha desarrollado un concepto de” governance” basado en el concepto de “régimen” que es una convención para designar “las normas explícitas e implícitas que definen quiénes son los actores políticos relevantes y a través de qué canales y con qué recursos se posicionan activa y políticamente” (definición debida a Guillermo O’Donnell). Un régimen no es un conjunto de actores políticos, sino más bien un conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público. Esta noción de espacio público comprende tanto al estado como a la sociedad civil y traza la línea divisoria entre público y privado...

Sobre esta base, Hyden desarrolla un concepto de “governance” como la gestión consciente de las estructuras del régimen con la mirada puesta en el fortalecimiento de la legitimidad del espacio público. En esta definición, régimen y estructura de “governance” significan lo mismo, y las estructuras se hallan basadas en normas. La legitimidad es la variable dependiente producida por una “governance” efectiva... “Governance” y políticas públicas son entidades conceptuales diferentes aunque en la práctica se afectan mutuamente. “Governance” se refiere a la “metapolítica” y concierne a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Una aproximación del tipo “governance” debe explorar el potencial creativo de estos actores, y especialmente la habilidad de los líderes de superar la estructura existente, de cambiar las reglas del juego, y de inspirar a otros para comprometerse en el esfuerzo de hacer avanzar la sociedad hacia nuevos y productivos caminos. La “governance” concierne a la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica que es improbable que pueda emerger un estado fuerte en ausencia de una sociedad civil vibrante.

De acuerdo con lo anterior, “governance” tiene dos dimensiones: (a) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y (b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural. Esto permite focalizar la “governance” desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, “governance” implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, “governance” compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva”

Joan Prats, Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-Saharan Africa, paper, UNDP-MDGD, 1996).

- el reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no depende sólo de la acción de gobierno o gobernación (“governing”) sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores¹¹, de cuya calidad depende la gobernabilidad

¹⁰ Vic. R. Mayntz, “Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance”, en *Instituciones y Desarrollo*, número 7, noviembre 2000, pp. 35-51.

¹¹ Osborne y Gaebler, dos reconocidos gurus de la “reinención del gobierno”, en 1992, expresaron gráficamente este proceso: “Pero nuestro problema fundamental hoy día es que tenemos el tipo equivocado de gobierno. No necesitamos más o menos gobierno sino mejor gobierno. Para ser más precisos necesitamos mejor “governance”. “Governance” es el proceso mediante el que solucionamos colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad. El gobierno es el instrumento que usamos. El instrumentos ha quedado anticuado y el proceso de reinención ha empezado.- En los 80, los líderes del gobierno y de los negocios cayeron en la cuenta de que nuestra

La gestión pública, según Metcalfe, debe ser entendida como gestión a nivel “macro” relacionada con el cambio estructural a nivel de relaciones multiorganizacionales, mientras que la gestión privada funciona a nivel “micro” centrándose en organizaciones específicas. Los problemas emergen cuando los reformadores intentan implementar técnicas de gestión de nivel micro en un espacio multiorganizational “donde no pueden suponerse ni el consenso en los fines ni la gestión por decisión de autoridad”. La gestión pública se refiere al cambio, no a nivel organizacional o micro –que la meta de la gestión del sector público y privado-, sino a nivel macro o estructural entendido como orientando la transición hacia un nuevo marco institucional. Metcalfe ve la diferencia entre los dos niveles de gestión similar a la que existe entre las reglas del juego y las estrategias de los actores. Es fácil reconocer que cambiar las reglas del juego (la “governance” o la estructura institucional) es un cambio de naturaleza diferente al que implica cambiar las estrategias de los actores individuales.

El profesor Kooiman ha desarrollado una interesante distinción conceptual entre “governing”, “governance” y “governability” que considera como fundamentos de una teoría sociopolítica de la “governance” in statu nascenti. Su punto de partida es que como consecuencia de la complejidad, diversidad y el dinamismo de las sociedades contemporáneas, los esfuerzos de gobernación (“governing”) son por definición procesos de interacción entre actores públicos y los grupos de interés o individuos implicados. Gobernar (“governing”) en el sentido de Kooiman equivale a la concepción de la gestión pública a nivel macro de Metcalfe. Consiste fundamentalmente en coordinar, orientar, influir, equilibrar... la interacción entre los actores políticos y sociales. Para concluir, Kooiman considera que la gobernación puede verse como intervenciones (orientadas a metas) de actores políticos y sociales con la intención de crear una pauta de interacción más o menos estable y predecible dentro de un sistema sociopolítico que será tanto más posible cuanto más acorde con los deseos u objetivos de los actores intervinientes.

El concepto de gobernación se encuentra fuertemente vinculado al de “governance”. La governance puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos. El concepto de “governance” es básicamente una herramienta analítica y descriptiva. Pero en la medida en que una pauta de “governance” puede verse como el resultado de las intervenciones de los actores, también tiene una dimensión normativa. Es posible preguntarse qué pauta de interacción resulta deseable (por ejemplo, en términos de incentivar el desarrollo), qué actores deben jugar un rol en la reforma institucional, y qué constricciones deben tenerse en cuenta.

Por gobernabilidad Kooiman entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación. Este concepto de gobernabilidad no contempla las necesidades como algo perteneciente a la sociedad y las capacidades como algo perteneciente al gobierno. En las sociedades interdependientes contemporáneas las necesidades y capacidades deben verse también como interdependientes y por tanto a la vez como políticas y sociales, públicas y privadas, referentes al estado y a la sociedad. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de “governance” y de gobernación. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. Pero este ajuste depende de las estructuras de “governance” y de los actores de gobernación (“governing actors”). Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado final depende de la estructura institucional o fábrica social y de los actores.

economía sufriría a menos que mejorásemos nuestras escuelas, nuestros sistemas de formación y controlásemos los costes del sistema de salud. Para hacer todo esto no debemos solamente reestructurar las instituciones y los mercados sino que debemos forzar el cambio en algunos de los grupos de interés más poderosos del país –profesores, altos directivos, sindicatos, doctores, hospitales... De repente hay menos dinero para el gobierno –para “hacer” cosas, proveer servicios-. Pero existe más demanda de “governance” –para liderar la sociedad, convenciendo a los diversos grupos de interés para alcanzar objetivos y estrategias comunes. Hay todavía otra razón por la que nuestros líderes públicos se concentran más hoy en catalizar y facilitar el cambio que en proveer servicios. Se dedican a proveer menos gobierno pero más “governance” (Osborne y Gaebler, 1992, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. M.A.: Addison Wesley).

Joan Prats, Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-Saharan Africa, paper, 1996

- el creciente reconocimiento, desde diversas y hasta opuestas aproximaciones académicas, de la importancia de las instituciones para el desarrollo. Tanto desde la historia económica neoinstitucionalista de North como desde el neoinstitucionalismo de la “elección racional” de Mancur Olson, como desde la perspectiva no institucionalista de Amartya Sen, como de la gran diversidad de estudios empíricos desarrollados, existe un consenso cada vez mayor sobre la correlación fundamental entre instituciones y desarrollo

“Los individuos vivimos y operamos en un mundo de instituciones, de las que no somos siempre conscientes, muchas de las cuales trascienden hoy las fronteras nacionales. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen en gran medida de las instituciones que existen y de cómo funcionan. Las instituciones no sólo contribuyen a nuestras libertades, sino que deben ser evaluadas en función de su contribución a nuestras libertades. Así lo exige el contemplar el desarrollo humano como libertad..”
Amartya Sen (2000), *El Desarrollo como Libertad*, Barcelona: Paidós

El uso creciente de la palabra “governance” como distinta de “governability” ha llevado a la Real Academia Española y a la Unión Europea, que sepamos al menos, a proponer su traducción por “gobernanza” un galicismo medieval en desuso¹². Cualquiera que sea la suerte de la traducción propuesta, lo que se quiere significar es la diferencia conceptual entre “gobernanza” y “governabilidad” a pesar de la reconocida imprecisión del campo semántico de ambas.

En un trabajo reciente, Renate Mayntz recuerda que la propia palabra “governance” está experimentando una interesante evolución semántica: inicialmente “governance” se utilizó como sinónimo de “governing” (que proponemos traducir por gobernación) o proceso de gobernar a través de las organizaciones de gobernación (“governing organizations”). Pero –advierte- el campo semántico de la palabra se ha ampliado con dos nuevas acepciones: (1) hoy se recurre a “governance”, en primer lugar, para indicar “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 lo privado”; (2) pero, en segundo lugar, se está recurriendo a “governance” para indicar algo mucho más amplio: inicialmente desde la economía de los costes de transacción, pero con mayor generalidad después, se descubrieron formas de coordinación social diferentes no sólo de la jerarquía sino de los mercados, recurriéndose entonces a la expresión “governance” para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social. Esta segunda acepción amplía de modo tal el campo semántico que la “governance” pierde pie en la teoría política para convertirse en una teoría general de

¹² Los servicios de la Comisión Europea analizaron las diversas traducciones del término “governance” a las lenguas oficiales de la Unión Europea, sugiriendo el uso de la palabra “gobernanza” en español, hasta el punto de titular “Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea” a un interesante proyecto en deliberación que puede consultarse en este mismo número de *Instituciones y Desarrollo*. Poco más tarde la propia Real Academia Española de la Lengua ha tratado de cerrar el debate, optando en noviembre del 2000 por la acepción “gobernanza” aunque admitiendo el uso como sinónimo de gobernabilidad (cfr. Departamento de Español al Día, RAE).

las dinámicas sociales¹³. En tal caso la pregunta es si la gobernanza como paradigma emergente puede aportar algo que no aporte una perspectiva institucionalista de la política.

3. La Gobernabilidad Pura y Dura y su Relación Problemática con el Desarrollo

La gobernabilidad es una cualidad que proponemos se postule de las sociedades o sistemas sociales no de sus gobiernos. Hablamos de la gobernabilidad de un país o de una ciudad no de sus gobiernos, aunque obviamente las cualidades y calidades de éstos son un factor importantísimo de la gobernabilidad.

Un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. Esta es una caracterización inicial de la gobernabilidad muy inspirada en la formulada por Coppedge¹⁴, que nos parece válida como punto de partida, aunque para llegar a una caracterización final que creemos bastante diferente y ya relevante a efectos de desarrollo.

La formulación más elaborada de este concepto inicial exige: (a) desarrollar el concepto de actor estratégico, (b) desarrollar el concepto de reglas y procedimientos de ejercicio de autoridad, (c) considerar si el orden público debe incluirse como un elemento del concepto de gobernabilidad y (d) considerar si el concepto de gobernabilidad es un concepto meramente positivo o puede abordarse también desde una perspectiva normativa.

Consideremos, en primer lugar, el concepto de actor estratégico. Por tal entendemos a todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.

Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera,

¹³ “Puede suceder que al extender el paradigma politológico originario para absorber en el mismo plano todas las formas individuales de coordinación, o de orden social, esto se tradujera en una excesiva extensión del paradigma mismo, que acabaría por allanar aquella atención selectiva indispensable que –al menos para la mente humana- es un prerrequisito de la construcción teórica. En cualquier caso, no se trataría de una teoría de la “governance” política, sino de una teoría mucho más general de las dinámicas sociales, convirtiéndose, así, no en una simple extensión de la primera, sino en un paradigma completamente nuevo” (R. Mayntz, “Nuevos Desafíos de la Teoría de la Governance”, en *Instituciones y Desarrollo*, número 7, noviembre 2000, págs. 35-51).

¹⁴ Michael Coppedge, “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”. En PNUD-CORDES (compiladores) Ecuador: *Un Problema de Gobernabilidad*, Quito, CORDES-Pnud: 1996.

sistema judicial, gobiernos estatales o municipales claves...), o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología...), o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente...), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas...), o de la autoridad moral (iglesias)...

