



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIINTERDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**Gobernabilidad democrática en América Latina:
Una crítica a las teorías dominantes.
Razones para construir una nueva gramática**

T E S I S

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**

PRESENTA:

EVA CAPECE WORONOWICZ

TUTOR: DR. LUCIO OLIVER COSTILLA





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Agradezco profundamente a la Universidad Nacional Autónoma de México, al Programa de Posgrado en Estudios Políticos y Sociales y a la Coordinación de Estudios de Posgrado el excepcional beneficio y privilegio que me han otorgado durante estos años de formación y crecimiento.

Asimismo, debo agradecer la oportunidad brindada y el apoyo otorgado a la Rotary Foundation y a la Secretaría de Desarrollo Institucional, el Programa Transdisciplinario en Investigación y Desarrollo para Facultades y Escuelas y la Unidad de Apoyo a la Investigación en Facultades y Escuelas a través del Macroproyecto “Diversidad, cultura nacional y democracia en tiempos de la globalización: las humanidades y las ciencias sociales frente a los desafíos del siglo XXI.”

Los profesores, los alumnos y los equipos académicos y administrativos del Programa de Posgrado en Estudios Políticos y Sociales y del Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos merecen y merecerán siempre mi más profundo reconocimiento. En especial, el equipo de la Sede Coyoacán.

El apoyo solidario de Lucio Oliver Costilla, Germán Pérez Fernández del Castillo, Silvia Inclán Oseguera, Eduardo Ruiz Contardo y Beatriz Stolowicz Weinberger, ha resultado indispensable para la elaboración y culminación de esta investigación. Mi agradecimiento a todos y a cada uno.

Por cierto, no puedo dejar de agradecer a México y su gente por abrirme tantos nuevos horizontes, cuidarme a cada paso y embellecerme la vida.

A mi madre, mi padre, mis hermanos y sobrinos.

A Victoria. Por acompañarme y enseñarme a cada paso.

Coyoacán, Agosto 2008.

Introducción	1
PRIMERA PARTE	
Las Perspectivas Dominantes sobre gobernabilidad en América Latina. De las recomendaciones prácticas al desarrollo de teorías.	13
Capítulo Primero	
El Informe de la Comisión Trilateral: Los orígenes de la propuesta conservadora	15
La Comisión Trilateral como entidad académica y espacio de concertación de la élite transnacional	16
Crisis del capitalismo, crisis de la democracia: El marco del debate	22
Acerca del pesimismo sobre la democracia	28
Las implicancias del discurso Trilateral	33
La recuperación de las ideas conservadoras en clave contemporánea	37
Capítulo Segundo	
Estabilidad política y financiamiento para el desarrollo. La gobernabilidad como nuevo condicionamiento de los Organismos Multilaterales	43
El Banco Mundial y el tratamiento del tema. Las “áreas de intervención”	46
La <i>buena gobernabilidad</i> como requisito para el desarrollo	49
La <i>pobre gobernabilidad</i> como riesgo para el desarrollo	51
Los servicios del Banco Mundial	53
Los tiempos cambian: El <i>aggiornamento</i> de la perspectiva del Banco	56
El Banco Mundial y la gobernabilidad enfocada hacia Tercer Mundo	61
El Banco Interamericano de Desarrollo y la adecuación de la propuesta de los Organismos para América Latina	63
Preocupaciones y riesgos de una Región en proceso de democratización. La estrategia del fortalecimiento de la Sociedad Civil	68
Resignificando la política de cara al nuevo siglo	71
Gobernabilidad y Organismos de Financiamiento: Un debate abierto	73

Capítulo Tercero

La apuesta teórica de las Ciencias Sociales latinoamericanas:
La transición hacia la supuesta perspectiva integral 77

Primeras coordenadas de una cartografía confusa 79

La “transición gobernable” en América Latina:
Pautas para el establecimiento de una democracia tutelada 82

La era de la transformación estructural:
La supuesta perspectiva integral frente a los desafíos
de la gobernabilidad neoliberal 86

El debate sobre gobernabilidad
en la conflictiva realidad latinoamericana contemporánea:
Una necesaria apuesta crítica 94

Gobernabilidad y mundialización del capital:
Nueva época, nuevos parámetros reflexivos 96

SEGUNDA PARTE

**Latinoamericanizando la mirada sobre América Latina.
Razones para construir una nueva gramática 99**

Capítulo Cuarto

El Pensamiento Social Latinoamericano
frente al desafío de la gobernabilidad en el siglo XXI 101

Las crisis del Siglo XXI:
Desafío para la gobernabilidad y las Ciencias Sociales 115

TERCERA PARTE

Reflexiones Conclusivas 119

Bibliografía 131

Introducción

Las causas y propósitos que motivan esta investigación se originan en la inquietud de lograr mayores conocimientos conceptuales, teóricos y analíticos sobre los desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina, pretendiendo resignificar y rescatar una perspectiva latinoamericana sobre las recurrentes crisis experimentadas por la mayoría de los países de la Región a lo largo de los primeros años del presente siglo. De este modo, una de las principales orientaciones de este trabajo es evitar la utilización de modelos interpretativos foráneos para el estudio de situaciones regionales que exigen un análisis adecuado a su especificidad y complejidad.

Por cierto, el telón de fondo de la presente investigación es la profunda crisis que atraviesan las teorías vigentes sobre la democracia entendida como régimen político, así como los escasos resultados obtenidos por los modelos derivados de tales teorías para la promoción de la democracia. Esta crisis se expresa en gran parte, en la rápida expansión de regímenes políticos que han adoptado la forma electoral de la democracia, pero que muestran grandes deficiencias con respecto a otros no menos fundamentales atributos de la democracia política.

Como es sabido, uno de los fenómenos políticos paradójicos más significativos de nuestra contemporaneidad es que la difusión de la democracia en América Latina ha sido acompañada por un crecimiento sin precedentes de marginación, exclusión, pobreza y desigualdad, sumado a fenómenos no menos complejos como el proceso de individualización, des-responsabilización política y apatía generalizada por parte de la ciudadanía. Como corolario, se registra un alto descontento de la población con el desempeño de nuestras democracias.

Lo cierto es que en este contexto se ha evidenciado un vertiginoso agotamiento de las promesas de gobernabilidad democrática a lo largo de las tres últimas décadas, lo cual se ha visto reflejado en algunos de nuestros países en el

desarrollo de profundas crisis sociopolíticas que han socavado la legitimidad de los propios regímenes y de las estructuras partidarias tradicionales. En este sentido, el incremento del conflicto social ha significado una maduración de ciertos movimientos sociales, así como el surgimiento y consolidación de experiencias de convergencia social en la confrontación con las políticas implementadas, evidenciando un crecimiento cualitativo en la politización de las reivindicaciones.

Las insurrecciones populares que precipitaron caídas de gobiernos en Ecuador, Argentina y Bolivia, o la profundización del proceso de movilización y cambio en Venezuela, resultan algunas de las expresiones más importantes a analizar en este proceso. Incluso, la búsqueda de una mayor horizontalidad en los procesos de participación y decisión política que aparecen en el centro del debate de numerosos movimientos de la Región, dan cuenta de una profunda crisis de las formas tradicionales de intervención política.

En consecuencia, el desarrollo de las prácticas democráticas revela una crisis en los modos de institucionalización de la política que pone en cuestión las perspectivas analíticas sobre la gobernabilidad, en el doble sentido de la *capacidad de gobierno de los procesos sociales* por un lado, y de *fortalecimiento de la ciudadanía en todas sus dimensiones*, por otro.

La magnitud del tema cobra sentido y se vuelve significativa si consideramos que a lo largo de la historia reciente latinoamericana, desde 1989 hasta la fecha, dieciséis presidentes constitucionales no han podido concluir su mandato por causas ajenas a su voluntad. De ellos, diez perdieron sus cargos debido al estallido de violentas protestas sociales -piquetes, saqueos, cacerolazos, marchas, huelgas de hambre- que derivaron en incidentes violentos con fuerzas de seguridad, y que a su vez, originaron ciclos de nuevas protestas que culminaron con importantes pérdidas de vidas humanas y cuantiosos daños materiales. En todos los casos las protestas cesaron una vez que el Primer Mandatario renunció.¹

¹ Ver cuadro al final de esta Introducción.

Por otra parte, es necesario enfocar nuestro análisis en la consideración respecto del hecho de que a lo largo de la producción sociológica o politológica de los últimos treinta años, distintos autores han destacado al concepto de *governabilidad* como concepto polisémico. Por cierto, no sólo no existe consenso acerca del uso del término, sino que en distintas ocasiones es utilizado en sentido marcadamente opuesto. En este marco, cualquier acercamiento al análisis de la gobernabilidad en América Latina exige una breve aproximación al debate conceptual existente y una explicitación acerca del significado que le daremos al mismo.

El origen de la utilización reciente del concepto está íntimamente vinculado a su inclusión como problema a abordar por la Comisión Trilateral durante la década de los años '70, resultado de la constatación de un incremento en la insatisfacción y desconfianza que provoca el funcionamiento de las instituciones democráticas en los países desarrollados. La Comisión Trilateral adopta una interpretación claramente conservadora del concepto de gobernabilidad al asociarlo principalmente con una sobrecarga de demandas sociales frente al Estado. Desde esta interpretación la ingovernabilidad es asociada, por un lado, a la falta de eficacia de los Estados para responder a los crecientes reclamos de la sociedad en el marco de las condiciones económicas existentes, y, por otro, a la pérdida de confianza de la ciudadanía hacia los políticos y las instituciones democráticas al no encontrar cumplidas sus demandas. La esencia conservadora de esta postura está reflejada en la idea de que es la ampliación de la democracia la que, al permitir la articulación de mayores demandas de la sociedad civil frente al Estado, se deslegitima como sistema.

Es relevante considerar que, desde esta visión, el único protagonista capaz de crear condiciones de gobernabilidad es la elite gobernante a partir de una determinada ingeniería social, de modificaciones en el nivel procedimental de los sistemas políticos o de apelar a la ayuda de la ingeniería mediática a efectos de incrementar los niveles de legitimidad. De esta manera, las estrategias que se proponen frente a esta situación también conllevan una impronta conservadora: disciplinar a través de mecanismos ideológicos o coercitivos a la sociedad, a fin de limitar su capacidad de demanda.

En explícita referencia al uso que el término *conservador* asume a lo largo de nuestra investigación, vale decir que como adjetivo, su significación da cuenta de una conducta signada por la estricta defensa del *statu quo*. A esta noción se le opone el adjetivo progresista, como actitud proclive a la transformación. El conservadurismo se rige por un principio de autoridad que, en tanto sustrato cohesionador, retoma los valores tradicionales como el orden, la familia, la propiedad. Para el conservadurismo, la problemática de la igualdad social no se considera un problema a justificar, en virtud de lo cual se manifiesta como pensamiento con orientación capitalista.

En relación a la tendencia hacia la conservación del orden capitalista, cabe aclarar que las doctrinas generalmente no tienen una existencia ajena al margen de la práctica social, lo cual enfatiza la atención de las condiciones concretas en que se puede realizar o mantener la dominación. En este marco complejo atravesado por principios doctrinarios, diferentes vertientes han mutado en virtud de condiciones históricas combinando principios. De aquí las líneas propias del liberalismo económico asociado al conservadurismo político, o el antiliberalismo económico vinculado al liberalismo político. Esta aclaración no busca más que situar y clasificar tendencias y orientaciones ideológicas que en concreto, se vinculan a la perspectiva de gobernabilidad.²

“Se atribuye al conservadurismo (sustantivo) la proclividad a discutir los problemas de gobernabilidad en las sociedades democráticas. Sin embargo, encontramos en el campo liberal el mismo tipo de preocupaciones, lo que indica un denominador común conservador (adjetivo) para plantearse el problema de la democracia cuando está cuestionada la dominación, más allá de que se le sazone con una parafernalia discursiva. Como exponente típico del conservadurismo, a mediados de los 70, la Comisión Trilateral puso énfasis en que la democracia genera una crisis de autoridad (dominación), que resulta en ingobernabilidad.”³

² Estas ideas han sido elaboradas tomando en consideración el análisis de Beatriz Stolowicz presente en: Yanes Quintero, Hernán (Comp.): *El mito de la gobernabilidad*, Trama editorial, Ecuador, 1997.

³ Stolowicz, Beatriz: “La gobernabilidad como dominación conservadora”, en Yanes Quintero, Hernán (Comp.): *El mito de la gobernabilidad*, Trama editorial, Ecuador, 1997.

Ahora bien, aquello que nos interesa remarcar en virtud de las investigación desarrollada, es que la perspectiva que señalamos como conservadora, elaborada por la Comisión Trilateral en los años '70, es retomada y proyectada en América Latina en los años '90, a partir de los documentos elaborados por los Organismos de financiamiento internacional, en particular el Banco Mundial y el BID. *Governance and Development* del Banco Mundial y *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo* del BID, han jugado un papel fundamental en la reaparición del concepto en la arena de la política y las Ciencias Sociales de la Región. Recuperada la institucionalidad democrática, los problemas de gobernabilidad se visualizan principalmente como deficiencias del propio Estado y del sistema político.

Por otra parte, la preocupación por el uso eficiente y transparente de la asistencia financiera internacional lleva a incorporar a la idea de gobernabilidad los conceptos de “rendición de cuentas” o responsabilidad (*accountability*). En este sentido, buscamos dar cuenta de que esta recuperación del concepto de gobernabilidad en los años '90 de la mano de los Organismos, no alcanza a superar una versión restringida y elitista que acota el concepto a un problema de eficacia administrativa o de buena conducción del aparato de gobierno.

Continuando con la linealidad del trabajo de investigación realizado, a modo de tercer tópico de análisis, nos interesa remarcar que las concepciones mencionadas anteriormente en relación a la gobernabilidad, han provocado en la reflexión sociopolítica latinoamericana contemporánea, el surgimiento de diferentes nuevas visiones teórico-analíticas que, principalmente desde el mundo académico, alertan sobre el uso restringido del concepto y plantean el debate en torno a la participación de los distintos actores sociales en función de la creación de las condiciones que hagan propicia la gobernabilidad democrática. En esta dirección, incorporan una visión que, supuestamente, es más *integral* del concepto de gobernabilidad. Por esto, incluyen en un lugar privilegiado las variables vinculadas a la relación del Estado con el conjunto de organismos económicos y poderes públicos y la interacción con los actores de la sociedad civil organizada, y el mercado. Desde esta proyección de la visión dominante a la Región, la gobernabilidad deja de ser un asunto de ingeniería en el ámbito de la cúpula del

Estado para pasar a ser un proceso más complejo donde deben interactuar un conjunto de actores, dentro de determinadas reglas de juego, sin amenazas constantes de ruptura.