Cada recurso tiene un grupo prototipo asociado a él: el gobierno y la burocracia con los altos cargos públicos, los tecnócratas y los medios de comunicación con las ideas y la información, las empresas con los factores de producción, el ejército y la policía con la fuerza violenta, los partidos políticos con los activistas, y la autoridad moral con la Iglesia. Sin embargo, algunos grupos derivan su poder de más de un recurso: los partidos cuentan con activistas, ideas, autoridad moral (cuando son respetados) y los cargos públicos (cuando están en el gobierno); el gobierno cuenta con todos los recursos posibles en un momento o en otro. Cualquier grupo que controle uno o más de estos recursos es potencialmente un actor estratégico. Pero su poder también depende de la solidez del grupo, o del grado en el cual los miembros individuales o los subgrupos que los componen se comportan como un bloque sólido. La solidez depende de la organización, la unidad y el objetivo del grupo. La organización cuenta porque los grupos latentes tienen poco poder, mientras que los grupos pequeños que pueden hacer demandas concertadas, y perseguirlas, ejercen un poder desproporcionado a sus recursos. La unidad importa porque un grupo que trabaja por un objetivo común es más poderoso que un grupo dividido trabajando por objetivos contrarios. Finalmente, el ejercicio efectivo del poder depende del grado en el que el grupo tienen un claro objetivo, ya que incluso un grupo bien organizado, dotado y unido tiene poco poder si carece de un “proyecto” que promover. Los actores estratégicos típicos en América Latina son el gobierno (los líderes políticos en la Administración), el ejército, la burocracia y las empresas estatales, las cuales son conocidas colectivamente como el Estado; las asociaciones de empresarios, los sindicatos y confederaciones de trabajadores, las organizaciones de agricultores, la Iglesia y otros grupos de interés, a los que se conoce colectivamente como la sociedad; y los partidos políticos que intentan ser un mediador entre el Estado y la sociedad.

Michael Coppedge (1996), 93

Todo análisis de gobernabilidad comienza con el establecimiento del mapa de los actores estratégicos. Para ello hay que superar el simplismo del tipo relaciones “estado-sector privado-sociedad civil” para intentar captar la complejidad y diversidad de los actores, sus expectativas y conflictos, las reglas de interacción explícita o implícitamente adoptadas, y la adecuación de todo ello a los desafíos que el sistema sociopolítico tiene planteados.

El análisis tiene que comenzar identificando en un momento histórico dado los actores estratégicos –internos o internacionales-, los recursos de poder que controlan, su solidez interna, sus expectativas, sus mapas mentales, su capacidad para representar o para agregar los intereses que dicen representar o expresar, el tipo de alianzas estratégicas –internas o internacionales- y los conflictos en los que están envueltos. El análisis no se conforma con abstracciones excesivamente simples del tipo “el Estado”, “el sector privado” o las “organizaciones de la sociedad civil”. Hay que descender al nivel de organizaciones, grupos y personas. Por ejemplo, el estado es conveniente verlo como una suma de partidos políticos, presidente, burocracia, ejército, empresas estatales, poder judicial, grupos parlamentarios estratégicos... El sector privado debe verse como asociaciones empresariales generales y de sector o empresas clave, nacionales o transnacionales, sindicatos... La sociedad civil debe especificarse en asociaciones poderosas, organizaciones no gubernamentales, iglesias y otros grupos estratégicos...

Cómo analizar la gobernabilidad

1. Identifica a los actores estratégicos...

2. Comienza con actores no estatales. Piensa sobre cómo los recursos y la solidez del actor afectan a sus relaciones con otros actores no estatales (si son relevantes) y con el estado, que provisionalmente es tratado como un actor individual. Para ser más exactos piensa sobre los siguientes aspectos de institucionalización:

(a) Inclusión: ¿Se reconocen los actores unos a otros como partes negociadoras legítimas? Si no, ¿qué tácticas adoptan los actores excluidos para tratar de ganar un sitio en la mesa? ¿Cómo intentan excluirlos los otros actores?

(b) Luchas de poder: ¿aceptan los actores la distribución existente de poder? Si no, ¿qué tácticas adoptan para intentar aumentar su propio poder o reducir el de otros?

(c) Negociación: ¿qué fórmulas estables y mutuamente aceptables, si hay alguna, han negociado los actores para gobernar sus relaciones? Si no hay fórmulas estables ¿qué tácticas utilizan los actores con el fin de que pueden ser renegociadas? Si hay una fórmula estable que no es aceptada totalmente ¿cómo intentan algunos actores desviarla para su propio beneficio sin rechazarla totalmente?

El segundo paso consiste en establecer los retos a la gobernabilidad que el estado debe intentar resolver:

3. Analiza la gobernabilidad intraestatal del sistema de partidos: disgrega el estado en sus componentes y establece los recursos y la estabilidad de cada uno.

4. Piensa en cómo los recursos y la solidez de cada actor estatal y del sistema de partidos afectan a sus relaciones con otros actores estatales, considerando la inclusión, las luchas de poder dentro del Estado, la negociación de fórmulas, y la formalización de fórmulas.

5. Si el país es una democracia, piensa si las relaciones entre los actores estatales son compatibles con las normas especiales de la gobernabilidad democrática, tales como la subordinación del ejército y de la burocracia a los civiles elegidos en el gobierno, y la responsabilidad del gobierno con los partidos en el Congreso.

6. Basándote en los puntos 4 y 5, haz una valoración más sofisticada de los recursos y de la solidez del estado. Extrae conclusiones sobre la capacidad del estado para resolver los retos procedentes de la sociedad.

M. Coppedge, ob.cit., pp. 65-66.

En segundo lugar, debemos desarrollar el concepto de “reglas y procedimientos” a través de los se toman decisiones de autoridad y los actores estratégicos resuelven sus conflictos. Coppedge llama “fórmulas” a estas reglas y procedimientos. En realidad, estas reglas, procedimientos o fórmulas –formales o informales- constituyen el verdadero régimen político de un país.

Las reglas y procedimientos son fundamentales porque deciden cómo se toman e implementan las decisiones de autoridad y, al hacerlo, definen quiénes son los actores estratégicos, cómo puede llegar a accederse a esta categoría dentro del sistema de gobernabilidad establecido, qué relaciones de simetría o asimetría de poder se dan entre los actores, cómo se resuelven los conflictos entre los mismos, cómo protege cada uno los beneficios conquistados en el seno de una “coalición distributiva”...

Estas reglas y procedimientos determinan el tipo de relaciones que se establece entre el poder político, por un lado, y la esfera económica y social, por otro. Pueden estar más o menos institucionalizadas, entendiendo por tal, el grado en el que su acatamiento es más o menos el fruto del acatamiento a una voluntad personal o a unas reglas y procedimientos abstractos que se acatan por encima e independientemente de las personas. La institucionalización, así entendida es lo que Rousseau llamaba el “salto civilizatorio” o paso del gobierno de las personas al gobierno de las leyes. El grado mínimo de institucionalización vendría representado por la sujeción de todos los actores estratégicos, incapaces de darse un mínimo orden contractual o legal de interacción, a un autócrata que garantizaría con su voluntad discrecional el orden y la paz social. La gobernabilidad será tanto mayor cuanto mayor sea el horizonte de duración de las reglas y procedimientos, es decir, su institucionalización. Cuando la gobernabilidad es procurada por el arbitrio de un caudillaje personalista que descuida la formación de

instituciones duraderas que lo hagan prescindible, estaremos ante una gobernabilidad falente, ocasional, no sostenible, independientemente de que el caudillo haya conquistado el poder electoralmente o por la fuerza. Napoleón reconoció esta elemental verdad cuando dijo que “los hombres no pueden fijar la historia. Sólo las instituciones pueden hacerlo”.

Las reglas y procedimientos de la gobernabilidad serán tanto más duraderas cuanto mayor grado de conflicto entre los actores estratégicos sean capaces de contener y procesar pacíficamente. La crisis de gobernabilidad sólo se produce en realidad cuando el conflicto entre los actores tradicionales por su poder relativo o el conflicto con nuevos actores emergentes pone en cuestión no una regla, procedimiento o fórmula específicos sino la misma matriz institucional que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico. Hay muchos conflictos que lejos de poner en crisis la gobernabilidad, mediante su solución positiva contribuyen a la adaptabilidad y fortalecimiento de las fórmulas de gobernabilidad existentes. En este sentido cabría hablar de eficiencia adaptativa para designar aquélla cualidad de las fórmulas que posibilita el reconocimiento y solución positiva de los conflictos mediante la adaptación de las fórmulas a los nuevos equilibrios entre los actores estratégicos.

En sociedades dinámicas, complejas, diversas y *volis nolis* impactadas por la internacionalización, los actores estratégicos viven permanentemente oportunidades y amenazas para aumentar o disminuir su poder relativo. Además, muchos grupos de interés pugnan por permanecer o por acceder a la condición de actor estratégico. Cada cambio tecnológico, económico, social o de entorno, genera un nuevo escenario de amenazas y oportunidades para el conjunto de actores estratégicos. La apertura del proceso privatizador puede ser una excelente oportunidad para algunas élites económicas y políticas locales aliadas a capitales transnacionales, pero es una amenaza para los sindicatos que habían hecho de la patrimonialización parcial de estas empresas uno de sus recursos de poder más importantes. La pérdida por las Fuerzas Armadas de los sectores empresariales que aún controlan en algunos países latinoamericanos es una pérdida de un recurso de poder de éstas, pero puede ser una oportunidad para los sectores empresariales privados. El intento de creación de un servicio civil meritocrático será visto como una oportunidad por los servidores civiles profesionales y por los aspirantes cualificados para serlo, pero será vivido como una amenaza por los partidos políticos que toman la clientelización del servicio civil como un recurso de poder. La garantía internacional del respeto a los derechos humanos puede vivirse como una pérdida de poder por los organismos represores tradicionales, pero como una oportunidad para devenir actor estratégico por parte de grupos tradicionalmente represaliados...

El grupo que quiere proteger o incrementar su poder relativo puede utilizar diferentes tácticas: fortalecer sus recursos de poder y efectividad, buscar nuevas alianzas, socavar el poder de los otros grupos, conseguir recursos de poder diferentes de los que le son característicos (sindicatos que consiguen propiedad de empresas; iglesias que crean o influyen en partidos políticos; empresarios que controlan medios de comunicación...), ordenar sus recursos con más eficacia mediante el fortalecimiento organizativo... (Coppedge: 67). El grupo que quiere ser reconocido como actor estratégico puede pretender encontrar su espacio dentro de la matriz institucional mediante la modificación de alguna fórmula específica de la misma: caso de los zapatistas en México y de algunos otros movimientos indígenas emergentes, o, por el contrario,

puede plantear un cambio fundamental de la matriz institucional como sucede con algunos movimientos guerrilleros y algunos planteamientos indígenas... Las tácticas que utilizarán son completamente diferentes: desde el cambio en la coalición gobernante, la provocación de la crisis ministerial, la votación de no confianza, la moción de censura, la reforma constitucional o legislativa, etc... hasta la subversión, la guerra, la violencia, el terrorismo, la movilización social, la agitación ideológica, la búsqueda de alianzas internas e internacionales... En Venezuela, el actual Presidente Chávez utilizó diversas tácticas y recursos de poder para provocar una alteración radical de la matriz institucional de la Cuarta República plasmada en las fórmulas aún en gestación de la gobernabilidad incierta característica de la Quinta República.

El concepto de gobernabilidad asume, pues, el conflicto entre actores como una dimensión fundamental sin la que no sería posible interpretar la dinámica de las reglas, procedimientos o fórmulas llamadas a asegurar la gobernabilidad en un momento y un sistema sociopolítico dados. A mayor eficiencia adaptativa de las fórmulas, mayor será el grado de procesamiento de los conflictos, mejor el aprendizaje colectivo y el desarrollo incremental de nuevas fórmulas y, en definitiva, mayor la calidad de la gobernabilidad existente.

En tercer lugar, debemos debatir si la gobernabilidad exige sólo la aceptación de las reglas y procedimientos por los poderosos o exige, además, un grado de cumplimiento – por grado o por fuerza- mínimo y generalizado de las decisiones de autoridad por parte también de los actores no estratégicos y de la gente en general. En palabras más tradicionales se trata de saber si la gobernabilidad exige el orden público general. La cuestión es importante en algunos contextos nacionales y urbanos latinoamericanos en que los actores estratégicos han conseguido dirimir electoralmente sus conflictos –bajo mayor o menor tutela internacional- y establecer algún sistema de frenos y contrapesos –con fuertes rasgos informales- en sus interrelaciones, pero sin llegar a generar un ordenamiento universal de las interacciones. Fuertes bolsas de informalidad o exclusión viven al margen del orden generado por y para los actores estratégicos. El horror de la sociedad al vacío hace que en estos agujeros de institucionalidad formal se desarrollen estructuras informales que pueden llegar a ser culturales e institucionalizadas y que en general conviven con fuertes dosis de anomia, desintegración social, pobreza, economía de supervivencia y emprendizajes criminales... El debate gira sobre si la desestructuración social con todas sus graves consecuencias significa ingobernabilidad cuando los actores poderosos son capaces de impedir el nacimiento de nuevos actores que produzcan conflictos que las reglas y procedimientos vigentes no son capaces de resolver. La respuesta a este debate exige, creemos, considerar las relaciones entre gobernabilidad y desarrollo.