Ahora bien, no podemos desconocer que, como ya se ha mencionado, en los primeros años del presente siglo numerosos países de América Latina vivieron el inicio de un nuevo ciclo de protestas sociales que, en cuestionamiento de las políticas neoliberales imperantes, fue protagonizado en gran medida por movimientos sociales y populares distintos de aquellos que habían ocupado la escena de la contestación social en décadas pasadas. El reinicio de la crisis económica a principios de la actual década, y los intentos de acentuar el rumbo, conllevaron a la ampliación del descontento social frente a estas políticas abriendo (particularmente en buena parte de la región sudamericana) una intensa crisis de legitimidad del modelo societal forjado en el pasado reciente.

Esta irrupción de los sectores sociales más castigados por la aplicación de este recetario no sólo abrió nuevos horizontes (agrietando la hegemonía del pensamiento único) sino que significó también el desarrollo de una intensa experimentación democrática, de reconstitución de alternativas societales, de reapropiación social de lo público y revitalización y ampliación de la autonomía que caracterizaron la emergencia de estos movimientos. Como resultado de estos múltiples procesos, el escenario de la protesta social y la dinámica de los movimientos sociales de raigambre popular se ha modificado, planteando nuevos desafíos para la acción colectiva y, en particular, para el debate teórico en torno a la noción de gobernabilidad, poniéndose en evidencia un *desfase* entre los cuerpos teóricos propios de las Ciencias Sociales Latinoamericanas y la realidad sociopolítica de la Región.

De este modo, y recapitulando lo anterior, la hipótesis de trabajo que ha guiado el proceso de reflexión e investigación de estas páginas sostiene que las perspectivas dominantes de las Ciencias Sociales sobre gobernabilidad que abordan el fenómeno desde la década del '70, en sus análisis y supuestos omiten especificidades económicas, políticas, sociales y culturales que definen y conforman estructuralmente a las sociedades latinoamericanas en su complejidad, a la vez que han funcionado como sustento teórico de legitimación para el diseño, implementación y reproducción de políticas de orientación conservadora.

Por su parte, las insurrecciones populares acontecidas durante los primeros años de la presente década, que precipitaron la caída de más una decena de gobiernos constitucionales en la Región, fueron manifestación de una *crisis estructural* del modelo societal altamente excluyente implementado durante las tres últimas décadas.

Por lo tanto, se evidencia un desfase entre los cuerpos teóricos de las Ciencias Sociales contemporáneas dedicadas al análisis de la gobernabilidad y la conflictiva realidad sociopolítica de la Región. En consecuencia, las perspectivas dominantes de las Ciencias Sociales sobre gobernabilidad resultan inadecuadas para diagnosticar, explicar y promover el desempeño de las democracias latinoamericanas, en tanto que han sido funcionales al sostenimiento de una idea de “orden” contenedor del conflicto social, que profundiza y agudiza las fracturas propias de una sociedad compleja como la latinoamericana.

En virtud de la puesta a prueba de esta hipótesis es que han surgido las ideas que orientan la última etapa de la investigación. En esta instancia, se procede a la sistematización que del tema de la gobernabilidad se ha realizado desde la perspectiva del Pensamiento social latinoamericano. La contribución de esta perspectiva crítica a las versiones dominantes de tinte conservador, ha permitido crear una plataforma más clara sobre el fenómeno que comprende los conflictos de gobernabilidad que han atravesado a la Región a lo largo de los últimos años, añadiendo la potencialidad que de los indicios de estas premisas se derivan para la definición de una gobernabilidad en clave alternativa de cara a los nuevos tiempos.

Cabe reservar una última mención al aspecto metodológico de este estudio. Teniendo en cuenta que se pretende ofrecer un inicial “estado del arte” sobre las diferentes perspectivas de gobernabilidad, para luego al menos visualizar descriptivamente la experiencia sociopolítica latinoamericana de las últimas tres décadas para, por último, colaborar con la construcción de una nueva gramática que contribuya a la conformación de un corpus teórico que permita establecer nuevas pautas para la redefinición de la gobernabilidad democrática en América Latina acorde con los reclamos emancipatorios de nuestras sociedades, las herramientas metodológicas utilizadas se desarrollan a continuación.

La investigación asumió la forma metodológica de estudio orientado a la exploración, en el sentido que existe una identificación del problema teórico, un uso frecuente de teorías y generalizaciones ya existentes. Por tanto, se recurrió a fuentes históricas, bibliográficas, monográficas, de información estadística y a las principales investigaciones en la literatura contemporánea que existen sobre el tema, con el propósito de recabar información que nos permitiera reconocer, ubicar y definir la hipótesis que estructura la reflexión en torno a los desafíos de la gobernabilidad en la Región. Lo anterior se justifica a partir de la consideración de que para el estudio de los fenómenos sociales se vuelve necesario tomar en cuenta aquella perspectiva teórica que permita una comprensión y explicación más profunda de los fenómenos sociales a fin de evitar un análisis superficial o fragmentario. Por cierto, la preocupación de esta investigación también radica en evitar el error de sólo profundizar analíticamente en *cómo* se presenta el proceso social en estudio en un momento determinado dejando de lado su desarrollo y transformación, aislando el fenómeno de las condiciones socio-históricas en las cuales se encuentra inmerso.

De este modo, la primera etapa de este proceso de reflexión, ha consistido en la investigación, análisis y producción orientada a la estructuración de un marco teórico y conceptual que hiciera posible precisar, profundizar y esclarecer la forma en que se vinculan teóricamente los fenómenos que se estudian, con el fin de señalar los límites teóricos del problema mediante su conceptualización. En este proceso de abstracción se ha pretendido identificar los supuestos y delimitar las categorías centrales de modo de especificar las corrientes de pensamiento que se han estructurado como referentes del análisis del fenómeno. En segunda instancia, se ha pretendido precisar los factores o características del problema, dilucidando posibles conexiones entre los distintos aspectos o elementos que están presentes en la problemática que se analiza, distinguiendo los factores explicativos más sobresalientes.

Por último, se ha pretendido explicar determinados aspectos de la vinculación existente entre la generación de teorías concernientes a la gobernabilidad, el desempeño democrático contemporáneo y las respuestas de la ciudadanía en torno a las deficiencias del modelo llevado adelante las últimas décadas.

Estructura Argumental

El presente trabajo de investigación está estructurado en dos partes, con un total de cuatro capítulos. La primera parte: *Las Perspectivas Dominantes sobre gobernabilidad en América Latina. De las recomendaciones prácticas al desarrollo de teorías*, está conformada por tres capítulos. El Primero: *El Informe de la Comisión Trilateral: los orígenes de la propuesta conservadora*, pretende poner en evidencia el inicio de las preocupaciones asociadas a la noción de gobernabilidad y su ingreso en la agenda política y académica en los años '70. En este capítulo se ha pretendido problematizar el diagnóstico de la sobrecarga de demandas sociales frente al Estado, el pretorianismo de masas, la ampliación democrática como desafío de la gobernabilidad entendido como el peligroso “desequilibrio” entre el aluvión de demandas societales y la capacidad de los gobiernos para responderlas de manera satisfactoria. A su vez, hemos remarcado la relevancia de la institucionalización entendida como conjunto de acuerdos básicos entre las elites, así como las implicancias del disciplinamiento social a través de mecanismos ideológicos o coercitivos a fin de limitar la capacidad de demanda de la sociedad.

Por su parte, el Segundo Capítulo: *Los Organismos Multilaterales: la traducción para América Latina*, pretende explicitar la influencia de los Organismos Multilaterales en las Ciencias Sociales Latinoamericanas. Con este objetivo, se han problematizado las recomendaciones del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo como instituciones de referencia que lograron delimitar en la Región la concepción de gobernabilidad como preocupación asociada al uso eficiente y transparente de la asistencia financiera internacional.

El Tercer Capítulo de esta primera parte: *La apuesta teórica de las Ciencias Sociales Latinoamericanas: la transición hacia la supuesta perspectiva integral*, está dedicado al debate situado sobre la gobernabilidad en América Latina. Con este fin se ha pretendido poner en evidencia que la traducción de las perspectivas foráneas no ha consistido más que en la continuidad de la mirada conservadora. Así, se orientó el análisis a la consideración de la búsqueda de la estabilidad del

régimen sin modificar la realidad económica y social. Una de las especificidades que se ha buscado destacar ha sido la inclusión de variables vinculadas a la relación del Estado con los actores de la sociedad civil organizada, la economía y el mercado.

La contribución crítica a la revisión teórico-analítica anterior se desarrolla en la Segunda Parte de este trabajo de Investigación: *Latinoamericanizando la mirada sobre América Latina: razones para construir una nueva gramática*. De este modo, el Cuarto Capítulo: *El Pensamiento Social Latinoamericano frente al desafío de la gobernabilidad en el siglo XXI*, ha pretendido la sistematización de las contribuciones más destacadas del Pensamiento Social Latinoamericano en miras a recuperar las herramientas teóricas críticas que habilitan a la reconceptualización alternativa de la gobernabilidad en América Latina. El foco se ha puesto en la dilucidación de la gobernabilidad conservadora como herramienta de control, disciplinamiento y canalización del conflicto social, desenmascarando su papel en la justificación y explicación de las estrategias y políticas oficiales adoptadas respecto a las relaciones entre lo político y lo económico. De acuerdo a esta línea, se han construido premisas que apuntalando la necesidad de reconstrucción epistémica del tema de la gobernabilidad, sugieren una nueva gramática para su comprensión y posible explicación.

Esta Segunda Parte en términos crítico-constructivos, culmina con las reflexiones conclusivas dedicadas a la sistematización de los caminos reflexivos por los cuales nos ha guiado esta tesis con el propósito de discernir acerca de la especificidad de las *Insurrecciones populares en América Latina a principios del Siglo XXI: ¿Ingovernabilidad o apuesta emancipatoria?*

Finalmente, esperamos que la aridez a la que en algunos casos se ha arribado producto de la sistematización de las contribuciones teóricas más significativas, no opaque la invitación a recorrer el sinuoso aunque apasionante camino de la reflexión sobre la problematicidad de la gobernabilidad democrática en América Latina.

**CRISIS DE GOVERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA QUE CAUSARON LA
INTERRUPCIÓN DE MANDATOS PRESIDENCIALES (1989 – 2008)**

Año	País	Presidente	Causa de Interrupción	Resistencia Civil	Intervención Militar
1989	Paraguay	Alfredo Stroessner	Golpe de Estado	NO	SI
1989	Argentina	Raúl Alfonsín	Renuncia	Saqueos. 14 muertos.	1987, 1988 y 1989
1992	Brasil	Fernando Collor de Melo	Inicio de proceso de Destitución Parlamentaria. Dimisión.	Masivas movilizaciones populares.	NO
1993	Venezuela	Carlos Andrés Pérez	Destitución por la Corte Suprema.	"Caracazo" (1989) Cifras oficiales oscilan entre 400 y 2500 muertos)	1991 y 1992
1997	Ecuador	Abdalá Bucarám	Destitución Parlamentaria por "incapacidad mental".	Manifestaciones y protestas populares	NO
1999	Paraguay	Raúl Cubas Grau	Renuncia	"Marzo Paraguayo" Protestas violentas 7 muertos.	NO
2000	Ecuador	Jamil Mahuad	Golpe de Estado	Manifestaciones. Protestas violentas 2 muertos	SI
2000	Perú	Alberto Fujimori	Renuncia por fax. El Congreso declara vacante el cargo.	Manifestaciones	NO
2001	Argentina	Fernando De la Rúa	Renuncia	Protestas violentas 32 muertos, más de 100 heridos.	NO
2001	Argentina	Ramón Puerta	Renuncia	NO	NO
2001	Argentina	Adolfo Rodríguez Saa	Renuncia	Manifestaciones Detenidos y Heridos	NO
2001	Argentina	Eduardo Camaño	Renuncia	NO	NO
2003	Bolivia	Gonzalo Sánchez de Lozada	Renuncia	"Guerra del Gas". Piquetes y manifestaciones violentas. 70 muertos	NO
2004	Haití	Jean Bertrand Aristide	Golpe de Estado	Revuelta militar y manifestaciones populares. 50 muertos	SI
2005	Bolivia	Carlos Mesa	Renuncia	Manifestaciones populares. Mineros, Campesinos e indígenas.	NO
2005	Ecuador	Lucio Gutierrez	Vacancia Presidencial por Abandono del Cargo. Destitución.	"Rebelión de los Forajidos". Manifestaciones violentas 3 muertos.	NO

PRIMERA PARTE

**Las Perspectivas Dominantes sobre gobernabilidad en América Latina.
De las recomendaciones prácticas al desarrollo de teorías.**

Capítulo Primero

El Informe de la Comisión Trilateral: Los orígenes de la propuesta conservadora

Hacer referencia a la gobernabilidad en América Latina supone de antemano una predisposición hacia un debate poco estructurado y sistemático aunque con aportes teóricos sumamente interesantes. Los debates en torno a la gobernabilidad democrática en la Región han sido extensos, no poco complejos y en términos generales, han sido relevantes en términos de aportar información hacia una reflexión que se ha venido dando en diversos puntos estratégicos del mundo capitalista hace ya al menos tres décadas.

No obstante, es necesario remarcar que un debate eminentemente latinoamericano aún es tarea pendiente si pensamos en una América Latina que a principios del siglo XXI y en menos de una década, ha contado con episodios de supuesta ingobernabilidad, esto es, revueltas e insurrecciones populares de magnitud que se han cristalizado en derrocamientos presidenciales. No obstante, si bien debemos considerar que ha habido numerosos esfuerzos teóricos en esta dirección, fundamentalmente en las décadas de los '80 y '90, también es cierto que pocos de ellos han hecho hincapié en los orígenes, sustentos y presupuestos del concepto de gobernabilidad. Y en este sentido, cabe una aclaración que merece ser subrayada, no es un dato menor la contextualización del nacimiento y desarrollo de un concepto analítico explicativo en Ciencias Sociales, por el contrario, el mismo forma parte de su esencia fundante, implicancias futuras, significación y resignificación.

El concepto de *gobernabilidad* surgió en el campo de las Ciencias Sociales y comenzó a formar parte de la jerga política en el año 1975, a partir de la publicación del artículo *La crisis de la democracia. Informe de la gobernabilidad de las democracias*.⁴ El mismo fue acuñado por la llamada Comisión Trilateral en el

⁴ Crozier, Michel; Huntington, Samuel y Watanuki, Joji: (1975) *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press.

documento elaborado por Michael Crozier, Joji Watanuki y Samuel Huntington. Cada uno de los autores representaba a los países más influyentes del globo en términos de desarrollo e innovación capitalista (Japón, Francia y Estados Unidos), y se constituirían en referentes universales imprescindibles sobre el tema.

La Comisión Trilateral como entidad académica y espacio de concertación de la élite transnacional

“Con objeto de asegurar la continua oportunidad de desarrollar análisis penetrantes sobre cuestiones de política exterior complicadas, importantes y actuales, opera una organización conocida como la Comisión Trilateral. Temas tales como el sistema monetario mundial, las relaciones económicas entre las naciones ricas y pobres, el futuro de los mares, la ayuda a las naciones menos desarrolladas y otras posibilidades de comprensión y colaboración internacionales son primero estudiadas por académicos y después debatidos por los miembros de la Comisión; finalmente se publican los análisis y se distribuyen a los líderes mundiales. El ser miembro de esta Comisión me ha dado una oportunidad espléndida de aprender, y muchos de los otros miembros me han ayudado en mi estudio de los asuntos exteriores”.

James Carter, 1976.
Why not the best?

La historia del proceso de conformación de la Comisión Trilateral se remonta a principios de los años '70 en los cuales sectores transnacionales del mundo capitalista, coordinaron sus acciones con el objetivo de lograr una propuesta concertada a modo de respuesta a los desafíos que se presentaban en el orden económico global. De esta manera, altos empresarios, académicos influyentes y líderes políticos se agruparon para conformar la Comisión Trilateral que pronto se constituiría en una fuente de reflexión y acción propositiva orientada a atender los principales desafíos y preocupaciones tanto de política interna como externa.⁵

⁵ Por iniciativa de David Rockefeller, y después de varias reuniones del Comité Ejecutivo en las que se estableció una declaración de principios y se trazaron las líneas maestras de la organización, en octubre de 1973 tuvo lugar en Kyoto la primera sesión plenaria de la Trilateral. Los delegados asistentes a la misma representaban en su conjunto alrededor del 65% de las firmas bancarias, comerciales e industriales más poderosas del planeta. En definitiva, los mayores productores mundiales de petróleo, acero, automóviles y radiotelevisión junto con los principales grupos financieros del planeta, estaban en manos de miembros activos de la recién creada

La Trilateral se presenta como una organización orientada a la definición de políticas que buscan desarrollar propuestas viables para una acción conjunta por parte de América del Norte, Europa Occidental y Japón, una instancia de definición de opciones de política que deja la aplicación práctica de las mismas a los gobiernos de los países de origen de sus miembros. Por lo tanto, uno de los objetivos implícitos en el tipo de actividades que desarrolla, y es importante remarcarlo, es la búsqueda de influencia sobre los cuerpos gubernamentales encargados de la formulación e implementación de políticas en aquellas áreas consideradas prioritarias por la Comisión.

Por cierto, los principales ámbitos de interés dan cuenta de los principales focos de preocupación trilateral. En primera instancia, las relaciones entre los países desarrollados, en particular en la pretensión de superar las fricciones surgidas en la década del '70 con el fin de coordinar políticas monetarias, comerciales y energéticas. De este modo, los primeros informes de la Comisión "Hacia un renovado sistema monetario internacional" y "La crisis de la cooperación internacional", están orientados al abordaje de la transnacionalización de la economía capitalista y al desarrollo de mecanismos para resolver los problemas surgidos del crecimiento económico occidental de posguerra.

En segundo lugar, otro de los temas de interés ha sido las relaciones entre las naciones capitalistas desarrolladas y las subdesarrolladas, haciendo énfasis en la vinculación necesaria con los países exportadores de petróleo. Explícitamente, la Trilateral señala que para enfrentar la crisis a la que han llegado las relaciones norte-sur, es necesario un reconocimiento en tanto que *"el mundo trilateral necesita de los países en desarrollo de manera creciente como fuentes de materias primas, mercados para sus exportaciones y, lo más importante de todo, como socios constructivos en la operación de un orden político y económico mundial operativo"*.⁶

Comisión Trilateral. Con el transcurso del tiempo y las sucesivas incorporaciones, la concentración de grandes firmas en el seno de la Comisión crecería cada vez más.

⁶ Gardner, Richard; Okita, Saburo y Udink, B.: (1974) *Turning point in North-South economic relations*, The Trilateral Commission, New York.

En tercer lugar, otro de los temas de interés para la Trilateral ha sido la relación con los países socialistas y el control de la competencia entre ambos sistemas. Y por último, la “administración común de los problemas globales”, temática que comprende la necesidad de limitar y reglamentar la competencia entre los países capitalistas desarrollados por recursos que en teoría constituyen un patrimonio común de la humanidad.

Por cierto, se vuelve relevante desarrollar analíticamente el que posiblemente constituya el eje estructurador de los objetivos la Comisión Trilateral: la *interdependencia*, un concepto que, en la práctica, no es sino el elemento básico en torno al cual se articula la tesis y el propósito fundamental de la organización. De este modo, la idea según la cual los Estados nacionales debían renunciar, en cierto sentido, a su soberanía en aras de un proyecto supranacional controlado e instrumentalizado, apareció ya esbozada en el comunicado emitido por el Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral en el mes de octubre de 1973: *“La comisión Trilateral espera que, como feliz resultado de la Conferencia, todos los gobiernos participantes coloquen las necesidades de interdependencia por encima de los mezquinos intereses nacionales o regionales. (...) El incremento de la interdependencia es un hecho en la vida del mundo contemporáneo. Este hecho trasciende y ejerce una importante influencia en los sistemas nacionales. Esto requiere nuevas y más intensas formas de cooperación internacional que permitan realizar al máximo sus ventajas y neutralizar el nacionalismo económico y político. (...) Mientras es importante desarrollar la mayor cooperación entre todos los países del mundo, Japón, Europa Occidental y América del Norte, en virtud de su gran peso en la economía mundial y la importante relación mantenida entre ellos, tienen una responsabilidad especial en el efectivo desarrollo de la cooperación, ya sea por sus propios intereses como por los del resto del mundo. Deben concentrar esfuerzos para afrontar los desafíos que plantea la interdependencia. El objetivo debe ser una cooperación eficaz beneficiosa para todos los países, más allá de su sistema político o su etapa de desarrollo. El Comité subraya que a no ser que la interdependencia se convierta en cooperación, existe un alto peligro de anarquía global.”*⁷

⁷ Ver el Informe número 2 de la Comisión: *Triologue: A bulletin of American - European - Japanese Affairs*, Publicado por La Comisión Trilateral, N.Y., Noviembre de 1973. Traducción de la autora.

En síntesis, todos estos planteamientos que conforman el eje de la actuación de la Trilateral, constituyeron el objetivo de su fundación, justificado en razón de la necesidad de que los problemas de las naciones trilaterales se resolviesen en común, a través de su supuestamente inevitable interdependencia económica y tecnológica.

De este modo, lo que se pone en evidencia es que el referente común de este cuerpo fundante de recomendaciones es el de la *totalidad* orientado a reestructurar y administrar la interdependencia global garantizando la superación de formas *inconvenientes* de competencia entre las naciones avanzadas, procurando mantener el liderazgo de los Estados Unidos entendido como la única potencia con visión global de los problemas actuales.⁸

A partir de este acuerdo en torno a la delimitación de los intereses comunes, el trabajo de la Trilateral se constituyó en una búsqueda concertada de nuevas directrices de acción con el fin de colaborar en la creación de un “sistema político verdaderamente global” y, más contundentemente, un “nuevo orden internacional”.

Por otro lado, y con el simple objetivo de hacer más descriptiva esta presentación, cabe destacar que en la actualidad, la Comisión está integrada por más de trescientos setenta miembros de cada una de las tres regiones integrantes. Se vuelve muy ilustrativo remarcar que entre sus miembros o ex-miembros se encuentran integrantes del gobierno norteamericano, canadiense, diversos gobiernos europeos, así como algunos miembros del gabinete japonés. Un rasgo común a todos los miembros norteamericanos, europeos y japoneses que han asumido funciones gubernamentales, es el hecho de que no sólo han participado en los trabajos de la Comisión, sino que lo han hecho a un nivel destacado como miembros del Comité Ejecutivo o como redactores de algunos de sus informes y participantes de sus grupos de trabajo. Por cierto, además de tales representantes de la *clase política* de los países del capitalismo avanzado, se

⁸ Existe una ineludible vincularidad entre el proceso de globalización y los desafíos a la gobernabilidad democrática. Pretendemos analizar críticamente esta específica relación en el capítulo tres de esta investigación. No obstante, a este punto, resulta relevante destacar a la *interdependencia* como el antecedente ideológico fundacional de lo que será en la década del '90 la embestida más explícita de la globalización hegemónica neoliberal.

reúne en la Trilateral una lista sorprendente de altos ejecutivos de algunos de las más importantes empresas y bancos transnacionales, así como importantes voceros de los más influyentes medios de comunicación masiva del mundo occidental, centros de investigación, universidades y revistas académicas.

Con la finalidad de evidenciar la magnitud de la estructura de poder que la Comisión representa, podemos destacar a sus miembros más sobresalientes. Entre ellos, David Rockefeller del Chase Manhattan Bank, quien ha sido el fundador y presidente honorífico de la Comisión Trilateral de la mano de Zbigniew Brzezinski, su ideólogo. Por parte de los ex líderes políticos, son parte de la Trilateral William Clinton, George Bush, Henry Kissinger, George Soros, Ernesto Zedillo y Dick Cheney. También se destacan el presidente del Instituto de Política Exterior del Instituto John Hopkins, el vicepresidente del Banco Mundial, profesores de la Universidad de Harvard y de la Universidad de Columbia, el editor general del US News & World Report, el presidente del Washington Post y de la CNN así como el presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York.

Por otro lado, debe también señalarse que en el curso de la elaboración de los “informes trilaterales” se consulta también a personas que no son miembros oficiales de la Comisión, pero, cuyos puntos de vista se estiman relevantes. Es el caso de Francis Fukuyama y Mario Vargas Llosa. Por su parte, los presidentes de las multinacionales más influyentes del globo -Caterpillar, Coca Cola, Nabisco Holding Corporation, Exxon, Fiat, Gibbs, Hewlett-Packard, Mitsubishi, Nipón, American Express, Shell, Sony, Xerox Corp., General Electric, Daimler-Chrysler, Levi Strauss, Kodak, Johnson & Johnson, PepsiCo, Steel Sumitono y Unilever-constituyen miembros activos, así como los dirigentes de los bancos Chase Manhattan Bank, Rothschild y Lehmann. En síntesis, la Comisión Trilateral reúne a buena parte de los centros de poder político, económico, financiero e ideológico del mundo capitalista, constituyéndose en una de las más relevantes instancias institucionalizadas de coordinación de los principales intereses del sistema capitalista internacional.⁹

⁹ En el presente, la Comisión Trilateral está conformada por 160 miembros europeos, 120 representantes de América del Norte, incluyendo 20 miembros de Canadá, 13 de México y 87 de Estados Unidos. En el año 2000 el grupo japonés de 85 miembros se expandió al grupo de Asia y

Hasta el día de hoy, los temas que selectivamente debaten los miembros de la Trilateral anualmente son tratados con discreción y no se publican consideraciones o información al respecto por ningún medio informativo de carácter masivo. De las discusiones planteadas, surgen documentos en el medio trilateral de difusión por excelencia: *The Trialogue*, así como en las publicaciones temáticas *Triangle Papers* realizados por los expertos de los países de la tríada pertinentemente seleccionados. Estos documentos cristalizan las preocupaciones a las que desde hace treinta años la Trilateral se aboca, suponiendo la necesaria intervención articulada en torno a los principios asociados a la gobernabilidad eficaz.

En suma, vale la pena remarcar que la estrategia ideológica trilateral se ha convertido en una importante instancia de homogeneización de los criterios, concepciones y propuestas de un segmento de los sectores dirigentes de los principales países desarrollados. Y en este marco, lo que nos interesa remarcar con este análisis inicial, es que la problematización de la gobernabilidad por parte de la Comisión constituye sólo una de las innumerables variables en la búsqueda de nuevas perspectivas y oportunidades políticas con el fin de crear un sistema político verdaderamente global.

En este marco, la gobernabilidad es considerada *funcionalmente* desde esta perspectiva, sólo como un requisito para la viabilidad y el éxito de su estrategia. *“La Comisión Trilateral decidió llevar a cabo este proyecto porque considera que la vitalidad de nuestro sistema político es una precondition central para la conformación de un orden internacional estable y para la modernización de las relaciones cooperativas entre nuestras regiones”.*¹⁰

el Pacífico alcanzando los 96 miembros incluyendo 57 de Japón, 15 de Korea, 8 de Australia y Nueva Zelanda, 16 del grupo de los cinco países del original ASEAN (Indonesia, Malasia, las Filipinas, Singapur y Tailandia). El nuevo grupo de Asia también incluye participantes de la República de China, Hong Kong y Taiwán. Ver: <http://www.trilateral.org>

¹⁰ Crozier, Huntington y Watanuki: (1975) *Op. Cit.* Traducción de la autora.

Crisis del capitalismo, crisis de la democracia: el marco del debate

"Aún el más inmenso caos tiene un orden perfecto y el orden más perfecto no es más que un inmenso caos"

Fernando Mires, 1982.

La rebelión permanente: las revoluciones sociales en América Latina

Si bien la acepción de gobernabilidad sería décadas más tarde reutilizada y reinventada tanto por la derecha como por la izquierda del espectro político, cabe profundizar en esta perspectiva fundante que en las décadas siguientes y hasta la actualidad, se convertiría en el eje de las herramientas teóricas y retóricas que permiten la supervivencia y reproducción del capitalismo avanzado, tal como lo conocemos.

Como ya se ha sostenido, la contextualización del nacimiento y desarrollo de un concepto analítico explicativo en Ciencias Sociales, forma parte de su esencia fundante y da cuenta de sus implicancias presentes y futuras. En este sentido, se vuelve relevante la referencia del entorno histórico-político en el que se lleva a cabo la redacción del *Informe sobre la Gobernabilidad de las Democracias de la Comisión Trilateral*.

Luego del proceso de rápido crecimiento, acelerada innovación tecnológica y creciente "interdependencia" económica experimentados por la economía mundial a partir de la segunda guerra mundial, en el interior de los países capitalistas avanzados se inició un proceso de internacionalización en los sectores industrial, comercial y financiero, encabezado por las grandes empresas de los Estados Unidos y luego acompañado por la expansión internacional de las empresas europeas y japonesas. Esta situación se modificó en la década de los setenta con la crisis económica que afectó a las economías de mercado y que se tradujo en lento crecimiento, inflación, desempleo y déficits de la balanza de pagos norteamericana. En este proceso, y a lo largo de las dos décadas siguientes, se debilitó paulatinamente la vigencia de los acuerdos monetarios internacionales por medio de los cuales se consolidaba la hegemonía de los Estados Unidos sobre la economía internacional.