La pregunta es ¿gobernabilidad para qué? Si la gobernabilidad es compatible con las dictaduras, la represión feroz, los caudillajes personalistas que abortan el desarrollo institucional, los fundamentalismos, las coaliciones distributivas que bloquean los procesos de reforma, las hambrunas, la destrucción medioambiental etc., ¿de qué y a quién sirve la gobernabilidad así entendida? La respuesta de todos los conservadores del mundo es siempre la misma: la gobernabilidad existente es la única posible, el pueblo no está preparado, no hay alternativa positiva posible, o el orden existente o el caos entendido como vuelta al estado de naturaleza –al margen de que mucha gente pueda ya estar viviendo en tal estado- (como en el viejo cuento, el dictador arenga a la población

diciéndole “o yo o el caos”. La población grita “¡el caos, el caos!”, y él contesta impasible: “no importa yo también soy el caos”).

Finalmente, consideremos las relaciones entre gobernabilidad y desarrollo. Si la gobernabilidad fuera un fin en sí misma, tendríamos que medirla y ordenar los países en más o menos gobernables, en función de la capacidad del régimen político para integrar a los actores estratégicos y asegurar la eficacia del ejercicio de la autoridad. La gobernabilidad vendría a coincidir con el grado de “ley y orden” existente, independientemente de la naturaleza y calidad de la ley y de las consecuencias económicas y sociales del tipo de orden vigente. La gobernabilidad así planteada, como institucionalidad socio-política capaz de generar orden o al menos de impedir la descohesión social, es ajena a la idea de desarrollo. Así considerada, no tenemos argumentos para negar que la gobernabilidad de una dictadura fundamentalista es menor que la de Holanda, por ejemplo. Parece claro que desde la lógica de la cooperación al desarrollo esta aproximación a la gobernabilidad no resulta relevante.

Cuando pasamos a reconocer que existen unas formas de gobernabilidad capaces de producir desarrollo y otras que no, la aproximación a la gobernabilidad cambia necesariamente. Si axiológicamente asumimos que la gobernabilidad tiene que ser evaluada en función de su capacidad para producir desarrollo o bienestar en la gente, entonces resulta que:

- Aunque el desarrollo exige gobernabilidad, no toda forma de gobernabilidad es capaz de producir desarrollo, por lo que resulta fundamental especificar qué formas de gobernabilidad son capaces de generar desarrollo y cuáles no.
- La misma ambivalencia se percibe entre la gobernabilidad y el conflicto antisistémico. La gobernabilidad no productora de desarrollo es compatible sólo con los conflictos resolubles dentro del marco de reglas y procedimientos que la definen. Cuando un viejo actor disidente u otro nuevo emergente tienen recursos de poder suficientes para replantear el cambio radical del marco institucional de la gobernabilidad existente (alterando así los equilibrios de poder y los intereses representados en la toma de decisiones) el conflicto resulta incompatible con la gobernabilidad existente, pero puede –no necesariamente- ser generativo de una nueva gobernabilidad más incentivadora del desarrollo. En tales casos, la lógica de la cooperación al desarrollo obliga a reconocer respetuosamente al conflicto y apoyar su desenlace positivo. La cooperación a la gobernabilidad no es la negación o anulación sino el reconocimiento y discernimiento del conflicto así como la capacidad para actuar para su resolución en formas de gobernabilidad superiores en tanto que más capaces de producir desarrollo. El análisis y el apoyo a la superación positiva del conflicto pasan a ser así temas claves de la cooperación a la gobernabilidad y el desarrollo.

El que el desarrollo humano implique –como razonamos después- democracia y gobernabilidad democrática no significa que toda gobernabilidad democrática produzca desarrollo humano. En realidad, democracia y autocracia son categorías politológicas no construidas para significar potencialidades de desarrollo. Pero el debate se ha producido y sigue vivo y en buena parte abierto. Nuestra posición es que no podemos hablar de desarrollo humano –por las razones que después se exponen- sin lucha por o progreso en la democracia y su gobernabilidad. Pero 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.

Mancur Olson y el neoinstitucionalismo en general han avanzado mucho en el relevamiento de los rasgos institucionales que posibilitan que en una autocracia y en una democracia se desarrollen políticas públicas y comportamientos privados que generan crecimiento. Cuando los actores estratégicos –democráticos o autocráticos- convienen en un marco institucional duradero que, a través de frenos y contrapesos productores de seguridad jurídica, define y protege eficazmente los derechos de propiedad, la libertad de empresa y la garantía de cumplimiento de los contratos para el conjunto de la población, en tales condiciones el sistema político protegerá la autonomía y la libertad económica del sector privado integrador potencialmente de toda la población y un tipo de ordenación y acción del sector público respetuoso y protector de las misma: con horizonte a largo plazo, este sistema institucional producirá crecimiento sostenido que beneficiará al conjunto de la población. La clave para la producción de crecimiento no está, pues, en la naturaleza del régimen político sino en la base institucional y más concretamente en la institucionalidad económica y de las garantías de protección y apoyo de la autonomía de ésta por la autoridad política. No basta, pues, con tener autocracia para producir desarrollo; tampoco con celebrar elecciones para que la democracia produzca crecimiento. La clave está en generar las instituciones económicas y políticas del crecimiento de calidad, y aunque sabemos bastante de cuáles son éstas, sabemos mucho menos de cómo construirlas¹⁵.

La gobernabilidad pura y dura –la que se contempla como predicado del régimen político y no como atributo del desarrollo- es sinónima de estabilidad política. Ésta es compatible con el conflicto siempre que se trate de un tipo de conflicto capaz de resolverse dentro de las reglas y procedimientos convenidos y cumplidos por los actores estratégicos. En entornos muy estables y aislados, los actores, las reglas y los procedimientos tenderán a ser rígidos. Tenderá a dificultarse la emergencia de nuevos actores, se propenderá a ningunear los intereses y las valoraciones que no puedan ser asimilados por los actores estratégicos asentados. Las autocracias y las partidocracias con escasa capacidad de agregación de intereses y valoraciones sufren de esta rigidez institucional. Son capaces de procesar los conflictos entre actores estratégicos sólo cuando no cuestionan las reglas del juego. El precio a pagar es la marginación o la exclusión de muchos intereses y valoraciones presentes en el cuerpo social, que quedará sometido entonces a un fuerte riesgo de desestructuración: la ciudadanía se resentirá necesariamente por la coacción física y moral que será necesario utilizar para garantizar un orden público que estará no obstante siempre amenazado. La gobernabilidad falente se mantendrá de todos modos mientras los intereses excluidos o marginados no vean la oportunidad –a través de un análisis costo beneficio intuitivo- de invertir en la

¹⁵ Una excelente exposición del estado del arte de las relaciones entre instituciones y desempeño económico puede encontrarse en Jean-Jacques Dethier, *Governance and Economic Performance. A Survey*, ZEF Discusión Paper on Development Economics, Bonn, April 1999, en <http://www.zef.de> La exposición más actual se encuentra en el Informe del Banco Mundial 2002 *Building Institutions for Markets* (World Bank: Washington, 2001) que constituye un alegato a favor de la construcción o reforma de la institucionalidad económica “para que los pobres puedan acceder a los beneficios del mercado” a la vez que una guía metodológica para la cooperación al desarrollo institucional en este ámbito.

generación de nuevos actores que a través del conflicto –acusado de antisistémico por los instalados- replanteen las reglas y procedimientos de acceso y ejercicio del poder.

En entornos más complejos, dinámicos e interdependientes como son los actuales, las reglas y procedimientos aseguradores de la gobernabilidad deberán tener flexibilidad para acomodar a nuevos actores y para reacomodar a los actores estratégicos preexistentes. Cuando las reglas y procedimientos amparan “coaliciones distributivas” renuentes a incorporar nuevos actores, intereses y valoraciones, si se dan las condiciones para que éstos emerjan en la arena política, el conflicto se hace inevitable y la estabilidad política padece. Esto en sí no es nada bueno ni malo: el conflicto puede resolverse –positivamente- en nuevas reglas de juego que incentiven el desarrollo mediante los cambios institucionales necesarios o –negativamente- mediante la ampliación de la coalición distributiva a los nuevos actores, sin alterar la institucionalidad –patrimonialista, populista, clientelar, caudillista, mercantilista, corporativa...- que bloquea el desarrollo. En América Latina tenemos ejemplos de todo ello.

Así entendidas, las crisis de gobernabilidad pueden proceder:

- De la incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción (acción colectiva) de los actores poderosos, especialmente cuando los equilibrios de poder cambian y las reglas precedentes ya no valen (sería la situación de gobernabilidad en el México de Fox quien para construir la gobernabilidad democrática necesita proceder a una alteración de las fórmulas institucionales preexistentes)
- De la débil o la inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos (como sucede con regímenes políticos cuyas reglas, al vista de la conformación socio-política históricamente construida, llevan ínsitas el riesgo de ingobernabilidad al dificultar la formación de las coaliciones necesarias para gobernar efectivamente. Caso de Ecuador o Paraguay.
- De la emergencia de nuevos actores estratégicos que plantean un cambio radical de las fórmulas (caso de Colombia y otros países andinos)
- Del cambio estratégico de actores poderosos que replantean la fórmula hasta entonces aceptada (autonomismo de Guayaquil y otros territorios latinoamericanos).
- De la incapacidad de los actores estratégicos para mantener niveles básicos de ley y orden (caso de Nicaragua, El Salvador y otros países y ciudades).

Si la gobernabilidad no es un fin en sí misma sino una condición necesaria y no suficiente para la producción de desarrollo, podemos sostener un concepto normativo de gobernabilidad desde el cual poder no sólo evaluar sino orientar políticas. En efecto, la investigación sobre gobernabilidad deberá focalizarse en las reglas, procedimientos o fórmulas –marco institucional formal e informal- y en si los mismos son o no capaces y en qué grado de producir desarrollo. El análisis institucional y su insistencia en vincular en una matriz analítica unitaria las instituciones económicas y las instituciones políticas puede resultar de gran utilidad al respecto.

“El sistema legal confiere y garantiza derechos legales. Estos derechos protegen intereses económicos y se definen a través del proceso político. El sistema legal formal de una autoridad soberana juega un

rol económico mayor pues fija y garantiza las reglas básicas que gobiernan el intercambio incluyendo tanto los derechos económicos como aquellos derechos políticos básicos que son prerrequisito para el ejercicio de los derechos económicos. Sin embargo, otros sistemas legales (informales) resultan también importantes para crear y garantizar derechos. Los derechos legales (formales) no vienen definidos en abstracto sino a través del proceso político y sus actores. El comportamiento de los grupos de interés que compiten por derechos (ventajas económicas) particulares de acuerdo con las reglas de las instituciones políticas establecidas definen el sistema político. Las decisiones políticas, ya se refieran al diseño o a la implementación, son transformadas en políticas y acciones por el sistema administrativo mediante una jerarquía de agentes actuando en nombre de sus principales (ciudadanos, políticos y formuladores de políticas). La gobernanza pública se caracteriza, pues, por estructuras de agencia. Los actores políticos entran en conflicto con sus agentes los cuales tienen ventaja en términos de la información o las acciones concernientes a las operaciones del gobierno.”

(J.J. Dethier, Governance and Economic Performance: A Survey. Zef. Discusión Papers on Development Policy. Bonn. April, 1999.