En este contexto, emerge y adquiere coherencia conceptual un *proyecto de reestructuración global* sobre el cual convergen una vertiente económica ligada principalmente a la banca y a la gran empresa internacional y las vertientes académicas y políticas afines. En el diagnóstico dominante acerca de lo ocurrido en el capitalismo avanzado en la década de los setenta, destacan como elementos esenciales la degradación creciente de las instituciones democráticas, la expansión ineficiente e inflacionaria de la actividad pública y el desarrollo de un nacionalismo *parroquial* que se expresaría tanto en los ámbitos políticos como económicos. Estas tendencias serían el factor explicativo fundamental del debilitamiento interno y externo del sistema. En este marco, la propuesta de reestructuración requiere de la expansión económica mundial, del debilitamiento de la acción reguladora del sector público y de la modificación de los esquemas vigentes de cooperación regional.

Por su parte, las democracias occidentales experimentaron un conjunto de fenómenos que presagiaban el fin de una época. Las revueltas de 1968, las marchas contra la intervención militar norteamericana en Vietnam, los movimientos pacifistas, la crisis de las ideologías, el agotamiento de la fórmula de estabilización política y desarrollo económico surgida bajo el modelo del Estado benefactor y la crisis de la economía capitalista mundial producida por las modificaciones a los precios del petróleo, fueron la expresión visible de que los desequilibrios económicos internos e internacionales estaban generando cambios profundos en la manera en que las sociedades y los Estados estaban procesando el agotamiento de un patrón de desarrollo.

Entretanto, la situación latinoamericana de la década era entendida y conceptualizada como de alta conflictividad social y anomia, dando lugar a una práctica *política pretoriana*, diagnóstico a partir del cual se justificaba e imponía el *indispensable* fortalecimiento de las instituciones y un mayor control social.¹¹ *“Durante las décadas de 1950 y 1960, la incidencia numérica de los episodios de violencia y desorden aumentó en proporciones dramáticas en la mayoría de los*

¹¹ De hecho, siguiendo un eje casi cronológico en la producción teórica que alimentó la inauguración y puesta en debate de la desafiante situación de ingobernabilidad en la región, debe considerarse que fue la publicación en inglés, en 1968, del libro de Samuel Huntington "El orden político de las sociedades en cambio", la obra que antecedió y preconfiguró el esquema analítico teórico desde el cual se justifica la presentación del Informe de la Comisión Trilateral.

países del mundo. De acuerdo con el cálculo, el año 1958 fue testigo de unas veintiocho insurrecciones guerrilleras prolongadas, cuatro levantamientos militares y dos guerras dentro del modelo clásico. Siete años después, en 1965, estallaban prolongadas insurrecciones y diez rebeliones militares, en tanto que se entablaban cinco conflictos de tipo tradicional. En esas mismas décadas creció también en forma significativa la inestabilidad política. La violencia, la subversión y otros factores de desequilibrios fueron cinco veces más frecuentes entre 1955 y 1962 que entre 1948 y 1954. Sobre ochenta y cuatro países analizados, por lo menos en sesenta y cuatro la situación era menos estable en el último período indicado que en el anterior. ¿Cuál es la causa de esta violencia e inestabilidad? La tesis primordial de este libro es que constituyeron en gran parte el resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, junto con el lento desarrollo de las instituciones políticas. (...) La inestabilidad política en América Latina deriva precisamente de la falta de cumplimiento de esta circunstancia: la igualdad en la participación política evoluciona con mucha mayor rapidez que “el arte de asociarse”. El cambio económico y social -urbanización, crecimiento del alfabetismo y la educación, industrialización, expansión de los medios masivos de comunicación- amplían la conciencia política, multiplican sus demandas, ensanchan su participación.¹² Estos cambios socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y complican tremendamente los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a la eficacia. Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados; los de organización e institucionalización políticas, bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden.”¹³

¹² Por cierto, es muy ilustrativo remarcar que esta idea es ejemplificada por el autor con los siguientes datos de la época: en 66 naciones, la correlación entre la proporción de alumnos de escuelas primarias y la frecuencia de las revoluciones fue de 0,84. Por el contrario en 70 naciones la correlación entre la tasa de cambio en la inscripción primaria y la inestabilidad política fue de 0,61. Cuanto más veloz es el esclarecimiento popular, más frecuente resulta el derrocamiento de los gobiernos. La rápida expansión de la educación produjo un visible impacto sobre la estabilidad política de muchos países.

¹³ Huntington, Samuel: (1972) *El orden político en las sociedades en cambio*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

De este modo, si profundizamos analíticamente las implicancias de esta perspectiva diagnóstica, las intervenciones militares llevadas a cabo en los países latinoamericanos, serían sólo una manifestación específica de un fenómeno más amplio de las sociedades subdesarrolladas: la politización general de las fuerzas e instituciones sociales ya que en estas sociedades, la política carece de autonomía, complejidad, coherencia y adaptabilidad. *“Lo que está desquiciado es toda la sociedad, y no sólo las fuerzas armadas. (...) Aquí, con fines de brevedad, la frase “sociedad pretoriana” se utiliza para referirse a una sociedad politizada de este tipo, en el entendimiento de que no sólo indica la participación de los militares, sino también la de otras fuerzas sociales. (...) Lo que hace que parezcan más “politizadas” en una sociedad pretoriana es la falta de esas instituciones políticas efectivas capaces de mediar en la acción política del grupo, moderarla y refinarla.”*¹⁴

Ahora bien, aquello que se vuelve interesante remarcar es que sobre este mismo fenómeno pueden destacarse diagnósticos explicativos muy diferentes. De hecho, es cierto que América Latina se había convertido en un espacio geopolítico central, no obstante, el punto central de la problematización acerca de su conflictividad política y social no radicaría en los desafíos resultantes de un proceso de modernización desequilibrado, como afirma Huntington, sino en fenómenos de mucha mayor trascendencia y complejidad tal como ha sido la pugna por el establecimiento de un determinado orden económico, político, ideológico y social.

Progresivamente, desde los últimos años de la década del cincuenta, Latinoamérica constituyó un territorio experiencial de luchas populares reivindicativas sumamente comprometidas con la transformación del orden capitalista dominante. De hecho, por primera vez en su historia, en la región en conjunto aunque con claras diferencias a nivel nacional, se construía y sostenía un proyecto de lucha política y social que, en términos generales, se orientó hacia la materialización de un programa político que pretendió responder y modificar las condiciones políticas y sociales específicas que se estaban dando en los países latinoamericanos por medio de la combinación de lucha armada y movimientos populares de masas.¹⁵

¹⁴ Huntington, Samuel: (1972) *Op. Cit.*

¹⁵ Por cierto, la mayoría de los movimientos revolucionarios latinoamericanos se autodenominaron *de liberación nacional*, lo que implicaba la incorporación masiva de todo el pueblo en su lucha y el carácter determinadamente antiimperialista de la misma. La expresión revolucionaria de la

Sin dejar de mencionar el carácter expansivo de estas luchas, los movimientos revolucionarios de carácter guerrillero se convirtieron en un símbolo de resistencia. Bajo la influencia de la Revolución Cubana, en Guatemala, El Salvador, República Dominicana y Nicaragua, la efervescencia social alimentó el surgimiento de actividades insurgentes. Por cierto, los movimientos guerrilleros y el fervor de la revolución posible a nivel continental, se desplazaron también hacia América del Sur. Los esfuerzos por desarrollar nuevos proyectos revolucionarios se concentraron en Chile, Uruguay y Argentina, todos movimientos populares que fueron reprimidos bajo las formas más crueles, desatando golpes de Estado que pervivirían largo tiempo, configurando una realidad en la cual se estima que tres cuartas partes de los habitantes de América Latina, vivían bajo regímenes dictatoriales.

En concreto, el amplio escenario de luchas políticas en Latinoamérica que se inicia a lo largo la segunda mitad del siglo XX y específicamente en las décadas de los sesenta y setenta, se inscribe en un proceso de internacionalización de las luchas populares, movimientos revolucionarios y de liberación nacional que pretendieron desafiar el orden social dominante a lo largo del continente. Estas luchas formaron parte de un advenimiento crítico a la reestructuración capitalista injusta y opresiva. De este modo, lo que pretende remarcar es que ciertamente se vuelve discutible y criticable, por opaca y deformante, la descripción de las sociedades latinoamericanas como inmersas en un escenario supuestamente caracterizado por la declinación del orden político, la falta de moral cívica y espíritu patriótico: un escenario supuestamente dominado por la decadencia política y no por su desarrollo.

liberación nacional nace con el guevarismo de los años '60, posicionamiento claramente opositor al imperialismo norteamericano. En Núñez, Orlando y Burbach, Roger: (1986) *Democracia y revolución en las Américas. Agenda para un debate*, Editorial Nuestro tiempo, Mexico.

Como queda al descubierto, la mirada conservadora preocupada por la construcción de un determinado orden político¹⁶, con su diagnóstico sesgado, inhabilita toda opción de construcción de un orden alternativo, en tanto que su objetivo no radica más que en la legitimación del sostenimiento del dominio capitalista. Su consideración analítico-explicativa, de hecho, no problematiza la indispensable potencialidad de una lucha asociada a la reivindicación democrática cristalizada en el intento de modificación de un *estatus quo* injusto y violatorio de los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto, sólo la conciencia de este entramado político e ideológico permite comprender con cabalidad la intencionalidad del conjunto de ideas que legitiman y dan coherencia a la tesis de la ingobernabilidad surgida en la década de los setenta, que continúa siendo el pivote de la conceptualización y la explicación de la realidad latinoamericana. En este contexto, ayer y hoy, toda participación social se transforma en una amenaza al orden político, que en términos conservadores, requiere ser *contenida*.

El sustrato teórico analítico que debe ser articulado para comprender cabalmente la realidad conflictiva latinoamericana, requiere de la consideración de la proyección utópica entendida como función positiva de la *subversión*, siempre descartada por los ideólogos del orden conservador. Desde una perspectiva crítica, *“la subversión merece ser definida como aquella condición o situación que refleja las incongruencias internas de un orden social descubiertas por sus miembros en un período histórico determinado, a la luz de las nuevas metas (“utopía”) que una sociedad quiere alcanzar.”*¹⁷ De este modo, cuando la rebeldía nace de una condición propia, injusta e incomprensible, o cuando surge de

¹⁶ “El “orden político” que se menciona en el título de este libro es un objetivo, no una realidad. En consecuencia, las páginas que siguen abundan en descripciones de violencia, inestabilidad y desorden. (...) Este libro tiene su origen en mi preocupación por la estabilidad política. Me esfuerzo en él por sondear las condiciones en que pueden alcanzarse esta meta -hasta cierto punto- las sociedades que experimentan cambios económicos y sociales veloces y desordenados. (...) Los indicadores del orden político, o del desorden, como la violencia, los golpes de Estado, las insurrecciones y otras formas de inestabilidad son también razonablemente claros e inclusive cuantificables. (...) Los expertos en ciencias políticas deberían tener la posibilidad de elegir como tema de investigación y discusión el análisis de los medios y formas de promover el orden político. (...) El orden político está sujeto en parte a la relación entre el desarrollo de las instituciones políticas y el ingreso en ellas de nuevas fuerzas sociales. Por lo menos, ese es el encuadre que he adoptado aquí para tratar el problema”. Huntington, Samuel: (1972) *Op. Cit.*

¹⁷ Ver: Fals Borda, Orlando: *Las revoluciones inconclusas en América Latina: 1809-1968*, Colección Mínima 18, Siglo XXI, México, 1968.

observar en otros los efectos degradantes de la opresión e implica el ejercicio de la solidaridad humana como defensa de la dignidad común, la subversión no puede convertirse sino en algo positivo para la sociedad. La subversión se descubre como una estrategia mayor y un proceso de cambio social y económico visto en toda su amplitud, y no sólo como una categoría para analizar la conducta divergente de los grupos marginales producidos por el devenir desequilibrado de la modernización.

Acerca del pesimismo sobre la democracia

En virtud de las razones esbozadas y debido al contexto en que se desenvuelven, es que la *capacidad de gobierno* se reconvirtió en un asunto proclive a la reflexión teórica después de años de haberse abandonado el eje temático: relación de equilibrio entre gobernantes y gobernados. Esto pudo darse sólo frente a los límites de la acción de gobierno y el advenimiento de una ciudadanía política más activa en un entorno internacional de incertidumbre propenso al despegue globalizador.

De esta manera es que se explica el pragmático interés de los gobiernos occidentales por comprender lo que sucedía en sus sociedades y debido a esto es que se desarrolla la iniciativa de realizar un diagnóstico de la situación con el fin de encontrar la solución para los problemas derivados de sociedades cada vez más complejas y *desafiantes*. En otros términos, las sociedades capitalistas occidentales más avanzadas comenzaron a enfrentar a mediados de los '70, problemas que supuestamente impedían el funcionamiento eficaz de los gobiernos democráticos, inaugurando lo que los autores trilaterales llaman el "pesimismo sobre la democracia". Serían las razones de este pesimismo acompañados de los nuevos peligros asociados a la crisis del capitalismo mundial los que conducirían a la Trilateral a la creación del Informe fundante, eje de la problemática y embestida en favor de una gobernabilidad efectiva acorde a los requerimientos del capitalismo en curso.

Como ya se ha mencionado, entre las actividades internas de la Comisión se destaca la elaboración de informes redactados por equipos de expertos de la organización, y a través de los cuales se analizan los asuntos más relevantes, siempre enfocados desde la perspectiva de los intereses trilateralistas. En este sentido, resulta relevante considerar que ya en el cuarto informe presentado por el Director de la Comisión Trilateral en marzo de 1974, Brzezinski destaca la importancia de esta dinámica de trabajo. *“Desde ahora, seis proyectos políticos están en marcha, cubriendo temas cruciales como la reforma monetaria, el comercio, la energía, las relaciones entre los países en vías de desarrollo, el futuro de los océanos y las implicancias políticas de los cambios en los sistemas de valores en el mundo trilateral. Además, han tenido lugar una serie de encuentros con el fin de realzar la participación activa de los miembros de la Comisión Trilateral en los procedimientos de planificación y en los programas de estudios políticos, así como informar a los segmentos más influyentes sobre la naturaleza y los alcances de los esfuerzos de la Comisión.”*¹⁸

Como puede observarse, es desde el momento fundacional de la Comisión Trilateral, que dentro de los grupos de trabajo (*Task Forces*) es creado el grupo orientado a la reflexión en torno a la modificación del sistema de valores, el antecedente concreto de la creación del Informe sobre la gobernabilidad democrática. *“Están ya concluidas las disposiciones preliminares necesarias para el encuentro inicial del equipo de trabajo sobre los valores. (...) Su trabajo debe evaluar los efectos de los valores y actitudes actualmente predominantes en América del Norte, Europa Occidental y Japón sobre el futuro de las relaciones trilaterales. Este estudio debe examinar temas como el concepto de ciudadanía, el estado de la ética del trabajo, la percepción de las prioridades nacionales e internacionales, así como las más amplias implicancias de la emergencia de las sociedades postindustriales. Relevantes conclusiones políticas resultarán de este análisis”.*¹⁹

¹⁸ Ver el Informe número 4 de la Comisión: *Triologue: A bulletin of American - European - Japanese Affairs*, Publicado por La Comisión Trilateral, N.Y., Marzo de 1974. Traducción de la autora.