“Según análisis econométricos que presentan en este informe, más de la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los países desarrollados y los latinoamericanos se encuentran asociadas a las deficiencias en las instituciones de estos últimos. La falta de respeto por la ley, la corrupción y la ineficacia de los gobiernos para proveer los servicios públicos esenciales son problemas que en mayor o menor medida padecen los países latinoamericanos, incluso más que otras regiones del mundo en desarrollo... La asociación entre calidad de las instituciones y desarrollo económico, humano y social es especialmente estrecha, en parte porque las instituciones están influidas por el mismo proceso de desarrollo...”

La pregunta que aún no se ha respondido en forma suficientemente satisfactoria es ¿cómo se cambian las instituciones? Desde un punto de vista analítico es necesario entender primero qué determina la calidad de las instituciones para poder abordar luego el problema de cómo cambiarlas. Las instituciones públicas son, por naturaleza, la expresión de fuerzas políticas a través de las cuales las sociedades intentan resolver sus problemas colectivos. Por consiguiente, la calidad de las instituciones debe estar influida, necesariamente, por reglas y prácticas del sistema político. No obstante, las relaciones entre la política y la calidad de las instituciones han sido objeto de muy pocos estudios, incluso entre los organismos internacionales, a pesar de las importantes implicaciones para sus actividades. En este informe hemos decidido incursionar, con cierto temor, en el difícil terreno de las ciencias políticas.

La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes...

La mayor parte de las democracias latinoamericanas se encuentra actualmente en una coyuntura decisiva. El entusiasmo inicial que acompañó la ola de democratización que se propagó en América Latina hace más de una década ha comenzado a erosionarse y, en muchos casos, ha sido reemplazado por la insatisfacción y el cinismo. Además, existe un creciente consenso de que se requieren reformas institucionales de amplio alcance para estimular la eficiencia económica y la equidad social. Pero a diferencia de muchas de las reformas anteriores, que en su mayoría involucraron aspectos técnicos, estas reformas no pueden concebirse por fuera de la política. En pocas palabras, cualquier intento por poner en práctica las llamadas “reformas de segunda generación” estará destinado al fracaso si no tiene en cuenta la política. Así pues, la política y las instituciones políticas habrán de adquirir preeminente importancia en los años venideros”.

(Bid, Desarrollo Más Allá de la Política, 2000)

4. Democracia y Gobernabilidad Democrática

¿Cuándo pasamos de la simple gobernabilidad a la gobernabilidad democrática? ¿Qué características determinan que la gobernabilidad de un sistema social pueda calificarse de democrática? ¿Qué factores determinan la transición a la gobernabilidad democrática? ¿Qué determina el avance, el retroceso o la caída de la misma? ¿Qué relaciones existen entre gobernabilidad democrática y desarrollo humano?

La gobernabilidad democrática presupone la existencia de democracia, pero ésta no es condición suficiente para que exista gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia. No podemos avanzar, pues, en el concepto de gobernabilidad democrática sin precisar el concepto de democracia. ¿Cuáles son los elementos mínimos de un sistema sociopolítico que permiten calificar a su régimen como democrático?

La democracia es un ideal y a la vez una realidad empírica. Aquí dejamos de lado la importantísima reflexión y discusión sobre los ideales democráticos. Necesitamos un marco conceptual que nos permita reconocer la realidad de un gobierno dado como democrático. Y si mantenemos de la democracia un concepto amplio incluyente de diversas categorías, necesitamos saber a qué categoría específica podemos referir cada gobierno considerado.

La tarea no es sencilla pues no existe consenso académico al respecto. Collier y Levitsky han identificado más de 550 subtipos de democracia en una revisión de 150 trabajos recientes¹⁶.

Muchos siguen un concepto minimalista de democracia que podemos calificar como “democracia electoral”, derivado de la definición de democracia de Shumpeter como “un sistema para llegar a la toma de decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de un esfuerzo competitivo por conquistar el voto popular”. Huntington, Przeworski y muchos otros enfatizan este aspecto de las elecciones competitivas como medio para alcanzar el poder como el rasgo definidor de la democracia. Se trata de una concepción minimalista que aunque ofrece interesantes ventajas de medición ignora hasta qué punto las elecciones multipartidistas pueden encubrir la discriminación o la no participación de sectores significativos de la población en la competencia electoral o la defensa de intereses, o el dominio por actores poderosos de recursos de poder no sujetos a la responsabilización ante las autoridades electas, o, sencillamente, la violación contumaz de derechos humanos fundamentales¹⁷

La elaboración seminal para un concepto empírico de democracia más exigente y fundado en la realización del valor de la igualdad política se encuentra en el concepto de poliarquía de Dahl. Siguiendo a Dahl (1998: 38 y 92), la democracia ha de satisfacer, de modo general aunque no pleno, los siguientes estándares:

- participación efectiva;

¹⁶ Collier, D. y Levitsky, S, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research” *World Politics* 49 n° 3 (1997): 430-451

¹⁷ Para una presentación y crítica del concepto de democracia electoral puede verse Diamond, L. (2000), *Developing Democracy, Towards Consolidation*, 7-10, The Johns Hopkins University.

- la igualdad de voto;
- la posibilidad de un entendimiento informado;
- el ejercicio del control final sobre la agenda, y la inclusión de adultos.

A su vez, la satisfacción de estos estándares exige un sistema institucional:

- (1) a cargo de representantes electos,
- (2) que garantiza elecciones libres, limpias y frecuentes,
- (3) que garantiza la libertad de expresión,
- (4) que provee información alternativa,
- (5) que permite la libertad y la autonomía asociativa y
- (6) que incluye en la ciudadanía a la totalidad de los adultos.

Para Dahl todos estos estándares y requerimientos institucionales son necesarios porque sin ellos es imposible la “igualdad política”, es decir, la capacidad de los ciudadanos para influir igualmente las políticas del estado¹⁸.

Sobre esta base Diamond ha elaborado un concepto de “democracia liberal” que añade a los elementos de la democracia electoral los siguientes componentes:

- El control del estado y de sus decisiones y asignaciones clave reside, de hecho y de derecho, en las autoridades electas y no en poderes extranjeros o en actores no sujetos a responsabilización; en particular, los militares y la policía están subordinados a las autoridades civiles representativas.
- El poder ejecutivo está limitado, de hecho y de derecho, por otras instituciones autónomas estatales como un poder judicial independiente, el parlamento y otros mecanismos de responsabilización horizontal.
- No sólo son inciertos los resultados electorales, con voto significativo para la oposición y la presunción de alternancia de partidos en el gobierno, sino que ningún grupo que se adhiere a los principios constitucionales ve negado su derecho a formar un partido y a contender en las elecciones.
- Las minorías culturales, étnicas y religiosas tienen reconocido el derecho efectivo de expresar sus intereses en el proceso político, hablar su lengua y desarrollar su cultura.
- Además de a través de los partidos políticos y las elecciones, los ciudadanos cuentan con múltiples y dinámicos canales de expresión y representación de sus intereses y valores, incluyendo diversos movimientos y asociaciones independientes que tienen el derecho de crear y de formar parte.
- Existen fuentes alternativas de información (incluyendo los medios de comunicación independientes) a los que los ciudadanos tienen libre acceso.
- Los ciudadanos tienen una libertad substancial de conciencia, opinión, discusión, expresión, publicación, reunión, manifestación y petición.
- Los ciudadanos son políticamente iguales bajo la ley, aunque resulten desiguales los recursos políticos con que cuentan.
- Las libertades de los individuos y de los grupos se encuentra efectivamente protegidas por un poder judicial independiente y no discriminatorio, cuyas decisiones son garantizadas y respetadas por los otros centros de poder.
- El estado de derecho protege a los ciudadanos frente al riesgo de detención injustificada, exilio, terror, tortura, e interferencia debida en sus vidas personales

¹⁸ Dahl, R.A. (1998) *On Democracy*, Yale University Press.

tanto cuando procede del estado como de otras fuerzas organizadas no estatales o antiestatales.

- Todo lo cual requiere como requisito institucional la existencia de una constitución ordenadora y a la que se sujetan todos los ciudadanos y los poderes del estado¹⁹

Por debajo de las democracias liberales y de las meramente electorales están los que algunos autores han llamado “pseudodemocracias” y “no democracias”. Se trata de categorías de regímenes políticos que se encuentran entre la democracia electoral minimalista y los sistemas genuinamente autoritarios. Linz y Lypset llaman “pseudodemocracias” a los regímenes en que la existencia de instituciones políticas formalmente democráticas, tales como la competencia electoral multipartidaria, enmascara (a menudo para legitimar) la realidad de una dominación autoritaria. Un tipo de pseudodemocracia es el integrado por el régimen de partido político hegemónico en el que el partido gobernante usa extensivamente la coerción, el patronazgo, el control de los medios y otros recursos que en conjunto niegan a los partidos de la oposición la oportunidad real de competir por el poder, lo que se traduce en el control masivo por el partido hegemónico del ejecutivo, el legislativo, los gobiernos subnacionales así como la sumisión del poder judicial (México hasta 1988). La pseudodemocracia abraza también aquellos regímenes de competencia electoral multipartidaria en los que el proceso electoral ofrece alguna oportunidad a la oposición pero se encuentra falseado por el abuso de recursos de poder que realiza el partido o la coalición en el gobierno, con lo que la oposición no tiene chance real de acceder sino a posiciones de poder subalterno (México hasta el septenato de Zedillo). Lo que distingue a las pseudodemocracias de otros regímenes no democráticos es su tolerancia legal de partidos políticos de oposición –lo que no impide que de hecho se deniegue a éstos la posibilidad de acceder al gobierno), tolerancia que viene generalmente acompañada de la aceptación en la sociedad de mayores espacios para el pluralismo organizativo y las actividades de disenso que los que son característicos de los regímenes genuinamente autoritarios²⁰.

Considerando las categorías anteriormente expuestas ¿dónde se encuentran ubicadas las “democracias” latinoamericanas? ¿qué tipo de gobernabilidad las caracteriza? ¿podemos calificar de democrática a la gobernabilidad característica de muchas democracias latinoamericanas? ¿cuándo no, en qué consiste y cómo avanzar hacia la gobernabilidad democrática? Creemos que la conceptualización realizada por O’Donnell de muchas democracias latinoamericanas como “democracias delegativas” aporta respuestas interesantes a estas cuestiones.

La mayoría de los observadores internacionales coinciden en señalar que el gran avance de la democracia en América Latina hace ya tiempo que se encuentra estancado y con serias amenazas de retroceso en algunos países quizás no hacia formas autoritarias pero sí hacia nuevas formas semidemocráticas. “Durante la última década, los notables avances en libertad experimentados en la región han sido compensados por las pérdidas. Nueve de los 22 principales países de la región tenían mayores niveles de libertad en

¹⁹ Esta caracterización de la democracia liberal se encuentra en Diamond (11-12). El mismo autor señala que los expresados elementos de la democracia liberal componen la mayoría de los criterios a través de los cuales Freedom House anualmente gradúa los derechos políticos y las libertades civiles.

²⁰ Diamond, L., 2000, *Developing Democracies. Towards Consolidations*. The Johns Hopkins University Press, pp. 15-17.

1997 que en 1987, y otros nueve tenían menores niveles. Mientras cinco países hicieron transiciones a la democracia formal (Chile, Nicaragua, Haití, Panamá y Paraguay) durante esta década, sólo Chile alcanzó la condición de “libre”, y cinco otros perdieron esta consideración por el deterioro registrado en sus condiciones democráticas. Incluso en Argentina, Jamaica y Venezuela, Freedom House ha observado una tendencia al deterioro en los últimos años. Hacia fines de 1997, sólo 11 de los 22 principales países de la región eran considerados “libres” comparados con los trece de 1987. La recesión del autoritarismo ha sido seguido por una cierta recesión de la democracia liberal en la medida en que la región converge hacia formas más mixtas de regímenes semidemocráticos” (Diamond: ob.cit., 32). Todo esto parece corresponderse con la naturaleza “delegativa” de las democracias latinoamericanas, con la preocupante y hasta creciente violación de derechos humanos²¹ y con la debilidad o baja intensidad institucional formal de las democracias latinoamericanas. Es lo que O’Donnell ha llamado “democracias delegativas”.