¹⁹ *Triologue: A bulletin of American - European - Japanese Affairs*, Op. Cit.

Luego de dos sesiones de trabajo llevadas a cabo en la Universidad de Stanford durante los meses de abril y noviembre de 1974, *La crisis de la democracia. Informe de la gobernabilidad de las democracias*, fue presentado ante la Sesión Plenaria de la Comisión Trilateral. Esta sesión se llevó a cabo finalmente en Kyoto, en mayo de 1975, dando lugar a una intensa controversia. *“El tema principal, que fue discutido el último día del encuentro en Kyoto, fue “La Comunidad Trilateral: problemas clave y perspectivas”. La discusión principal fue organizada alrededor del informe preparado por el grupo de tareas sobre “la Gobernabilidad de las Democracias” el cual ha demostrado ser polémico en tanto ha generado una discusión animada. Mucho más que cualquier otro estudio de la Comisión, este informe incluye capítulos escritos por cada uno de los autores respecto de sus propias regiones o países, así como un capítulo introductorio y una conclusión en los cuales los autores han trabajado en conjunto.”*²⁰

El diagnóstico pesimista sobre la democracia de mediados de los '70, que generó un intenso debate, se configura para los autores del Informe, a partir de la aparición y conjunción de tres tipos de desafíos: en primer término, los *desafíos contextuales*, surgidos del entorno en el cual operan las democracias. Estos desafíos no son directamente un producto del funcionamiento del gobierno democrático. *“Los cambios en la distribución económica, política y de poder militar internacional, así como en las relaciones entre las sociedades trilaterales y el Segundo y Tercer Mundo, hoy confrontan a las sociedades democráticas con un conjunto de desafíos contextuales interrelacionados que no existían una década atrás. Los problemas de inflación, la estabilidad monetaria internacional, el manejo de la interdependencia económica y la seguridad militar en términos colectivos, afectan a todas las sociedades trilaterales constituyendo los asuntos políticos críticos en la agenda para una acción colectiva.”*²¹

²⁰ Ver el Informe número 7 de la Comisión: *Dialogue*, Publicado por La Comisión Trilateral, N.Y., Junio de 1975. Traducción de la autora.

²¹ Crozier, Huntington y Watanuki: (1975) Op. Cit. Traducción de la autora.

Por su parte, otro conjunto de desafíos que se presentan como detonadores del pesimismo hacia la democracia son aquellos que provienen de ciertos grupos de *intelectuales y grupos relacionados*. Esto se constituye en desafío en tanto estos intelectuales se vuelven influyentes afirmando su desagrado hacia la corrupción, el materialismo y la ineficacia de la democracia vinculada al capitalismo monopólico.

Como afirman los académicos trilaterales, el desarrollo de una cultura adversa entre intelectuales ha afectado a estudiantes e incluso a los medios de comunicación amenazando el desenvolvimiento democrático. De hecho, la preocupación principal consiste en las posibles transformaciones de los valores socialmente establecidos en las regiones capitalistas avanzadas impulsadas por estos grupos. Explícitamente, la advertencia remite a que *“en las regiones trilaterales, un cambio en los valores está aconteciendo. Más allá de la orientación hacia el trabajo materialista o hacia valores proclives al “espíritu público”, la tendencia es hacia la necesidad de “satisfacción intelectual y estética”*. Estos valores, señalan, *“son mayoritarios en las jóvenes generaciones y dan cuenta de un complementario escepticismo hacia los liderazgos políticos, instituciones y en alienación hacia los procesos políticos”*. En sus propios términos, *“el surgimiento de este síndrome de valores está presumiblemente vinculado a la relativa influencia de numerosos grupos de las sociedades trilaterales”* que aparecieron en escena durante la expansión económica de los años '60. En este sentido, este segundo conjunto de desafíos asociado a los valores socialmente establecidos, constituye para los trilaterales un problema en tanto necesidad renovada de imponer disciplina y sacrificio para alcanzar los logros políticos y sociales que han de proponerse los gobiernos democráticos.

Por último, el tercer conjunto de desafíos que funda el pesimismo reinante en la democracia, da cuenta de los llamados *“desafíos intrínsecos para la gobernabilidad de la democracia”*. Estos son los más importantes a tener en cuenta por los trilaterales y se asocian al propio sostenimiento del régimen. Desde esta perspectiva, el gobierno democrático no funciona necesariamente en forma autosustentable o en forma autocorrectiva hacia un equilibrio. Por el contrario,

puede generar condiciones para el surgimiento de fuerzas y tendencias que si no son controladas apropiadamente por una agencia externa, eventualmente conducirán a socavar la democracia. Este sería el elemento clave del pesimismo acerca del futuro de la democracia.

En sus términos, *“cuanto más democrático es un sistema, más propenso es al peligro de las amenazas intrínsecas. Incluso, se afirma que en los años recientes, el funcionamiento del proceso democrático parece de hecho haber generado el quiebre de los sentidos tradicionales de control social, la deslegitimación de la política y otras formas de autoridad, así como la sobrecarga de demandas hacia el gobierno excediendo su capacidad de respuesta.”*²²

En suma, es la conjunción de los problemas políticos provenientes de los desafíos contextuales, el decaimiento de la base social de la democracia manifiesto en el surgimiento de intelectuales opositores y los jóvenes vinculados a ellos, así como la inestabilidad de los factores que operan en el propio desenvolvimiento de la democracia, los que convierten a la gobernabilidad democrática en un tema vital y urgente para las sociedades trilaterales.

*“Las demandas hacia el gobierno democrático se incrementan, mientras que la capacidad de los gobiernos democráticos se estanca. Este es el dilema central de la gobernabilidad de la democracia que se ha manifestado en su dimensión en Europa, América del Norte y Japón en los '70.”*²³

²² Crozier, Huntington y Watanuki: (1975) Op. Cit. Traducción de la autora.

²³ Crozier, Huntington y Watanuki: (1975) Op. Cit. Traducción de la autora.

Las implicancias del discurso Trilateral

"La democracia no dura para siempre", afirmó John Adams. "Pronto se gasta, queda exhausta y se asesina a sí misma. Nunca ha existido aún una democracia que no se haya suicidado." El suicidio puede ser producto de la sobreindulgencia más que por cualquier otra causa. Un valor que normalmente es bueno en sí mismo, necesariamente no es óptimo cuando es maximizado. Hemos llegado a reconocer que hay potencialmente límites deseables para el crecimiento económico. Hay también límites deseables potenciales para la extensión indefinida de la democracia política.

Crozier, Huntington y Watanuki, 1975.
The crisis of democracy. Report on the governability of Democracies

Recapitulando cada una de las consideraciones hechas hasta el momento, puede afirmarse que el núcleo central de "La crisis de la democracia. Informe de la gobernabilidad de las democracias", afirma que una democracia es tanto más fuerte cuanto más organizada está y que el aumento de la participación política debe ir acompañado por una institucionalización de los procedimientos y organizaciones políticas. Si por el contrario, disminuye la autoridad política, la consecuencia previsible será la ingobernabilidad del sistema.²⁴

Siguiendo esta línea, la *idea central* que se sostiene en el documento fundacional consiste en que los problemas de gobernabilidad de las democracias occidentales, se deben a la distancia existente entre las crecientes demandas sociales que se multiplican en sociedades fragmentadas, y la incapacidad de sus gobiernos de dar respuesta a dichas demandas por ausencia de recursos, tanto institucionales como financieros, así como de autoridad, derivados de lo que denominan "exceso de democracia".

Vale la pena remarcar, una vez más, que los antecedentes teóricos de esta tesis están presentes en el trabajo preliminar de Samuel Huntington, "El orden político de las sociedades en cambio". Allí se afirma que *"la movilización social provoca mucha mayor inestabilidad que el desarrollo económico. Urbanización, alfabetismo, educación, medios de comunicación de masas, son todos factores*

²⁴ Posiblemente a este punto valga la pena hacer una explicitación. En "Las Perspectivas Dominantes sobre gobernabilidad en América Latina. De las recomendaciones prácticas al desarrollo de teorías" buscamos hacer referencia a las recomendaciones prácticas de la Comisión Trilateral, sin intención de sobredimensionar su carácter teórico.

que exponen al hombre tradicional a nuevas formas de vida, a nuevos niveles de disfrute, a nuevas posibilidades de satisfacción. (...) Pero tales aspiraciones crecen con mucha más rapidez que la capacidad de una sociedad en transición para satisfacerlas. En consecuencia se produce una amplia separación entre aspiraciones y expectativas, entre la creación de las necesidades y su satisfacción, o entre la función de las aspiraciones y la del nivel de vida. En la práctica, su extensión proporciona un índice razonable de inestabilidad política. Las razones de esta relación entre frustración social e inestabilidad política son algo más complicadas de lo que parecen a primera vista.”²⁵

Por cierto, es en la conclusión del *Informe*, donde los autores sostienen que después de un periodo relativamente "exitoso" en el desempeño de las democracias, las sociedades occidentales postindustriales comenzaron a enfrentar problemas que impedían el funcionamiento eficaz de los gobiernos democráticos:

1) La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo han llevado a la deslegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo.

2) La expansión de la participación y compromiso políticos han creado una "sobrecarga" en el gobierno y una expansión desbalanceada de sus actividades, exacerbando las tendencias inflacionarias de la economía.

3) La competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llevando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos.

4) Las respuestas del gobierno democrático al electorado y a las presiones sociales han llevado a un provincialismo nacionalista en la forma en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores.²⁶

²⁵ Huntington, Samuel: (1972) *El orden político en las sociedades en cambio*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

²⁶ Puede encontrarse una versión en español de las conclusiones del Reporte en la *Revista Cuadernos semestrales Estados Unidos*, número 2 y 3, CIDE, México, 1978.

De este modo, como los autores afirman, el "corazón" del problema radica en las contradicciones inherentes relacionadas a la gobernabilidad de la democracia: "gobernable" y "democracia" se convierten en conceptos en conflicto. *“Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente”*. Incluso, una mayor contundencia en las afirmaciones puede encontrarse en las conclusiones de Huntington: *“Al Smith alguna vez señaló que el único remedio para los peligros de la democracia es más democracia. Nuestro análisis sugiere que aplicar este consejo en el presente sería equivalente a echar combustible a las llamas. Algunos de los problemas que plantea la actividad de gobernar en los Estados Unidos provienen precisamente de un exceso de democracia. Lo que se necesita en su lugar es una mayor moderación en el ejercicio democrático.”*²⁷

En consecuencia, siguiendo este diagnóstico, se vuelve necesario restablecer el equilibrio entre el ejercicio del poder y la distribución de responsabilidades en el marco de la preservación de un régimen democrático. Poder y responsabilidad son entendidos como las dos caras del problema de la gobernabilidad democrática en las sociedades pluralistas de occidente. En consecuencia, el incremento de la autoridad política y la redistribución del poder y de las responsabilidades en la sociedad, fueron perfilados como estrategias de solución para ese problema.

En este sentido, la ingeniería política y el andamiaje institucional en construcción, conjuraron la certeza sobre la necesidad de instituciones más activas en esta dirección “contenedora” en miras a los desafíos que se plantean hacia la gobernabilidad democrática. Estas nuevas instituciones deberían estar orientadas a modificar de plano incluso la propensión a la participación de los ciudadanos. Aquello que se proponía como pasaje hacia un nuevo tipo de Estado, debía ahora también orientarse en dirección a una clara, veloz y eficaz transformación de la ciudadanía.

²⁷ Crozier, Huntington y Watanuki: (1975) Op. Cit. Traducción de la autora.

Recapitulando y a modo de conclusión, la esencia conservadora de esta postura está reflejada en la idea de que es la ampliación de la democracia la que, al permitir la articulación de mayores demandas de la sociedad frente al Estado, se deslegitima como sistema. Y sumado a lo anterior, esta visión se carga de elitismo cuando se argumenta que el único protagonista capaz de crear condiciones de gobernabilidad no es otro que la elite gobernante a partir de una determinada ingeniería social.

Por lo tanto, las estrategias que se proponen frente a esta situación, también conllevan una impronta conservadora: disciplinar a través de mecanismos ideológicos o coercitivos a la sociedad, a fin de limitar su capacidad de demanda. En suma, y de la mano de estas reflexiones, la gobernabilidad remite casi exclusivamente a la construcción de un esquema político conservador cuya instrumentación transcurre a través de raquíticos consensos de minorías y concertaciones de las cúpulas a espaldas de cualquier movilización de masas. Aún cuando se invoquen objetivos supuestamente progresistas, la gobernabilidad constituye un esquema político cuyo destino es convertirse en un esquema para preservar el poder político como totalidad.

Una vez más, y en el párrafo conclusivo de “El orden político en las sociedades en cambio”, puede encontrarse una síntesis ejemplificadota de lo que se pretende remarcar: *“La modernización social y económica quebranta antiguas pautas de autoridad y destruye las instituciones políticas tradicionales. No crea por fuerza nuevas pautas de autoridad o nuevas instituciones políticas. Pero engendra la abrumadora necesidad de unas y otras, al ampliar la conciencia y la participación políticas. Lo quisiera o no, Estados Unidos, ayudó a movilizar a las masas para la actividad política en Asia, África y América Latina. (...) La organización es el camino al poder político, pero es también la base de la estabilidad política, y por consiguiente la condición previa de la libertad política. El vacío de poder y autoridad que existe en tantos países en modernización puede ser llenado temporariamente por un liderazgo carismático o por la fuerza militar. Pero sólo la organización política puede llenarlo en forma permanente. O bien las elites establecidas compiten entre sí para organizar a las masas por medio del*

sistema político existente, o las elites disidentes las organizan para derribar ese sistema. En el mundo modernizador, el que organiza su política es el que controla el futuro.”

De este modo, el límite sustantivo de esta perspectiva fundacional, debe buscarse justamente en aquella propuesta que implica colocarle frenos a las demandas sociales insatisfechas, aunque apele paradójicamente a la necesidad de preservar la democracia. En este marco, la gobernabilidad constituye un dique de contención, un mecanismo de control, destinado a rebajar las demandas sociales a fin de reforzar la dominación conservadora.

Ahora bien, la realidad social, económica, política y cultural de nuestros pueblos no sólo nos exige constatar que un problema fundamental que ha aquejado históricamente a la región ha sido la construcción de un orden político eficaz y legítimo a la vez, sino que se vuelve moralmente indispensable explicar las razones por las que eso no ha sido posible hasta el momento y cómo tal orden podría realizarse del modo más justo, equitativo y radicalmente democrático. De este modo, sustituir la discusión de cómo modificar sustancialmente la desigualdad y la exclusión social latinoamericanas como fuente de conflictos, por la de cómo controlar los conflictos, implica mantener un estado de cosas profundamente amoral y antidemocrático.²⁸

La recuperación de las ideas conservadoras en clave contemporánea

Treinta años después del informe de Crozier, Huntington y Watanuki sobre la gobernabilidad de las democracias, sus ideas continúan denotando una innegable vigencia. En escenarios no tan lejanos a los trilaterales, las proyecciones se han profundizado. De hecho, el discurso que retoma los supuestos y perspectivas diagnósticas de la Trilateral se reconvierte en América Latina hasta la legitimación de posturas que hacen hincapié en la siempre necesaria estabilidad política, equilibrio macroeconómico y control social. Así, cada una y en conjunto, estas medidas sólo pretenden iluminar el hilo de

²⁸ Stolicz, Beatriz: “La gobernabilidad como dominación conservadora”, en Yanes Quintero, Hernán (comp.): *El mito de la gobernabilidad*, Trama Editorial, Ecuador, 1997.

continuidad de las ideas esbozadas en un contexto de crisis del capitalismo que se extiende hasta su derrotero contemporáneo en su afán por limitar la participación política popular.

El contexto en el que la resignificación trilateral se desenvuelve, no obstante, se ha modificado sustancialmente. La caída del muro de Berlín y con él, la “amenaza socialista”, ha reconvertido las expectativas de las democracias liberales occidentales y ha redefinido los actores centrales de la escena global. De esta manera, en uno de los acontecimientos más importantes de la historia contemporánea, se desmoronó el principal desafío ideológico, filosófico y geopolítico para la empresa del mercado mundial. Rápidamente, el concepto de *interdependencia* fuertemente tematizado en la década del setenta por los trilaterales, se cristalizó en el proyecto capitalista de mayor competitividad en la “aldea global”, hoy en pleno despliegue. De esta manera, sin dejar de apostar por los móviles definidos y difundidos al momento de su fundación, la Comisión Trilateral *aggiornó* sus objetivos y con ellos, las sugerencias y líneas de acción marcadas a los gobiernos.

Una de las cristalizaciones de esta resignificación, es el Informe elaborado por Robert Putnam, Jean Claude Casanova y Seizaburo Sato en el cual replican en forma y contenido las líneas trazadas veinte años atrás. La obra “Revitalizando las democracias trilaterales” del año 1995, intenta situar el debate ya no en los términos del diagnóstico que sostenía la factibilidad de las democracias frente al incremento excesivo de demandas, sino que busca dar cuenta del nuevo desafío que atraviesan las democracias trilaterales frente al proceso creciente de desafección y descreimiento generalizado.

*“La confianza en los gobiernos y los líderes políticos ha disminuido perceptible y virtualmente por todas partes en el mundo trilateral. Este informe intenta diagnosticar este descontento democrático y ofrecer terapias para revitalizar las democracias trilaterales.”*²⁹

El nuevo Informe vuelve a problematizar el funcionamiento de las instituciones democráticas luego de veinte años de transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales y globales. Para la nueva versión trilateral, el clima ideológico reinante en la década del '70 daba cuenta y ponía en el centro de la

²⁹ Putnam, Robert; Casanova, Jean Claude y Sato, Seizaburo: “Revitalizing trilateral democracies”, en *Trilateral Commission Task Force Report #47*, 1995. Traducción de la autora.

problematización a las denominadas “fallas de mercado” a partir de la cuales se justificaba el proceso de transformación estructural. Sería este clima ideológico el que habría alimentado las preocupaciones de Crozier, Huntington y Watanuki sobre la gobernabilidad.

Ahora bien, siguiendo la línea argumental de la renovación trilateral encarada por Putnam, sería en la década del '80 cuando la preocupación pública habría virado hacia las supuestas “fallas del gobierno”, abriendo paso a un proceso de reformas y ajustes tendientes a redefinir las funciones y el papel del mismo. De este modo, como afirman los autores, el problema de la “sobrecarga” de demandas identificada por Crozier y sus colegas, parece haberse resuelto: los ciudadanos habrían concluido que el gobierno no es la respuesta a todos sus problemas.

Frente a este contexto de cambio geopolítico, económico, social, e ideológico, los autores se preguntan cómo definir el estado actual de las democracias trilaterales. *“Por un lado, no vemos ninguna evidencia, en ninguno de nuestros países, de que la democracia en sí misma esté en riesgo, en el sentido de la posibilidad de ser suplantada por una alternativa, un régimen político no democrático o por una anarquía social o política. Por otro lado, a lo largo del mundo trilateral vemos evidencias sustanciales (mayores que aquellas disponibles para nuestros precursores hace dos décadas) del descontento público con la política y el gobierno, descontento derivado en parte de los verdaderos déficits en el desempeño político y gubernamental. (...) En este sentido, no vemos ninguna evidencia significativa “de una crisis de la democracia.”*³⁰

Ahora bien, en términos de su propuesta, decir que la democracia no está en peligro, sin embargo, no implica afirmar que todo está bien con la política y con el gobierno. De hecho, uno de los principales problemas contemporáneos es, según la nueva línea trilateral, la desafección política. *“Una de las ironías más llamativas de esta última década del milenio, es que justo en el momento en que la democracia liberal ha derrotado a todos sus enemigos en los campos de batalla ideológicos y geopolíticos, la gente en las democracias establecidas, considera que las propias instituciones políticas son erráticas o no han prosperado.”*³¹

³⁰ Putnam, Robert; Casanova, Jean Claude y Sato, Seizaburo: Op. Cit.

³¹ Putnam, Robert; Casanova, Jean Claude y Sato, Seizaburo: Op. Cit.

Aquello que les resulta preocupante a este punto, es la percepción de la tendencia generalizada a la declinación de la confianza en los líderes políticos, en los partidos y en los gobiernos en términos generales. Los ciudadanos se encuentran desde esta perspectiva, menos satisfechos con el funcionamiento de sus sistemas políticos, que dos décadas atrás. Este es el cambio que para los autores, merece renovada atención. Vale la pena desde este punto de vista, la apuesta de revitalizar a las democracias trilaterales.

*“En el siglo que culmina, la democracia ha hecho frente a amenazas más graves que aquellas descritas en este informe. Nuestros análisis nos orientan a advertir sobre nuevos desafíos (internacionales, institucionales, sociales, económicos, y tecnológicos) que encaran nuestras instituciones públicas actuales. No obstante, nuestras reflexiones no nos conducen a conclusiones pesimistas, ya que la democracia tiene en sí misma, importantes poderes autocurativos. Enfrentar los desafíos esbozados requerirá, sin embargo, creatividad, contundencia y liderazgo.”*³²

Por su parte, en el año 2000, Susan Pharr y Robert Putnam editaron con el apoyo y aval de la Comisión Trilateral, un nuevo documento: “Disaffected Democracies. What’s Troubling The Trilateral Countries?”³³ Si en el informe de 1975 la variable problematizada era la transformación socioeconómica que desencadenaba problemas de gobernabilidad democrática en el marco de una ciudadanía movilizada, en el informe mencionado de cara al nuevo milenio, la variable tematizada es nuevamente, la caída de la confianza general en las instituciones y los liderazgos políticos.

Con el fin de dar cuenta de los nuevos desafíos que se plantean en este terreno, los autores recurren a nuevas conceptualizaciones. En sus términos, una *democracia desafecta* sería una democracia que ha madurado, que es estable, pero en la cual la desconfianza e indiferencia hacia la actividad política se han convertido en un reto para su funcionamiento. En este sentido, Putnam, indaga en torno a este patrón de comportamiento, particularmente profundizado en su

³² Putnam, Robert; Casanova, Jean Claude y Sato, Seizaburo: Op. Cit.

³³ Pharr, Susan y Putnam, Robert: *Disaffected Democracies. What’s troubling the trilateral countries?* Princeton University Press, Princeton, 2000.

famosa obra "Bowling Alone".³⁴ La tesis base consiste en la hipótesis respecto de que la propensión a la asociación, al menos en los ciudadanos americanos, se ha perdido, y en lugar de disfrutar de un juego en forma conjunta con amigos o familiares, jugar en soledad se ha convertido en un fenómeno normal. Más aún, una democracia desafecta podría sólo ser denominada "democracia madura" en el caso de que los ciudadanos críticos jugaran un rol clave en la transmisión y difusión de los desacuerdos, así como de las demandas que permitirían la corrección de errores en el juego democrático.

En este contexto y enmarcados en las preocupaciones trilaterales expuestas, es que se vuelve posible inferir que aún cuando el compromiso con la supuesta profundización de los valores democráticos occidentales continúa siendo un eje vital de interés trilateral, se advierte empíricamente que la confianza en las instituciones y en los liderazgos democráticos ha disminuido notablemente.

El conflicto aquí radica en el énfasis señalado para dar cuenta de este nuevo "síndrome" en términos de Huntington. Si bien se multiplican los reclamos por reformas políticas y electorales, demandas de reconstrucción de la ciudadanía y del espacio democrático, lo cierto es que en términos generales y comparativos, es patente la clara desvinculación creciente de la ciudadanía respecto de la vida política. De hecho, las conclusiones a las que arriba el informe son elocuentes: las causas de pérdida de confianza en las instituciones democráticas no se hallan en factores socioeconómicos, las razones para la desafección a la que asistimos, se hallan en la propia política.

³⁴ Putnam, Robert: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Shuster, New York, 1997.

Capítulo Segundo

Estabilidad política y financiamiento para el desarrollo. La gobernabilidad como nuevo condicionamiento de los Organismos Multilaterales

Recuperada la institucionalidad democrática en América Latina, a principios de la década de los noventa, se inicia una reflexión sobre las condiciones institucionales que se requieren para alcanzar un ambiente propicio para el crecimiento. Es así como se enfatiza la relación directa existente entre la sostenibilidad del modelo económico y la calidad de los procesos de gobierno. En este contexto, se admite que la *gobernabilidad* es un elemento esencial de la estrategia de desarrollo. El "buen gobierno" surge entonces como una condición básica para promover un desarrollo sostenible y equitativo, y el "mal gobierno" resulta uno de sus obstáculos principales.

Es de esta manera como el tema de la gobernabilidad adquiere una relevancia inusitada en las políticas y operaciones de la banca multilateral, por lo que se puede prever que los flujos de financiamiento oficial para el desarrollo se verán crecientemente relacionados con este tema. De allí la importancia de conocer cuáles son los condicionantes de los cuales *depende* la gobernabilidad.

*“El interés de los Organismos Internacionales por el tema de la gobernabilidad es legítimo, y además, muy oportuno. Ante todo, refleja una preocupación de sus países miembros, que históricamente han visto frustrados sus esfuerzos por el desarrollo, o los ven nuevamente amenazados, debido a su tradicional falta de integración y estabilidad política, como en el caso de los países africanos, o por amenazas de desestabilización que pueden comprometer el éxito de dolorosos aprendizajes en el manejo de la política económica, como ocurre en varios países latinoamericanos. Por lo tanto, es expresión de la responsabilidad de esos mismos organismos por asegurar la efectividad de sus esfuerzos para apoyar el proceso de desarrollo de los países receptores de la ayuda.”*³⁵

³⁵ Ver Enrique V. Iglesias: *Reflexiones sobre el desarrollo de América Latina: hacia un nuevo consenso latinoamericano*, Washington D.C., BID., 1992.

En este marco, la propuesta analítica que pretendemos desarrollar se centra en la puesta en evidencia de las principales tesis de la perspectiva conservadora sobre gobernabilidad democrática que, cimentada a lo largo de la década del setenta, fueron resignificadas y adaptadas a la realidad de los países latinoamericanos por los Organismos de financiamiento internacional dos décadas más tarde.³⁶

En términos más simples, la propuesta trazada por los trilateralistas es a lo largo de los noventa, y con matices hasta nuestros días, puesta en práctica a través de Organismos como el BID y el Banco Mundial. De hecho, es a partir de la publicación de los documentos fundacionales sobre el tema por parte de los Organismos: “Governance and Development” del Banco Mundial en 1992, y, “Gobernabilidad y Desarrollo: el estado de la discusión”, del Banco Interamericano de Desarrollo también de 1992, que ambas Agencias de Financiamiento comienzan a problematizar el tema, constituyendo teóricamente la piedra angular de esta perspectiva resignificante.

De esta forma, se vuelve innegable el reconocimiento de que las mismas se introducen en el debate sobre el desarrollo en nuestra Región jugando un papel fundamental en la reaparición y reestablecimiento de la discusión acerca del concepto y su funcionalidad en la arena de la política y las Ciencias Sociales.

Aquello que nos interesará remarcar en este capítulo es que es la preocupación por el uso "eficiente" de la asistencia financiera internacional lo que lleva a los Organismos de financiamiento a incorporar a la gobernabilidad entre sus criterios y condiciones fundamentales. Con este fin, la propuesta metodológica

³⁶ Vale destacar una de las embestidas fundantes al respecto. En 1989, el Fondo Monetario Internacional recogió en su Informe Anual buena parte de las propuestas de la Comisión Trilateral, y resumió sus lineamientos de acuerdo con las negociaciones llevadas a cabo con los países latinoamericanos que concluyeron con la firma de las llamadas “Cartas de intención”. En el Informe se destaca el modelo de Estado propiciado por el Organismo, orientado a garantizar privatizaciones exitosas destinadas a mejorar el desempeño económico con el apoyo de reformas legales adecuadas, seguridad en la inversión, modificación de las leyes comerciales y simplificación administrativa, entre otros. Sería pertinente profundizar una línea de investigación que diera cuenta de la vinculación existente entre los preceptos de la Comisión Trilateral, las Cartas de Intención del FMI y el Consenso de Washington, con el fin de develar la injerencia de estos Organismos en los aspectos más importantes que delimitarían las fronteras reflexivas y las pautas impuestas sobre gobernabilidad en América Latina.

es encarar un análisis de los documentos fundacionales tanto del Banco Mundial como del BID de tal manera de ir reconstruyendo el derrotero de su posicionamiento frente al tema de la gobernabilidad, rescatando el consecuente reflejo de estas concepciones en la recomendación de las políticas a implementar en América Latina.