Las democracias delegativas parecen tener las mismas características formales que las democracias liberales pero son institucionalmente huecas y frágiles. Los votantes son movilizados por vínculos clientelistas, populistas, personalistas (más que programáticos); los partidos y los grupos de interés son débiles y fragmentados. En lugar de producir un medio efectivo de representación de los intereses populares, las elecciones delegan una autoridad amplia y en gran parte irresponsable en quien gana las presidenciales. En muchos países, el Presidente electo puede gobernar por decreto o construir mayorías congresuales mediante la compra de congresistas en base a los enormes poderes de ingerencia discrecional en la economía. Algunos presidentes, como en el caso de Menem, Fujimori o Chávez, llegan al poder carismáticamente y aprovechando el vacío institucional. Pero en lugar de fortalecer el poder judicial, los partidos políticos, el congreso y otras instituciones representativas, estos Presidentes delegativos tratan deliberadamente de debilitarlas, fragmentarlas y marginalizarlas aún más. El punto clave es que la democracia delegativa es no sólo una estructura sino también un proceso que con el tiempo tiende a acentuar la debilidad de las instituciones políticas y la personalización del poder político.

Las democracias delegativas presentan serios problemas para la estabilidad y calidad de las democracias. Los sistemas verdaderamente representativos también delegan autoridad pero lo hacen más ampliamente en poderes separados que rinden cuentas no vertical y ocasionalmente en tiempo de elecciones sino también horizontal y continuamente mediante el juego constitucional de frenos y contrapesos entre los poderes independientes del estado. En la medida en que se apoyan en instituciones políticas bien desarrolladas (partidos, legislativos, tribunales, burocracias, gobiernos locales) están más inclinadas a comprometer las fuerzas organizadas en la sociedad civil (y a proveer en consecuencia una rendición de cuentas vertical más continua), las democracias representativas no sólo son superiores en la limitación de los abusos del

²¹ Desde orientaciones políticas diferentes Human Rights Watch y Freedom House llegan a conclusiones similares en sucesivos informes sobre la región. Por lo demás las víctimas de las violaciones de los derechos humanos se concentran muy mayoritariamente entre las mujeres, los niños, los pobres, los sin tierra, sin poder y sin educación, además de en las comunidades indígenas. Parte de las crisis de gobernabilidad vividas recién proceden de “democracias” donde se había construido un consenso entre élites excluyendo a todos estos sectores a los que no alcanzó o alcanzó escasamente la inclusión democrática. La crisis de legitimidad consiguiente ha producido que, cuando las circunstancias lo han permitido, estos sectores se hayan organizado generando nuevos movimientos que piden otro tipo de democracia más inclusiva.

poder sino más propensas a producir políticas estables, sostenibles y ampliamente aceptables (aunque quizás menos capaces de producir “milagros” en el corto plazo). Son más capaces de evitar las crisis repetidas y de atenuar en vez de acentuar el cinismo popular. Por todo lo cual las democracias tenderán a consolidarse y a funcionar más efectivamente cuanto más representativa y menos delegativa resulte su naturaleza²².

El grado de delegación y su impacto en las democracias latinoamericanas son muy distintos según los países. Pero sus defectos fundamentales –personalismo, concentración de poder, e instituciones políticas débiles y poco responsables- han contribuido prominentemente a la turbulencia y a la pobreza de la democracia y al cinismo político y la apatía consiguiente que hoy impregna los públicos latinoamericanos. Los bajos índices de confianza en las instituciones y la alarmante caída en los índices de confianza interpersonal así parecen reflejarlo. La degradación institucional de los personalismo tipo Menem, Fujimori o Chávez costarán muchos años de reparar. En especial las disfunciones características del sistema judicial a lo largo y ancho de la región evidencian severos problemas de corrupción, ineficiencia, inaccesibilidad, falta de recursos, autonomía, profesionalismo y, en suma, de profunda debilidad del estado de derecho, con lo que sufre no sólo la democracia sino también la vitalidad y la reforma económica y social

La gobernabilidad democrática supone que los actores estratégicos se comportarán conforme a las fórmulas al menos de una poliarquía. En consecuencia, la democracia añade exigencias muy estrictas de gobernabilidad por lo que al comportamientos de los actores estratégicos o poderosos se refiere. La gobernabilidad democrática supone que los actores poderosos resuelven sus conflictos y acatan y cumplen las decisiones emanadas del legislativo y del ejecutivo procedentes ambos de un proceso electoral producido en un entorno de libertades políticas y derechos fundamentales, quedando prohibidas las fórmulas públicas o privadas que violen los derechos fundamentales de los ciudadanos o las otras garantías constitucionales, todo garantizado en último término por un poder judicial independiente e imparcial.

Conviene reconocer una tensión inherente a la distinción entre gobernabilidad y democracia. La esencia de la tensión es que la gobernabilidad requiere la representación de actores proporcional a su poder mientras que la democracia ideal requiere la representación de actores proporcional a su número. La clave está en que muchos actores poderosos en términos de recursos y de solidez pueden estar subrepresentados por las instituciones democráticas. Como la clave de la democracia es la igualdad política, a mayor desigualdad en la distribución de la riqueza, la información, las armas y otros recursos políticos, mayor tensión entre la democracia y la gobernabilidad. De hecho, en estos casos la exigencia de gobernabilidad acabará debilitando o deteriorando las instituciones formales democráticas. Junto a éstas se introducirán prácticas y reglas informales que sobrerrepresenten a los actores poderosos, deteriorando la igualdad política y la democracia, pero asegurando la gobernabilidad. Buena parte de la debilidad y deterioro democrático de América Latina puede interpretarse en base a la escasa representatividad de los actores poderosos y de la incapacidad de los intereses excluidos para organizarse y constituirse en actores estratégicos. El populismo y el clientelismo son prácticas informales que expresan la inexistencia de actores estratégicos representativos de los intereses populares.

No basta, pues, con la existencia de fórmulas, reglas o procedimientos formalmente democráticos. Para que exista gobernabilidad democrática es necesario que los actores estratégicos se constituyan y comporten efectivamente conforme a las fórmulas propias

²² Guillermo O'Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5, 1 (1994): 55-69.

al menos de una poliarquía. Cuando los actores, informalmente, desarrollan prácticas o fórmulas en contradicción con las fórmulas democráticas (fraude electoral; barreras a la participación política; reconocimiento de ámbitos de poder no sujetos a las autoridades elegidas; prebendarismo y clientelización; corrupción..) es posible aunque poco probable que dichas fórmulas informales puedan procurar gobernabilidad, pero en absoluto gobernabilidad democrática. La exigencia de gobernabilidad democrática no se limita, pues, a constatar la existencia de una institucionalidad formalmente democrática, pues se plantea analizar el comportamiento de los actores estratégicos para verificar si éstos se comportan y resuelven sus conflictos efectivamente conforme a las fórmulas democráticas formalmente establecidas.

Democracia y gobernabilidad son, pues, dos conceptos diferentes que pueden y deben sin embargo relacionarse. Puede existir gobernabilidad sin democracia, pero también democracia sin o con escasa gobernabilidad. La gobernabilidad autocrática, cuando cumple con determinados requerimientos institucionales puede producir crecimiento económico, como sucedió con el régimen franquista después de 1959 o con el pinochetista chileno o con las autocracias desarrollistas del Sudeste Asiático o con el régimen chino después de Mao Tse Tung. Lo que es evidente es que no puede haber crecimiento sin gobernabilidad. Igualmente cierto es que cuando del crecimiento pasamos al desarrollo humano como criterio evaluador último de la gobernabilidad, la exigencia entonces no es de simple gobernabilidad sino de gobernabilidad democrática. Para argumentar esta afirmación necesitamos exponer sintéticamente las relaciones entre democracia y crecimiento, crecimiento y desarrollo humano y, finalmente, desarrollo humano y democracia. Es lo que hacemos en el epígrafe siguiente.

5. El Desarrollo Humano y la Gobernabilidad Democrática

Existe una ya larga literatura sobre las relaciones entre desarrollo y democracia. Lipset, uno de los iniciadores del tema llegó a la conclusión optimista de que “cuando más rico fuera un país en términos económicos mayores probabilidades tendría de sostener un gobierno democrático” pues más se moderarían sus clases altas y bajas y más se ampliarían sus clases medias surgiendo así el suelo socio-económico requerido por una democracia sostenible²³. Este argumento coincidía con el sentido común derivable de las experiencias seguidas en Occidente y dió base a las llamadas teorías de la modernización. Pero estas cayeron fuertemente en descrédito durante los años 70 y 80 al ser contradichas tanto por las investigación como por el curso de los acontecimientos. Hannan y Carroll (1981) cruzando datos cuantitativos de diversos países llegan a la conclusión de que el crecimiento económico sirve para mantener e inclusive para reforzar el régimen político, del tipo que sea, que conduce al desarrollo. Y a la misma conclusión llegan Przeworski y Limongi en 1997²⁴. Históricamente, el fuerte crecimiento experimentado por América Latina en tiempos del desarrollo por

²³ Lipset, Seymour Martín (1959) “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy” en *American Political Science Review*, 53:69-105

²⁴ Hannan, M.T. y Carroll, G.R. (1981) “Dinamics of Formal Political Structure: An Event-History Análisis” en *American Sociological Review*, 46: 19-35. Przeworski, Adam y Limongi, Fernando (1997) “Modernization: Theories and Facts” en *World Politics*, 49: (2) 155-183.

sustitución de importaciones, no impidió el que gran parte de la región cayera bajo el sistema de O'Donnell llamó autoritarismo burocrático. Este autor remarcó que en América Latina tanto bajo como altos niveles de crecimiento pueden estar asociados con sistemas políticos autocráticos y que la democracia resulta viable en niveles medios de modernización. Se ratificaba así la vieja verdad de que la política no puede ser comprendida como una mera proyección de la sociedad o como un epifenómeno sociológico y que la senda de la modernización puede pasar por regímenes políticos muy diferentes. Al final son las organizaciones y las instituciones políticas vigentes las que dan significado a las formas sociales y moldean identidades e ideologías²⁵.

Pero pese a su pronto descrédito intelectual la teoría de la modernización ha sido constantemente invocada en la práctica para legitimar regímenes autocráticos y situaciones sociales injustificables. De hecho hasta no hace mucho el crecimiento, la democracia y la equidad eran consideradas como metas de desarrollo incompatibles, al menos en los momentos iniciales o de “despegue”. Prevalecía un concepto “duro” del desarrollo, del tipo “sangre, sudor y lágrimas”, que concedía una importancia casi exclusiva a la acumulación de capital y se inspiraba principalmente en la experiencia de la expansión capitalista clásica y en las experiencias supuestamente exitosas de la industrialización –identificada con desarrollo- en el entonces llamado “segundo mundo” o países del socialismo real. Este desarrollo justificaba así tanto la represión, al menos temporal, de los derechos civiles y políticos como el sacrificio del bienestar de toda una generación, incluidos el mantenimiento o el incremento transitorios de la desigualdad.

Afortunadamente, hoy sabemos que aunque algunas experiencias positivas de desarrollo han respondido efectivamente a este patrón, existen muchas más que lo invocaron y practicaron fracasando estrepitosamente. De hecho no hay correlación causal necesaria, ni a nivel teórico ni empírico o estadístico, entre acumulación de capital, autoritarismo y desigualdad. Es más, la inclusión del capital humano y del capital social como factores determinantes del desarrollo sostenido, así como el descubrimiento de la relevancia de la “eficiencia adaptativa” frente a la mera “eficiencia asignativa”, han producido una revalorización de la equidad y de la democracia como metas e instrumentos del desarrollo a la vez (Banco Mundial, 1997 y 1998; BID, 1999; North, 1991)²⁶.

La lucha entre concepciones y estrategias de desarrollo continuará, sin embargo, porque trasciende el debate meramente intelectual. Quienes visualizan el modelo “duro” como el camino a seguir tenderán obviamente a conceder prioridad a los intereses empresariales para poder ampliar radicalmente la potencia productiva de la nación y advertirán contra todo intento de los “corazones blandos” que conduzca al “error” (especialmente por la vía de incrementar la presión fiscal) de prestar demasiada atención a las preocupaciones distributivas y de equidad en las etapas tempranas del desarrollo. Como señala Amartya Sen (1996), “*el hecho de que el desarrollo social, por sí solo, no*

²⁵ O'Donnell, Guillermo (1979) *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies.