Lo que se pondrá en evidencia es que desde la perspectiva del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, existe una relación directa entre la sustentabilidad del modelo económico y la calidad de los procesos de gobierno. En otras palabras, a partir de la década del '90, se admite que la "gobernabilidad" es un elemento esencial de la estrategia de desarrollo centrando el enfoque en las condiciones institucionales que se requerirían para alcanzar un ambiente propicio para dicho desarrollo. Para contar con instituciones eficientes relacionadas con la economía de mercado, la propuesta de los Organismos multilaterales sugiere *“disponer de instituciones políticas democráticas que permitan garantizar el establecimiento de un marco legal que propicie y garantice cierto desenvolvimiento económico.”*³⁷

En este sentido, la recuperación del concepto de gobernabilidad en el inicio de los años '90 no alcanza a superar una versión restringida y elitista que acota el concepto a un problema de eficacia administrativa o de buena conducción y gerenciamiento del aparato de gobierno. Continúan siendo las decisiones estatales el factor dinámico y casi excluyente en torno al cual se definen las condiciones de legitimidad y eficacia.

³⁷ Banco Interamericano de Desarrollo: *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*, BID e Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral, Washington, 2003.

El Banco Mundial y el tratamiento del tema. Las "áreas de intervención"

La buena gobernabilidad es un complemento esencial de la ejecución de políticas económicas. La gerencia eficiente y responsable por parte del sector público, así como un marco confiable y transparente de la política es una condición crítica para la eficacia de los mercados y de los gobiernos, y por lo tanto también para el desarrollo económico. La creciente atención que el Banco Mundial le otorga a cuestiones vinculadas con la gobernabilidad constituye una parte importante de nuestros esfuerzos para promover el desarrollo equitativo y sostenible.

Banco Mundial, 1992.
Governance and Development

El Banco Mundial define la gobernabilidad como *“la manera en la cual el poder es ejercido en un país para el manejo de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo”*. El buen gobierno, para el Banco Mundial, es sinónimo de gerencia de sano desarrollo. *“La experiencia del Banco ha demostrado que los programas y los proyectos de ayuda financiera pueden ser técnicamente sanos, pero fallan al no ofrecer los resultados esperados por motivos relacionados con la calidad de la acción de los gobiernos.”*³⁸

En base a esa definición, el Banco Mundial expresa que su preocupación por la gobernabilidad atiende a dos razones de diferente tipo. La primera razón tiene que ver con su propia experiencia que le ha demostrado que la gobernabilidad es central en la creación de un ambiente propicio para el desarrollo. La segunda, está íntimamente ligada a la eficacia de las inversiones que el Banco ayuda a financiar. En este sentido, para el Banco la gerencia de un sano desarrollo está inextricablemente unida a sus propios objetivos explícitos: asistir a países en la reducción de pobreza y promover el aumento de un crecimiento verdaderamente sostenible.

Lo cierto es que el documento fundacional del Banco, *“Governance and Development”*, da cuenta de las cuatro áreas centrales en las que el Banco hace hincapié a la hora de garantizar una *“buena gobernabilidad”*.³⁹ Estas áreas,

³⁸ Banco Mundial: *Governance and development*. The international Bank for Reconstruction and Development. Washington D.C, 1992. Traducción de la autora.

³⁹ Más específicamente, la primera vez que el Banco Mundial abordó la problemática de la gobernabilidad asociada a los temas del desarrollo fue con la publicación del informe de 1989 *“Sub-Saharan Africa: From crisis to Sustainable Growth”*. Sin embargo, el Informe que analizamos

aunque sean arduas de recorrer, permiten dar cuenta de los aspectos más relevantes que se vuelve necesario atender consistentes con el mandato del Banco. Las áreas son: *gerencia del sector público, rendición de cuentas (accountability), marco legal para el desarrollo, e información y transparencia*. El núcleo duro del análisis se centra en las tres últimas áreas, las cuales se develan como de verdadera importancia. No debemos olvidar que estas recomendaciones se inscriben en los primeros años de la década del '90, tiempos de políticas de ajuste y reforma estructural en América Latina. En este sentido, cada una de estas *áreas de intervención* cobra real dimensión y lógica al ser consideradas como variables fundamentales del proceso de transformación del modelo de desarrollo que se pretendía llevar a cabo.

En relación a la *gerencia del sector público*, la idea central que promueve el Banco Mundial es la transformación de la percepción sobre el papel del Estado. Como es sabido, el modelo impulsado ha sido el del diseño de un Estado más pequeño equipado con una burocracia profesionalizada, que rinda cuentas y pueda proporcionar el ambiente adecuado para un crecimiento liderado por el sector privado. De este modo, acotado en sus funciones, el Estado se encontraría habilitado para un mejor desempeño en el ámbito económico, capacitado para implementar políticas sociales en miras a reducir la pobreza. Esta perspectiva acerca del perfil del sector público comprende categorías tales como: reforma de la administración pública, gestión de las finanzas públicas y reforma de las empresas públicas, constituyéndose así en las áreas de mayor preocupación.

En el "área de intervención" *rendición de cuentas*, el Banco Mundial sugiere una de las políticas más difundidas a lo largo de la década: la descentralización del gobierno. En miras a un trabajo sistemático, la rendición de cuentas a nivel macro permitiría ser reforzada por mecanismos de rendición de cuentas a nivel micro, involucrando descentralización, con participación y competencia de gobierno. En el caso de América Latina, el Banco se presenta como responsable de la asistencia a poderes ejecutivos, legislativos y judiciales financiando innovaciones en el sistema de acceso a información para los parlamentos, o para

en la presentes páginas, publicado en 1992, constituye la herramienta a partir de la cual este organismo difunde más sistemática y globalmente sus definiciones operacionales sobre el tema.

la modernización del sector judicial. Más allá de esto, a juicio del Banco, para un proceso de descentralización exitoso, se requiere de intervenciones simultáneas en muchos campos, tales como construcción de capacidades, transferencia de responsabilidades, reforma fiscal y participación de los beneficiarios.

Por su parte, en relación al *marco legal del desarrollo*, la preocupación del Banco se vuelca a la consecución de un sistema legal que proporcione estabilidad y predecibilidad, siendo estos elementos esenciales en la creación de un ambiente económico adecuado en el cual los riesgos de los negocios pueden ser calculados con precisión al tiempo que se disminuyen los costos de transacción. Sin ir más lejos, en forma compensatoria, el tratamiento del marco legal es analizado como una estrategia importante de alivio a la pobreza por su papel *en la lucha contra la discriminación, en la protección de los débiles y en la distribución de oportunidades en la sociedad*. Los instrumentos que el propio Banco aduce haber utilizado para colaborar en el mejoramiento de los sistemas legales, comprenden la creación de nuevas leyes, tales como las de privatizaciones, así como leyes que regulan compañías, contratos o asuntos como la inversión extranjera.

Por último, el área *información y transparencia* recobra importancia. La *información* es analizada como condición para una economía competitiva en tanto que cuanto menos disponible o creíble sea la información, mayor es la incertidumbre y el riesgo, y por lo tanto mayor el costo de capital o de trabajo. En todos los países, el gobierno es una fuente primaria de información, y fija muchos de los requisitos para otros proveedores también. La información sobre la economía, sobre las condiciones de mercado, y sobre las políticas e intenciones del gobierno es central a los cálculos del sector privado, y no son proporcionadas por el gobierno o serán enormemente influenciadas porque esto requiere de otras entidades para hacer la información públicamente disponible.

En estos términos, la *transparencia* también es incorporada a las condiciones para una buena gobernabilidad. El Banco sugiere que una carencia de transparencia puede ser especialmente perjudicial para los sistemas bancarios. Puede conducir a una acumulación grande de no realización de los activos, que causarían al Banco una gran falla. Finalmente, la transparencia se relaciona,

según el Banco, con la libertad de prensa. Aunque no tiene programas de asistencia orientados hacia ésta, se la destaca como valiosa para un debate público bien informado, como estímulo para el involucramiento de las organizaciones comunitarias y otros grupos de la sociedad civil en el debate sobre programas y políticas, y como contrafuerte de la corrupción. Los mecanismos del Banco para intervenir en esta área son muy variados e incluyen desde la oportuna publicación de presupuestos y balances públicos, apertura pública de ofertas en licitaciones, hasta mejoras en el manejo financiero y sistemas presupuestales que permiten el conocimiento público de la relación entre gasto y resultados.

*“Para que el sistema trabaje, un flujo adecuado y confiable de información es esencial. Sin esto, las reglas no se conocen, la responsabilidad es baja, y las incertidumbres son excesivas. Así, la responsabilidad, las reglas compartidas públicamente, la información, y la transparencia son todos elementos de una gerencia sana para el desarrollo. Por otra parte, el marco institucional necesario para proporcionar estos bienes públicos, debe manejarse eficientemente.”*⁴⁰

La buena gobernabilidad como requisito para el desarrollo

Las cuestiones relacionadas con la gobernabilidad no son nuevas en el Banco Mundial. Como institución destinada al financiamiento del desarrollo, el Banco ha trabajado sobre estas cuestiones con anterioridad a la década de los '90. Según la perspectiva del Organismo, *“el funcionamiento relativamente bueno del crecimiento en los países en vías de desarrollo entre 1965 y 1980 ayudó a encubrir los problemas profundamente arraigados de gobernabilidad que afectaban el uso eficiente de recursos y retardó los esfuerzos necesarios destinados a crear una respuesta más acorde con un ambiente externo en constante cambio.”*⁴¹ Será recién en la década de los '80, frente a la crisis de la deuda externa en América Latina, cuando el Banco comience a considerar que *“se hacía cada vez más claro que los préstamos para la inversión no podrían alcanzar sus objetivos en ausencia de un marco político apropiado.”*⁴²

⁴⁰ Banco Mundial: *Governance and development*. Op. Cit. (1992)

⁴¹ Banco Mundial: *Governance and development*. Op. Cit. (1992)

⁴² Banco Mundial: *Governance and development*. Op. Cit. (1992)

El interés del Banco Mundial en la *buena gobernabilidad* proviene evidentemente de su preocupación respecto de la eficacia de los esfuerzos para el desarrollo que éste apoya. En este sentido, la definición general con la cual el Organismo opera es aquella que concibe a la gobernabilidad como un *ejercicio de autoridad, el control, la gerencia, y el poder de gobierno*. Incluso, una definición más generalizada, coherente para los propósitos del Banco da cuenta de *“la manera en la cual el poder se ejercido en la gerencia de los recursos económicos y sociales de un país para alcanzar su desarrollo.”*⁴³ Con esto, se evidencia que la preocupación del Banco respecto de la "sana gerencia para el desarrollo" se extiende más allá de la construcción de la capacidad de gerencia del sector público de propiciar la elaboración de reglas e instituciones, e involucra nuevos intereses asociados al control eficaz de los préstamos otorgados.

En este orden, la previsión sobre el desempeño de los gobiernos se vuelve crucial. Los préstamos para el ajuste estructural y las reformas relacionadas con la gerencia del sector público que se promovieron en la década del '90, apuntaron según el Organismo a crear un ambiente propicio para el crecimiento. Intentaron, en sus términos, reducir la intervención del gobierno en políticas activas, promover el uso más eficiente de los recursos públicos, y contener el déficit fiscal tratando de restablecer indirectamente las cuestiones de gobernabilidad que afectaron la gerencia de los recursos. No obstante, estas recomendaciones que desde la contemporaneidad son evaluadas en diferentes términos, el Banco consideraba en los noventa que *“a pesar de un entusiasmante éxito alcanzado con los préstamos de ajuste estructural y las reformas del sector público, el ambiente (enabling environment) sigue siendo deficiente en muchos casos. Unas inversiones más*

⁴³ Ambas definiciones son de *Webster's New Universal Unabridged Dictionary* (London: Dorset & Baber, 1979). La gobernabilidad, en general, tiene tres aspectos distintivos: a) la forma de régimen político (parlamentario o presidencial, militar o civil, autoritario o democrático); b) el proceso por el cual la autoridad es ejercida en la gerencia de los recursos económicos y sociales; y c) la capacidad de los gobiernos de diseñar, formular e implementar políticas, y, en general, de transferir funciones gubernamentales. El primer aspecto cae claramente fuera de la competencia del Banco. El foco del Banco está puesto, por lo tanto, en el segundo y el tercer aspecto. Transcripción de pie de página del Documento *Governance and Development*, (1992). Traducción de la autora.

*efectivas y reformas políticas apoyadas por el Banco dependen así, en tales casos, de otras mejoras en el marco institucional para la gerencia del desarrollo.”*⁴⁴

Con todo, no hay certeza que los marcos institucionales conducentes al crecimiento y la disminución de la pobreza pregonada por el Organismo, se desarrollen por sí solos. La aparición de tales marcos necesita incentivos y capacidad institucional adecuada para crearlos y sostenerlos. *El Banco Mundial, junto con otras agencias de finanzas y de ayuda externa, está implicado en la asistencia a países en vías de desarrollo en la construcción de estos incentivos y en el desarrollo de tal capacidad.* Esto una vez más, permite constatar el discutible mandato del Banco Mundial, que, según lo dicho en sus Convenios Constitutivos y según lo aplicado en la práctica, se propone sólo *promover el desarrollo económico y social sostenible*. De aquí se desprende que su preocupación por la gobernabilidad se relacione con este mandato, pero evidentemente excediendo esta misión.

En síntesis, el Banco identifica tres aspectos destacados que se vinculan con la *buena gobernabilidad*: la forma del régimen político, el proceso de ejercicio de la autoridad en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país y la capacidad de los gobiernos tanto para diseñar, formular e implementar políticas como para hacer cumplir sus funciones.⁴⁵

La pobre gobernabilidad como riesgo para el desarrollo

Acorde con la línea del Banco Mundial, el memorando del Consejo general ha identificado cinco aspectos de la gobernabilidad que están más allá del mandato de Banco: *el banco no puede dejarse influenciar por el carácter político de un miembro; no puede interferir en la política partidista del miembro; no debe actuar a nombre de países industriales miembro para influenciar en la orientación*

⁴⁴ Banco Mundial: *Governance and development*. Op. Cit. (1992).