²⁶ BID, *Reforma Institucional para el Desarrollo*, borrador, División Estado y Sociedad Civil, Washington D.C., 1998. Banco Mundial, *El Estado en un Mundo en Transformación*, Washington D.C., Oxford University Press para el Banco Mundial, 1997. Banco Mundial, *Más Allá del Consenso Washington: Las Instituciones Importan*, Washington D.C., Banco Mundial, 1998. North, D.D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

necesariamente puede generar crecimiento económico es totalmente coherente con la posibilidad, actualmente comprobada a través de muchos ejemplos, de que facilita considerablemente un crecimiento económico rápido y participativo, cuando está combinado con políticas amigables a efectos de mercado que fomentan la expansión económica. El papel de la equidad económica también ha sido objeto de atención en este contexto, en relación con los efectos adversos tanto de la desigualdad del ingreso como de la distribución desigual de la tierra”²⁷.

Del mismo modo está cayendo por su base la creencia fuertemente enraizada y generalizada de que los derechos civiles y políticos obstaculizan el crecimiento económico. Esta creencia se basa en el manejo de experiencias históricas muy limitadas y de información muy selectiva. Cuando se manejan estudios estadísticos sistemáticos que abarcan largas series temporales y un amplio espectro de países, la conclusión es mucho más matizada: no se corrobora la hipótesis de que existe un conflicto general entre derechos políticos y rendimiento económico (Barro y Lee, 1994; Przeworski y Limongi, 1997)²⁸. Ese vínculo parece depender de muchas otras circunstancias, y mientras algunos observan una relación ligeramente negativa, otros encuentran una firmemente positiva. Lo que ciertamente no se demuestra a partir de las estadísticas internacionales sobre experiencias de crecimiento es que se justifique un estado de mano dura carente de tolerancia en materia de derechos civiles y políticos. Por lo demás puede pensarse fundadamente que estos derechos se justifican por sí mismos no sólo en la medida en que amplían las capacidades de los individuos para gobernar sus vidas sino también porque como se ha demostrado suficientemente, especialmente a través de los estudios de Sen sobre las hambrunas, los derechos civiles y políticos actúan como incentivos democráticos protectores de la población contra las consecuencias innecesariamente graves de las catástrofes y calamidades o de los errores políticos.

En conclusión, si la meta/valor final es el desarrollo entendido como simple crecimiento del PIB per capita, la democracia no es una exigencia ineludible del desarrollo, aunque tampoco tiene que ser postergada como derivado político casi necesario de una segunda fase o etapa del desarrollo/crecimiento. Ahora bien, si la meta/valor final no es el crecimiento sino el **desarrollo humano**, la democracia es una exigencia irrenunciable de toda estrategia de desarrollo independientemente del nivel y de las condiciones de partida. Llegados a este punto resulta imprescindible proceder a la exposición del concepto de desarrollo humano y a su debida diferenciación de la idea de crecimiento.

Para ello partiremos de la crítica realizada por Sen a la concepción utilitarista del bienestar, de la que deduce un nuevo concepto de bienestar, después conceptualizado internacionalmente como desarrollo humano, del que se deduce una forma diferente de valorar tanto el desarrollo o bienestar como las instituciones sociales que lo producen o lo dificultan.²⁹

²⁷ Sen, A., *Reflexiones acerca del Desarrollo a comienzos del Siglo XXI*, paper presentado a la “Development Thinking and Practice Conference”, septiembre 3-5, 1996, Washington D.C., Bid.

²⁸ Barro, R. Y Lee, J-W., “Sources of Economic Growth”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, June 1994. Przeworski, Adam y Limongi, Fernando (1997) “Modernization: Theories and Facts” en *World Politics*, 49: (2) 155-183.

²⁹ Seguiremos para ello la exposición de Joan Oriol Prats *Bienestar y Desarrollo en Amartya Sen* publicado en www.iigov.org 1999, biblioteca de ideas, así como la exposición más divulgativa y sintética del propio Sen en Amartya Sen (1999), *Desarrollo y Libertad*, Planeta: Barcelona.

La concepción utilitarista del bienestar, de la que deriva la medición del desarrollo en términos de PIB per cápita, se basa en tres postulados: (1) *Consecuencialismo*: las instituciones y políticas sociales deben juzgarse por la bondad de sus consecuencias. (2) *Bienestarismo*: esta bondad se juzga en función de la utilidad individual que aquellas instituciones y políticas proporcionan. (3) La única manera de obtener un *juicio social* objetivamente válido es mediante la ordenación por suma de tales utilidades individuales y su posterior maximización. El estado social más justo será, así, el que mayor utilidad global produzca.

Frente a esta concepción aún prevalente, Sen sostiene que el concepto de utilidad no es apropiado a la hora de tratar el bienestar ya que no valora en todas sus dimensiones un modo de vida.

Sen ve en el término “utilidad” dos conceptos entrelazados que reflejan dos formas diferentes de valorarla. El primero identifica a la utilidad como un estado mental (valoración de la utilidad *por si misma*) como puede ser el placer, la felicidad y la satisfacción. Sen considera que sería enteramente engañoso reducir el bienestar al valor de esos estados mentales. Desde el momento en que observamos que una persona de actitud vitalista puede ser enteramente feliz siendo pobre, nos damos cuenta que desear o ser feliz es algo diferente a valorar un modo de vida. Así pues, cómo una persona esté dependerá de la evaluación que la propia persona haga del modo de vida que merece la pena vivir. El segundo concepto que, según Sen, envuelve el término “utilidad” es el de medida de valor de los objetos, que matemáticamente se representa mediante una relación binaria. Los utilitaristas piensan que la función de utilidad (o de elección) puede representarse como una relación binaria y que las elecciones de todas las personas se realizan maximizando tal función. Desde este supuesto identifican la justicia social con la maximización de la suma agregada de las funciones de utilidad individuales. Sen critica tal argumentación considerando que la simplificación a una relación binaria de los motivos por los que una persona elige nos conduce a no valorar en todas sus dimensiones un determinado modo de vida, porque valorar es un acto reflexivo diferente del deseo, la felicidad o la satisfacción.

Frente a estas limitaciones del utilitarismo, Sen propone redefinir el bienestar como la capacidad de una persona para escoger el modo de vida que valore. Desde esta concepción, el bienestar viene definido por el conjunto de oportunidades de elección, es decir, por las libertades de las que efectivamente dispone el individuo. Partiendo de esta nueva idea, Sen propone una nueva forma de considerar la justicia social, de evaluar las instituciones y de tratar el desarrollo.

Algunos han visto en el PIB per cápita el indicador que mejor mide la posibilidad de una persona para lograr una serie de bienes necesarios. Pero Sen, siempre sin desmerecer estos razonamientos, considera a los *bienes* no como fines sino como instrumentos o medios para el logro de otras *realizaciones*, puesto que lo que le da valor real a algo es el uso que de eso podamos hacer o lo que con eso podamos lograr. Sen utilizará el concepto de “entitlements”³⁰ para designar *el conjunto de bienes del cual*

³⁰ La traducción de este término que el propio Sen califica como amplio y abstracto ha adoptado varias formas como son las de “espacio de libertades” y la de “estructura de derechos”. Se ha preferido en este texto mantener el término original por entender que se refiere a un mismo concepto y facilitar así su comprensión.

*puede disponer una persona en una sociedad utilizando todos los derechos y oportunidades que estén a su alcance*³¹.

Sen considera que, pese a que centrarse en las realizaciones nos proporciona un indicador más complejo del modo en que está una persona, poseer bienes no equivale automáticamente a poseer sus potenciales realizaciones. Entre los bienes y lo que se puede lograr con ellos intermedian una multitud de factores personales y sociales que hacen que las realizaciones varíen de persona a persona. Así pues, Sen tampoco ve en las realizaciones el elemento necesario para el análisis del bienestar, puesto que dos personas que hayan logrado las mismas realizaciones pueden valorar su forma de vida de manera diferente dependiendo de las oportunidades y derechos que hayan tenido a su alcance.

A su vez, dos personas que dispongan de una misma cantidad de un bien pueden lograr realizaciones diferentes, pues dependerá de las características personales y del entorno social de cada persona el que ciertas realizaciones puedan ser logradas o no. El conjunto de derechos y oportunidades que determina la capacidad de elección de un individuo es lo que Sen denomina "*entitlements*". El valor que una persona da a un modo de vida vendrá pues determinado por la capacidad de la persona para lograr las realizaciones que considere valiosas. Así pues, los elementos que un juicio social tendrá que evaluar serán el conjunto de oportunidades y derechos disponibles para la persona y el subconjunto de realizaciones escogidas dentro de todas aquellas que sus capacidades permitían.

Consiguientemente, a la hora de analizar las instituciones y las políticas sociales, se tendrán, pues, que evaluar sus efectos sobre el espacio de libertades de los individuos y no sobre su utilidad. Tal marco de análisis es más enriquecedor que el utilitarista puesto que nos permite tener en cuenta aspectos sociales clave como la igualdad y resaltar en mayor medida los problemas de la distribución de la riqueza. Es evidente que los habitantes de una sociedad que proporcione derechos de acceso a recursos sociales -sanidad, educación, etc- o donde existan las estructuras más básicas de acceso a la propiedad -leyes sobre el intercambio de bienes, políticas laborales,...- tendrán un número mayor de oportunidades a su disposición y por tanto verán ampliado su espacio de libertades. Desde esta perspectiva se comprenden mejor las cuestiones distributivas. La distribución será vista como la distribución equitativa de oportunidades y derechos y no sólo en el sentido más limitado de la riqueza entendida como ingreso monetario.

La determinación de un "horizonte de libertades de bienestar" (de oportunidades reales de elección de modos de vida que una sociedad puede proporcionar) puede marcar objetivos precisos para la reforma de las instituciones sociales.

Sen entiende el desarrollo económico de manera diferente a la economía del desarrollo tradicional. Lo que Sen critica de la economía del desarrollo tradicional es que no nos conduce a un adecuado entendimiento del desarrollo económico. Las limitaciones que la antigua concepción del desarrollo tiene no parten de la elección de los medios para lograr el crecimiento económico, sino del insuficiente reconocimiento de que el crecimiento económico no es más que un medio para el logro de otros objetivos. Esto

³¹ Amartya Sen (1994), *Resources Values and Development*, Londres: Basil Blackswell.

no quiere decir que el crecimiento no importe. Importa mucho, pero su importancia recae sobre todo en los beneficios asociados al mismo.

Sen considera que quizás la deficiencia más importante de la economía tradicional del desarrollo es su concentración en el producto nacional, en el ingreso agregado y en la oferta de bienes concretos, más que en los “entitlements” de la gente y en las capacidades que éstos generan. Según él el proceso de desarrollo económico tiene que centrarse en lo que la gente puede o no puede hacer, por ejemplo, si pueden vivir largo tiempo, nutrirse bien, ser capaces de leer y escribir, de participar en las decisiones de su comunidad o de formar parte de la comunidad científica o literaria mundial.

Para Sen el proceso de desarrollo económico debe verse como un proceso de expansión de capacidades y, dada la relación funcional existente entre “entitlements” y capacidades, como un proceso de expansión de “entitlements”. Sen deja atrás la tradicional idea del bienestar como utilidad, es decir, como la obtención de placer y satisfacción. Sen propone valorar el modo de vida que una persona lleva (bienestar) en términos de “entitlements”, capacidades y libertades. Así pues, el marco evaluativo de la estructura social propuesto por Sen parte de la consideración de que lo que es importante juzgar es que las personas tengan la facultad de escoger aquel modo de vida que ellas juzguen valioso. Para el análisis de tal juicio Sen parte de las oportunidades y derechos (“entitlements”) a disponibilidad de las personas. Tales oportunidades y derechos permiten a la gente el desarrollo de ciertas *capacidades* para lograr realizaciones. Así pues, **es el espacio de libertad de las personas el que marcará el campo de análisis de una teoría mejor fundada del desarrollo.**

Desde esta perspectiva teórica la bondad de las instituciones vendrá determinada por los efectos de las mismas sobre los “entitlements” de las personas, es decir, la institución más justa no será la que mayor utilidad global produzca sino la que amplie más las oportunidades y los derechos a disposición de los ciudadanos y que, por tanto, les atribuya la posibilidad de adquirir aquellas capacidades que les permitirán llevar una vida que valoren. De igual modo, la desigualdad en la distribución, en esencia, vendrá determinada por las diferencias en el conjunto de derechos que tiene la gente y no sólo por las diferencias en su ingreso. Esta consideración nos conduce a evaluar los indicadores y el desarrollo económico desde una perspectiva diferente: el crecimiento económico sólo será una componente más del proceso de expansión de “entitlements” y capacidades, motores del verdadero desarrollo o expansión del espacio de libertad humana.

La concepción del desarrollo como expansión de la libertad nos lleva a concepción integral u holística en que las diferentes dimensiones del desarrollo (económica, social, política, jurídica, medioambiental, de género, cultural, etc.) no sólo deben considerarse en su totalidad sino que, además, se interrelacionan e influyen unas con otras. El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: las guerras y conflictos violentos, la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos... El problema del desarrollo es un problema de negación de libertades que en ocasiones procede de la pobreza, en otras de la inexistencia de servicios básicos y en otras de la negación de libertades políticas o de la imposición de restricciones a la participación efectiva en la vida social, política y económica de la comunidad.

En la teoría del desarrollo humano la libertad no sólo es el criterio evaluativo de las instituciones sino también el medio instrumental para su mejoramiento, el cual depende de la agencia humana libre. De este modo, las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales medios. Existe una notable relación empírica entre los diferentes tipos de libertades: las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica; las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica; los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden contribuir a generar riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales...

De este modo, las libertades políticas concebidas en sentido amplio (incluidos los derechos humanos) son elemento constitutivo del concepto de desarrollo a la vez que medio instrumental para avanzar el mismo. Como señala Sen, tales libertades expresan las oportunidades que tienen los individuos para decidir quien los debe gobernar y con qué principios y comprenden también la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, la libertad de expresión política y de prensa sin censura, la libertad para elegir entre diferentes partidos políticos, etc. Comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra (que engloban la posibilidad de dialogar, disentir y criticar en el terreno político, así como el derecho de voto y de participación en la selección del poder legislativo y del poder ejecutivo)³².

Amartya Sen no sólo considera que la democracia es valor constitutivo e instrumentos del desarrollo humano, sino que es también un valor universal³³. Pero el concepto de democracia que plantea el desarrollo humano es un concepto exigente: “No debemos identificar democracia con gobierno de la mayoría. La democracia plantea exigencias complejas que ciertamente incluyen las elecciones y el respeto por sus resultados, pero que también comprenden el respeto por los “entitlements” legales y la garantía de la libre discusión y la distribución no censurada de noticias y comentarios. Las elecciones pueden ser un mecanismo deficiente si se producen sin que las diferentes partes puedan presentar sus pretensiones y argumentaciones respectivas o sin que el electorado disfrute la libertad para obtener información y considerar el posicionamiento de los protagonistas en contienda. La democracia es un sistema exigente y no sólo una condición mecánica (como la regla mayoritaria) tomada aisladamente”³⁴. Las exigencias democráticas no se detienen sólo en la institucionalidad formal sino que plantean también la necesidad de desarrollar unas prácticas inspiradas en valores que contribuyen a sostener y perfeccionar la institucionalidad formal³⁵.

Sen distingue tres formas a través de las cuales la democracia contribuye al enriquecimiento de la vida y las libertades de la gente, es decir, el desarrollo humano: (1) primeramente mediante la garantía de la libertad política, pues el ejercicio efectivo

³² Amartya Sen (1999), *El Desarrollo como Libertad*, Barcelona: Planeta, p. 57-58.

³³ Amartya Sen (1999), “Democracy as a Universal Value”, en *Journal of Democracy* 10.3, 3-17 también en <http://muse.jhu.edu/demo/jod/10.3sen.html>

³⁴ Amartya Sen (1999), “Democracy as a Universal Value”, *ob.cit.*, 4-5

³⁵ El tema de la cultura cívica democrática está planteada por Amartya Sen (1999) en *Democracy and Social Justice*, paper, www.worldbank.org

de los derechos civiles y políticos tiene un valor intrínseco para la vida y el bienestar de la gente; las restricciones a la participación en la vida política equivalen a la privación de libertad y desarrollo humano y han de considerarse en la medición de éste; (2) en segundo lugar, la democracia tiene un importante valor instrumental para conseguir atención política a las demandas de la gente (incluidas sus necesidades y demandas económicas), y (3) finalmente, la práctica de la democracia da a los ciudadanos la oportunidad de aprender los unos de los otros y ayuda a la sociedad a formar sus valores y prioridades. Incluso la idea de “necesidades”, incluidas las económicas” requiere discusión pública e intercambio de información, puntos de vista y análisis. En este sentido, la democracia tiene importancia “constructiva”, aparte de su valor intrínseco para la vida de los ciudadanos y de su importancia instrumental en las decisiones políticas.

En conclusión el desarrollo humano plantea la necesidad de desarrollar las instituciones democráticas y la gobernabilidad democrática. Nos queda ahora por desarrollar qué diseños institucionales y qué tipo de prácticas culturales contribuyen a la gobernabilidad democrática.

ANEXO 2

MEDIO SIGLO DE DEMOCRATIZACIONES Y REVERSIONES DEMOCRÁTICAS

Lecciones Aprendidas

Entre 1960 y 2004 el mundo registró 123 episodios de democratización en 88 países. De ellos han sobrevivido en democracia 67 y han sido derrocados 56. Las tasas de reversión democrática han variado mucho por regiones mundiales. En América Latina tuvieron lugar 17 episodios de democratización de los que fueron revertidos 9 (un 35%). (Datos de Polity IV). Puede decirse que la mitad de las jóvenes democracias del mundo están luchando por consolidar sus instituciones. ¿Cuál es el fantasma que amenaza las recorre? ¿Dónde se encuentran las raíces de su debilidad?

Sigamos con los datos a nivel mundial. De los 56 casos de reversión democrática, la duración media de las democratizaciones fue de 6 años. Casi el 68% de las democratizaciones revertidas lo fueron durante los 5 primeros años y casi el 84% durante los primeros diez. De las democracias revertidas muchas emprendieron segundos y terceros procesos de democratización. Los segundos procesos emprendidos se mantuvieron en un 47% y los terceros en un 64%.

Las tasas de sostenibilidad y reversión democrática oscilan mucho por regiones y por tiempos. A nivel mundial de las 26 democratizaciones producidas en los años 60 sólo se mantuvieron el 11'5%; de las 20 producidas en los 70 se mantuvieron el 30%; de las 17 de los 80, el 76'5%, y de las 52 de los 90, el 72'5%. En América Latina se produjeron 26 episodios democratizadores (6 en los 60, 3 en los 70, 11 en los 80 y 5 en los 90) de los cuales se han mantenido 17 y revertido 9.

¿Cuáles son las variables de orden económico, social y político que correlacionan con la mayor propensión al mantenimiento o a la reversibilidad de las democratizaciones?

Los países que han mantenido sus procesos democráticos son en general más ricos –o si se quiere menos pobres- con un renta media de 2.618 \$ (en dólares de 2006). Los países donde se han revertido los procesos democráticos tienen una renta media mucho menor: 866\$. Pero otros datos sugieren que el crecimiento económico no es razón suficiente para la sostenibilidad democrática.

La desigualdad ha sido mucho mayor en los países donde se ha revertido que en los que se ha sostenido la democracia. Igualmente las tasas promedias de población viviendo con menos de un dólar día eran del 40% en los primeros y del 20% en los segundos. La tasa de mortalidad infantil era el doble en los países que han revertido la democracia que en los que la han sostenido. Estos datos sugieren que las desigualdades severas en ingresos, activos u oportunidades importan a la hora de explicar la supervivencia o reversión de los procesos democráticos.

Hay otras divisiones no económicas que parecen importar como es el caso de la fragmentación etno-lingüística de una sociedad (Alesina). Los datos muestran que en los países con una fragmentación etno-lingüística superior a la media las reversiones democráticas alcanzaron un 51% mientras que en los que este índice se situaba por debajo de la media la reversión alcanzó el 38%.

La renta per cápita, la pobreza, la desigualdad, la mortalidad infantil o la fragmentación etno-lingüística influyen en la probabilidad de mantenimiento o reversión de los episodios democráticos. Influyen pero no determinan. Hay países con condiciones iniciales muy desfavorables (Mozambique, Malawi, Ecuador, Bolivia) en los que la democracia se ha mantenido, al menos por el momento. Estos datos sacuden el saber convencional según el cual las democracias entran en riesgo cuando el desempeño económico es pobre. No fue así en la Europa del Este cuyos países a principios de los 90 sufrieron un colapso económico comparable al de los años 30. La democracia fracasó en Tailandia a pesar de su fuerte crecimiento entre 2000 y 2005. Hoy la democracia se encuentra en riesgo en Venezuela, Georgia, Rusia o Bolivia, a pesar de su crecimiento basado en todos los casos en la exportación de recursos naturales.

En conclusión, el bajo crecimiento económico por sí sólo no es un signo claro de amenaza democrática. Del mismo modo, el alto crecimiento por sí sólo tampoco es ninguna garantía contra la reversión democrática.

Lo mismo sucede con las reformas económicas. Ha habido un gran debate sobre si las democracias podían resistir las terapias de choque o exigían mayor gradualidad reformista. Pero lo que parece más significativo no es el ritmo sino si los efectos beneficiosos de la reforma son ampliamente compartidos por las poblaciones. Hay que mirar más allá de las variables económicas.

Considerando variables políticas, los datos también desmienten que los regímenes parlamentarios sean más propensos a la estabilidad democrática que los presidencialistas (la tasa de reversión es del 36% para los presidencialistas y del 50% para los parlamentarios, siendo el resto no clasificable en estas categorías). La preferencia de los politólogos por el régimen parlamentario se debe a que suponen que protegerá mejor de los riesgos de abuso por el Poder Ejecutivo.

En cambio, si miramos el grado o nivel de constricciones institucionales efectivas del Poder Ejecutivo (eficacia de la oposición política, poder judicial independiente, Tribunal Constitucional efectivo, poderes territoriales autónomos, transparencia, rendición de cuentas...), los datos resultan reveladores, independientemente de que se trate de un régimen presidencialista o parlamentario:

“Cuando las constricciones institucionales sobre el Ejecutivo son débiles, la democracia es revertida un 70% de las veces. Cuando las constricciones institucionales son fuertes el porcentaje se reduce a 40%. Analizar los equilibrios de poder que se instalan en los procesos democratizadores resulta, pues, más apropiado que considerar el presidencialismo o parlamentarismo del sistema.” (Kapstein y Converse).

Una primera lección que se desprende de estos datos es que no hay círculo virtuoso entre crecimiento económico y democratización. Es necesario atender a la calidad de las instituciones políticas y económicas, formales e informales, vigentes en cada país, más

allá del crecimiento y de la institucionalidad democrática y económica formal y eso inevitablemente nos llevará a considerar sus estructuras socio-económicas, su sistema de frenos y contrapesos y sus equilibrios distributivos.

Una segunda lección es que hay que prestar mucha más atención al tipo o calidad de crecimiento, es decir, a la medida en que los ingresos, los activos y las oportunidades están distribuidos. Al fin y al cabo, la redistribución es el espejo económico que refleja el sistema político efectivo de un país. El objetivo democrático y económico debiera ser el mismo: diluir la concentración del poder.

Tercera lección, para los programas de cooperación a la democracia: El apoyo prestado a los regímenes que han promovido reformas neoliberales a expensas del desarrollo institucional (los Menem, Salinas de Gortari, Sánchez de Lozada o Boris Yeltsin) no estaba bien fundado. El apoyo a las democratizaciones no puede hacerse sólo ni principalmente a través de programas de promoción de la democracia. Un apoyo efectivo y sincero a la democracia pasa por una batería de políticas cuyo propósito común de fondo ha de ser la distribución del poder económico y político a la vez que el aumento de las oportunidades vitales para todos los ciudadanos.

La democracia es la lucha incesante por conseguir la participación política igual y libre de todos los ciudadanos en las diversas y cambiantes condiciones sociales, económicas y culturales. Por eso no es un punto de llegada. No hay consolidación democrática. Siempre hay oportunidades y amenazas democráticas. Sin libertad la igualdad es tiranía. Sin igualdad, la libertad de participación es falsedad porque falta la autonomía personal. Cuando falta la libertad-autonomía de la persona no hay democracia verdadera. La responsabilidad de los demócratas es a la vez combatir la concentración del poder y crear las condiciones sociales, económicas e institucionales de la participación igual y libre.

Para saber más: Ethan Kapstein y Nathan Converse (2008), *Young Democracies in the balance: Lessons for the International Community*. CGD

ANEXO 3

FISCALIDAD Y BUEN GOBIERNO

Los gobiernos gastan mucho en todo el mundo, aunque muy desigualmente. El gasto público sobre el PIB oscila entre el 10 y el 40%. Los países pobres gastan en promedio un 13%, los de renta media un 19% y los de renta alta un 36% (datos para 1995-2000).

¿Se puede construir buen gobierno sin considerar la fuente y la gestión de los ingresos públicos? ¿Es irrelevante que los gobiernos se financien con las rentas de la exportación del petróleo, el gas, los minerales y la ayuda internacional o que, por el contrario, se financien con las rentas de un sistema impositivo percibido básicamente como justo por la mayoría de la población? Estas cuestiones no deberían desconsiderarse cuando llegue la ocasión de repensar dialógicamente la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Afortunadamente en los últimos años se viene produciendo un conocimiento valioso al respecto.

Hay gobiernos que pueden plantear sus estrategias y políticas con casi total independencia de los ciudadanos-contribuyentes. Son todos aquéllos –centrales o autonómicos- que se financian no con impuestos sino principalmente con las rentas del petróleo, el gas, los minerales y la ayuda internacional. Este dato influye poderosamente en los incentivos de los gobernantes –cualquiera que sea su ideología u orientación política- y muy particularmente en la manera en que tratan de obtener, usar y sostener el poder. Pero la idea de que el tipo de fiscalidad puede influir en la calidad del gobierno sólo acaba de penetrar el debate sobre el desarrollo cruzándose con los estudios sobre las consecuencias políticas de la llamada “maldición de los recursos naturales”.

El financiamiento de los gobiernos con cargo a la renta de recursos naturales sólo ha sido importante para un limitado número de Estados a partir de la crisis petrolera de los 70. Lo intrigante es que ninguno de estos Estados ha conseguido ampliar significativamente sus capacidades productivas, es decir, crear una economía de base ancha. Tampoco mejorar sus capacidades institucionales, políticas o administrativas. Noruega es la excepción, pero probablemente se debe a que ya tenía capacidades productivas e institucionales antes de descubrir y poner en explotación sus recursos naturales. Cuando un país tiene la capacidad de agregar mucho valor a su producción de bienes y servicios haciéndolos internacionalmente competitivos el sector de los recursos naturales, por grande que sea, sólo representa una porción relativamente pequeña de la economía nacional.

Cuando los Estados obtienen sus rentas principalmente de la exportación de recursos naturales y de la ayuda internacional se siguen dos consecuencias en el orden institucional y político: (a) no necesitan hacer un gran esfuerzo organizativo e institucional para apropiarse de la renta, ya que la recaudación de este tipo de ingresos puede hacerse eficientemente con una baja capacidad institucional; (b) tampoco necesitan realizar grandes esfuerzos para remodelar la economía y la sociedad con el fin de ampliar sus capacidades y cultura productiva y, con ello, el número de

contribuyentes, la base fiscal y la cultura tributaria. Todo lo contrario de lo que sucede con los Estados que se financian en base a un estructura amplia de impuestos para cuya sostenibilidad los gobernantes están interesados en ensanchar y desarrollar las capacidades productivas, ampliar la base fiscal hasta cubrir la ciudadanía en general – que paguen todos- y en establecer amplios consensos en materia de impuestos y de gastos.

Los Estados con rentas básicamente procedentes de la exportación de recursos naturales y de la ayuda internacional: (a) tenderán a confundir las necesidades de los ciudadanos con todo lo que favorezca la permanencia de los gobernantes en el poder, por lo que privilegiarán a unos sectores sobre otros, propenderán a la polarización social y política, a la arbitrariedad en el manejo de las rentas y a bajos niveles de democracia cuando no al autoritarismo; (b) los niveles de transparencia y rendición de cuentas serán bajos; (c) la capacidad política de negociación y compromiso entre los diferentes grupos de interés será muy limitada, y (d) la capacidad institucional para formular políticas públicas, proveer bienes públicos y afirmar la autoridad del Estado será asimismo muy limitada.

Cuando un gobierno depende amplia o totalmente de un sistema de impuestos que alcanza con generalidad y equidad al conjunto de la población pueden esperarse, en principio, los siguientes efectos positivos: (a) los gobernantes podrán recaudar más cuanto más promuevan la prosperidad de los ciudadanos y para recaudar más eficientemente tenderán a promover la capacidad burocrática del Estado; (b) los ciudadanos tenderán a comprometerse políticamente no o no sólo para capturar una parte de la renta estatal, sino para resistir excesivas presiones fiscales o para discutir el sistema impositivo, controlar su gestión y el uso que los gobernantes hacen de los impuestos pagados; (c) para conseguir un sistema impositivo eficaz a largo plazo los gobernantes y los ciudadanos tenderán a negociar las políticas impositivas, los aparatos de gestión y las políticas de gasto, todo lo cual conducirá a mejoras democráticas, a mayores capacidades de gestión impositiva, a una mejor rendición de cuentas y a una elevación de la confianza social en la gestión pública.

En suma, el financiamiento del Estado a través de un sistema principalmente de impuestos incentiva el buen gobierno casi en la misma medida en que el financiamiento a través de rentas de la exportación de recursos naturales y la ayuda internacional incentiva el mal gobierno. Pero esto es sólo en principio.

Lo que acaba de exponerse es sólo una primera aproximación. Responde a un modelo excesivamente simple que no se ajusta al entorno institucional en que los gobiernos actuales recaudan y gastan. Los sistemas impositivos actuales son complejos y sitúan al ciudadano no sólo en posición de contribuyente sino también de beneficiario del gasto público o hasta de funcionario, lo que hace más difícil su movilización sólo como contribuyentes. Además, si el régimen impositivo permite una diversidad de impuestos, tasas y exenciones puede acabar incentivando el conflicto político entre grupos de contribuyentes, debilitando las consecuencias de buen gobierno antes señaladas. Si la gestión del sistema impositivo registra también una baja institucionalidad y es propensa a la corrupción los contribuyentes tenderán a combinar la acción colectiva grupal con las estrategias individuales de soborno o de uso de consejeros fiscales especializados en malas prácticas. Es sabido que en los países más pobres y de más baja institucionalidad las empresas transnacionales tienen fuertes incentivos para presionar individualmente por un buen trato fiscal tanto a nivel legislativo como de gestión impositiva.

No existe, pues, una correlación automática entre financiamiento mayormente basado en impuestos, calidad democrática y buen gobierno. Pero esta correlación resulta tanto más creíble cuanto: (a) mayor sea la capacidad agregativa de intereses particulares por parte de sindicatos, asociaciones empresariales y partidos políticos; (b) existan foros de negociación eficaces para definir el sistema fiscal en su conjunto y barreras no menos eficaces para impedir su modificación por presiones individuales o de grupo; (c) la gestión del sistema impositivo se confíe a una burocracia meritocrática eficaz sometida sólo a la ley, transparente, proveedora de seguridad jurídica, protegida frente a presiones de arbitrariedad política o de soborno privado y responsable de su eventual ineficacia o de las extorsiones en que pudiera incurrir. La creación de estas condiciones toma desde luego su tiempo, pero una política democrática y social responsable tiene que comprometerse inexcusablemente en ello.

(Para saber más: Mick Moore, 2007, How Does Taxation Affect the Quality of Governance? Center for the Future State, Institute of Development Studies).

ANEXO 4

La Interpretación de la Constitución

Sin interpretación no hay oficio de jurista. No hay Derecho que no requiera ser interpretado. La experticia del jurista consiste en saber interpretar las normas.

La interpretación de la Constitución se mueve en unos parámetros distintos a los de la interpretación del resto del Ordenamiento Jurídico.

Durante todo el siglo XIX y hasta mediados del siglo XX se consideró que la única interpretación que cabía de la Constitución era una interpretación política. Esto era una consecuencia de la doctrina de la soberanía del Parlamento. Había Derecho político pero no Derecho constitucional. La Constitución sólo puede ser interpretada políticamente a través de las leyes que desarrolla el Parlamento soberano. La Constitución queda fuera del mundo del Derecho. Es política, pero no es norma jurídica.

Las cosas cambian cuando el principio de la soberanía parlamentaria es substituido por el principio de la soberanía popular. Entonces emerge el Derecho constitucional y desaparece el Derecho político. Si la soberanía popular se expresa a través de un poder constituyente en una Constitución que es una norma jurídica, la interpretación de esta norma se hace necesaria.

Pero la interpretación de la Constitución y la interpretación de las leyes se mueve en parámetros diferentes. Hay tres diferencias entre la Constitución y la ley que lo explican:

1. La Constitución es a la vez un concepto y una norma real y efectiva. La ley no. No existe la ley. Es sólo un concepto. Sólo existen leyes específicas y concretas.
2. Las leyes son expresión de la regularidad de los comportamientos de los individuos en sus relaciones sociales. La Constitución no expresa regularidad alguna de comportamientos. Sólo es un marco o cauce para que la sociedad se autodirija políticamente con un mínimo de seguridad.
3. Las leyes tienen estructura normativa: prevén supuestos de hecho a los que vinculan determinadas consecuencias jurídicas. La Constitución, en cambio, se limita reconocer y garantizar algunos derechos y libertades a fin de que los ciudadanos puedan autodeterminar su conducta en condiciones de igualdad y a determinar qué órganos y con qué procedimientos van a manifestar la voluntad del Estado y la van a hacer cumplir.

Estas diferencias explican por qué la interpretación de las leyes y la de la Constitución han de ser diferentes. Son los ciudadanos los que interpretan las leyes en pie de igualdad y sólo en caso de diferencias interpretativas interviene el juez fijando la interpretación ciudadana que resulta más adecuada para el caso.

La interpretación de la Constitución es diferente: la Constitución es interpretada políticamente por el Legislativo en tanto que representante democrático de los ciudadanos y su interpretación se impone a toda la sociedad. La interpretación realizada por el legislador sólo puede ser revisada por el Tribunal Constitucional y esto sólo en base a criterios jurídicos.

La Constitución opera como un límite para la interpretación política del legislador y tiene que ser interpretada desde esta lógica. Dentro de los límites constitucionales siempre caben diversas interpretaciones por el legislador y cualquiera que éste decida es la interpretación correcta.

Las reglas de la teoría general de la interpretación que dejara sentadas Savigny también se aplican a la interpretación constitucional: interpretación gramatical, sistemática, teleológica e histórica...

Pero estas reglas interpretativas aún siendo necesarias no son suficientes para la interpretación constitucional.

El legislador está en una posición única: no ejecuta derecho a partir de la Constitución sino que crea Derecho a partir de la Constitución y dentro de los límites que la Constitución le plantea. No interpreta y ejecuta una voluntad ajena sino que expresa una voluntad propia.

La interpretación de la Constitución consiste en analizar los problemas a los que el legislador ha querido dar respuesta a través de la ley y constatar si las respuestas caben dentro de los límites fijados por la Constitución. La interpretación constitucional es, pues, una interpretación de límites constitucionales.

Esta interpretación de límites la hace primero el legislador que al crear derecho tiene que hacerlo dentro de los límites de la Constitución. Para que el legislador no se extralimite en la interpretación de la Constitución cabe el control de constitucionalidad a cargo del Tribunal Constitucional que se limita a constatar si el derecho creado por el legislador cabe dentro de los límites o marco constitucional. El control constitucional es un control estrictamente jurídico. No puede inmiscuirse en las razones políticas por las que el legislador ha tomado su decisión. Sólo le corresponde comprobar si esta decisión cabe en los límites constitucionales. El Derecho sólo es un límite para la política, sólo un límite. La Constitución como norma jurídica no puede imponer soluciones políticas como únicas correctas. Esto equivaldría a negar el pluralismo político y la libertad.