⁴⁵ Por cierto, el Banco declara reiteradas veces que las particularidades referidas al régimen político se colocan por fuera de su consideración en tanto que su mandato le prohíbe interferir en los asuntos políticos internos de cada país. Sin embargo cabe destacar, y es una de las preocupaciones más relevantes de estas reflexiones, tanto el Banco Mundial como otras instituciones dedicadas a la asistencia para el desarrollo han preestablecido un cierto número de condicionalidades vinculadas con la gobernabilidad como requisitos para la recepción de su ayuda.

política o el comportamiento de miembros; no puede ser influenciado en sus decisiones por los factores políticos que no tienen un efecto económico preponderante; y su personal no debe construir sus juicios en las reacciones posibles de un miembro o de miembros particulares del Banco. Este memorando sugiere que la gobernabilidad pueda ser relevante al trabajo del Banco si es dirigida en términos de mantener un *buen orden y disciplina* en la dirección de los recursos de un país.

Ahora bien, los aspectos mencionados no descartan que la gobernabilidad pueda ser pobre en un determinado país, dando por sentado que esto debe ser detectado para su readecuación. Con este fin, el Banco ha sugerido claves que permiten dar con los síntomas principales de tal "anomalía". Entre ellos se detallan los siguientes: *"Fracaso al intentar una separación clara entre lo público y lo privado, por lo tanto, una tendencia a desviar los recursos públicos para el beneficio privado; fracaso al establecer un marco legal y un comportamiento gubernamental conducente al desarrollo, o arbitrariedad en la aplicación de reglas y de leyes; reglas excesivas, regulaciones, requisitos para licencias, y así sucesivamente, que impiden el funcionamiento de mercados y promueven la búsqueda de ganancias; prioridades contrarias al desarrollo, dando por resultado una mala asignación de recursos; y un proceso de toma de decisiones o con bases excesivamente estrechas."*⁴⁶

Aparentemente, tales "problemas" pueden deberse a la poca capacidad o a la poca volición de los países por desarrollar una gobernabilidad exitosa, y puede variar el grado de severidad de tales problemas. Puede ocurrir que la situación sea suficientemente severa y los problemas ocurran juntos, y se genere un *ambiente hostil al desarrollo*. En tales circunstancias, la autoridad de los gobiernos sobre su gente tiende a estar progresivamente erosionada. Esto reduce el grado de cumplimiento de las decisiones y las regulaciones. Entonces, según el Banco, *los gobiernos tienden a responder con medidas populistas o, como en algunos regímenes autoritarios, recurren a la coerción. De cualquier manera, el costo económico puede ser alto, incluyendo una desviación de los recursos a la seguridad interna y una intensificación de la corrupción.*

⁴⁶ Banco Mundial: *Governance and development*. Op. Cit. (1992)

Lo cierto es que para el Banco Mundial, la ausencia de buena gobernabilidad ha probado ser particularmente perjudicial sobre el rol gubernamental de "intervención correctiva". *“Los programas de alivio a la pobreza y la protección del medio ambiente, por ejemplo, se pueden debilitar totalmente por la carencia de la responsabilidad pública, la corrupción, y la "captura" de los servicios públicos por parte de las élites.”*⁴⁷

Una vez más, analizando en profundidad las "anomalías" que desvían el buen funcionamiento de un gobierno expuestas por el Banco, aquello que se permite entrever es una definición de gobernabilidad más funcional con respecto a sus criterios y objetivos. En estos términos, la concepción de desarrollo promovida para el accionar de los gobiernos actúa como tamiz dirimiendo en correctas o incorrectas formas de gobernabilidad. Escisión de "lo público" y "lo privado", promoción de un marco legal para el buen funcionamiento del mercado, y el incentivo de un Estado más eficaz, se vuelven los ejes de un mandato que excede la relación entre gobernantes y gobernados en miras a un supuesto desarrollo equitativo.⁴⁸ Acordes a las *sugerencias* propias de la década, el Banco intensifica así su apuesta reformista, ahora, en términos de gobernabilidad.

Los servicios del Banco Mundial

Con el objetivo de lograr consenso en torno a su perspectiva, el Banco Mundial ha diseñado a lo largo de los últimos años, el llamado "Grupo de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial" (IBM). Este organismo especializado en las nociones que envuelven el tema fundamentalmente en América Latina, facilita *programas de acción participativos para promover la buena*

⁴⁷ Banco Mundial: *Governance and development*. Op. Cit. (1992)

⁴⁸ Una tesis básica que se haya implícita en las recomendaciones y análisis sobre el tema, es aquella que apunta a sostener que en la medida en que la gobernabilidad pasa por una revisión de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, no sólo supone un fortalecimiento de esta última, sino que también incorpora una profunda reforma del Estado. La "necesaria" reforma del Estado entraña una redistribución de funciones públicas entre éste y los demás agentes económicos y sociales existentes. Esto supone tanto transferir tareas públicas a la sociedad civil y al sector privado, como introducir actitudes basadas en el espíritu de iniciativa en el aparato de gobierno. De alguna manera, estas recomendaciones incorporan esta propuesta que no puede dejar de vislumbrarse en la mayoría de los documentos del Banco, en la década del '90.

governabilidad y combatir la corrupción en los países clientes. Una perspectiva más detallada está disponible en su espacio virtual oficial, habilitando a los consultantes a actualizar su percepción respecto de aquellos países miembros más "governables" y aquellos menos propensos a una buena gobernabilidad. Sin duda, esta clasificación no es sólo producto de comparación de indicadores y marcos teóricos de análisis, sino también de perspectivas y formas de ejercer el poder, acordes o no a los lineamientos del Banco.

Las actividades explícitamente asumidas por el Grupo de Gobernabilidad del IBM en aquellos países que se suman a propiciar la gobernabilidad promovida en los términos del Organismo, incluyen cursos de gobernabilidad y anticorrupción, encuestas de diagnóstico hacia una buena gobernabilidad, cursos de periodismo especializado en investigación y la promoción de una prensa libre, a la vez que se colabora en el fortalecimiento de la ética parlamentaria y se promueven programas de reforma judicial.

Lo cierto es que los orígenes de las actividades del Grupo de Gobernabilidad IBM datan del año 1994, en un informe realizado para Uganda. Dos años después, el entonces presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, realizó un discurso en la Asamblea Anual del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional revelando su nuevo *programa de ayuda*, ahora orientado a combatir la corrupción. Es importante destacar el momento clave en el cual el Banco lanza este programa, en términos de la relación mantenida con los países en desarrollo. A mediados de la década del '90, el Banco colaboró en estimular las llamadas "reformas de segunda generación", en miras a complementar las reformas estructurales de primer orden. Estas se asocian a la eficacia en el manejo de recursos, el gerenciamiento dentro del Estado mínimo así como al impulso de las transformaciones en asuntos como la contratación y demás aspectos administrativos que estimularan la contención del déficit público.

En este marco, es comprensible la investida de estimulación a países miembros en miras a combatir la corrupción. *El Instituto del Banco Mundial ha estado a la vanguardia de este proceso, el cual ha llevado al crecimiento y evolución del mismo, desarrollando un enfoque más amplio en los mejoramientos hacia la gobernabilidad.* Para este fin, la estrategia de acción del IBM viene

apuntando a: *trabajar más allá de la disfunción del sector público (el "síntoma") para asistir a los países en la integración de reformas institucionales, regulatorias y económicas (los "fundamentos")*. Asimismo la propuesta es implementar diagnósticos empíricos rigurosos y analíticos logrando una suerte de acción colectiva a través de coaliciones a nivel local. La idea es *ir más allá de un programa de entrenamiento convencional de diseminación de conocimiento, y ayudar a los países a desarrollar programas participativos de acción por medio de la utilización de los más recientes resultados investigativos en el área de la gobernabilidad*.

A partir de esto, la definición propuesta por el Instituto del Banco Mundial se complementa con la difundida por el Banco en 1992, y en esta oportunidad incorpora la noción de bien común. *Definimos buena gobernabilidad como las instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común. Esto incluye (i) el proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y reemplazados, (ii) la capacidad de un gobierno de manejar efectivamente sus recursos y la implementación de políticas estables, y (iii) el respeto de los ciudadanos y el estado hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos*.

En virtud de estos servicios ofrecidos es que el Instituto opera a base de demandas. No obstante: cuando un país cliente requiere de sus servicios, el cumplimiento de los siguientes pre-requisitos son esperados: *Se requiere la formación de comités de liderazgo, en los cuales deberán estar incluidos los líderes políticos de mayor importancia además de representantes de la sociedad civil y el sector privado. Además, la implementación de encuestas empíricas de diagnóstico como punto de entrada (estas encuestas son diseñadas específicamente para el país cliente. Las mismas son encuestas de hogares, funcionarios públicos y empresas privadas. Una vez completadas, se analizan rigurosamente para de esta manera comenzar el diseño del programa). Y por último, se aclara que no se dará apoyo a actividades aisladas o "individuales", de modo de asegurar el compromiso a largo plazo, que no solo ayude a erradicar la corrupción, sino a un programa completo de buena gobernabilidad*.

De esta manera, el Banco Mundial no sólo da cuenta de su pretensión de dar impulso a los países en desarrollo de alcanzar logros para una buena gobernabilidad en términos estrictos a la perspectiva del Organismo, sino que con esto, se consolida en su misión de encarrilar a aquellas naciones que en miras a un financiamiento sostenido, aspiran a mantener buenas relaciones de largo alcance.

Los tiempos cambian: El *aggiornamento* de la perspectiva del Banco

El nuevo siglo vio redefinir muchas de las concepciones del Banco Mundial, así como de otras instituciones internacionales de financiamiento. En el caso particular de lo que concierne al tema de la gobernabilidad democrática en los países en desarrollo, el Organismo de financiamiento redefinió los aspectos más importantes del debate, en tanto que la inestabilidad política latinoamericana daba cuenta de la necesidad de nuevas reflexiones que desde luego, serían retraducidas en recomendaciones.⁴⁹

Según su diagnóstico y perspectiva, el Banco Mundial asume que en el contexto de la vigencia del "Consenso de Washington" -entendido como embestida reformista- el principal tema ausente había sido la reforma institucional. En el documento "Replanteando Gobernabilidad. Las Lecciones Empíricas Desafían a los Convencionalismos", se sostiene: *"desafiamos la noción de que los enfoques tradicionales anticorrupción, de administración del sector público y reforma legal puedan ser aplicables a mercados emergentes. En su lugar, argumentamos que se requiere mayor atención a nuevos enfoques de rendición*

⁴⁹ Efectivamente, a lo largo del derrotero de la existencia de los Organismos de Financiamiento pueden rastrearse procesos de *aggiornamento*, actualización y resignificación de las orientaciones y el perfil de las políticas que promocionan. Valga como ejemplo esta mención: Entre los años cincuenta y los setenta, se orientaron a la reforma administrativa, entendida desde la racionalidad instrumental y la supuesta "neutralidad" política. Durante los años ochenta introdujeron la perspectiva de las políticas públicas y teorizaron respecto del 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 Division*, que sólo entrados los 90 se convirtió en el MDGD, *Management Development and Governance Division*.

de cuentas a la sociedad, donde los siguientes componentes son primordiales: i) transparencia; ii) herramientas de diagnóstico de profundidad con base empírica al nivel de país y ciudad; iii) provisión de 'voz' (y empoderamiento) a la sociedad civil, y, iv) el rol crítico de los incentivos, jugando un papel mucho más amplio que en el pasado en la fiscalización de las instituciones.”⁵⁰

Dentro de este marco, la nueva propuesta consiste en entender las implicaciones de la naturaleza de las “instituciones” de influencia dentro de un país para la formulación de medidas de reforma realistas, investigando los nexos de gobernabilidad entre los ámbitos público y privado. En este sentido, argumentan que existe una enorme disponibilidad de datos sobre temas de gobernabilidad que, en general, permite afrontar "temas espinosos" desde una perspectiva empírica poniendo en cuestión ideas ortodoxas vigentes hasta el momento.

A partir de esto, la perspectiva aggiornada del Banco pone en cuestión la importancia de la gobernabilidad y la capacidad de las Instituciones de financiamiento internacional para colaborar con los países en desarrollo en su mejoramiento. Esto, cabe aclarar, en respuesta a las evidencias poco alentadoras del devenir político institucional de la Región a lo largo de los primeros años del nuevo siglo. Lo cierto es que luego de una década de preocupación e injerencia sistemática del Banco en el tema, no se evidenciaban para los primeros años del 2000, ni una mejora en los aspectos que incorpora el debate sobre la gobernabilidad, ni avances en términos de una "mejor calidad institucional" en la Región.

De este modo, entre el año 2000 y el 2005, el Banco Mundial propicia la publicación de cuantiosos documentos orientados a reforzar y sostener teórica y empíricamente esta nueva perspectiva sobre la gobernabilidad. Uno de los caminos retórico-argumentales más desarrollados y propiciados para refundar el debate sobre gobernabilidad en la Región, está estructurado a partir de la figura de *mitos* que, al ser puestos en evidencia y en cuestión, colaborarían en la superación de la visión ortodoxa que el propio Banco había tenido durante más de diez años:

⁵⁰ Kaufmann, Daniel: *Replanteando Gobernabilidad. Las Lecciones Empíricas Desafían a los Convencionalismos*. Instituto del Banco Mundial, Washington D.C. 2003.

- § La gobernabilidad y la lucha contra la corrupción son lo mismo.
- § No es posible medir la gobernabilidad y la corrupción.
- § La importancia de la gobernabilidad y de la lucha contra la corrupción se ha sobrevalorado.
- § La gobernabilidad es un lujo al que sólo pueden acceder los países ricos.
- § Es preciso que transcurran generaciones para que mejore la gobernabilidad.
- § Los donantes pueden “aislar” proyectos en países y sectores sumamente corruptos.
- § Combatir la corrupción luchando contra la corrupción.
- § La culpa recae en el sector público de los países en desarrollo.
- § Los países no pueden hacer mucho por mejorar la gobernabilidad.
- § No es mucho lo que pueden contribuir las instituciones de financiamiento internacional.

Pretendiendo sistematizar las características sobresalientes de este nuevo enfoque, es necesario poner en evidencia que, a partir del pobre desempeño obtenido en los intentos de mejora de la gobernabilidad,⁵¹ el Banco Mundial intenta destilar algunas lecciones obtenidas de la experiencia, combinándolas con una nueva perspectiva de investigación desafiando las convenciones, centrándose mucho más en estrategias que incluyan mecanismos efectivos de rendición de cuentas, transparencia, incentivos, y prevención para mejorar la gobernabilidad. A partir de esto, se preocupan por mostrar el supuesto progreso obtenido en la medición empírica dentro de este campo. De este modo, concluyen con recomendaciones concretas sobre estrategias y medidas que deberían ser implementadas en esta nueva etapa de mejoras en la gobernabilidad y control de la corrupción, donde el énfasis es colocado ahora en una mayor responsabilidad colectiva.

⁵¹ Los informes del Organismo sostienen que, a pesar de ciertas mejoras en algunos países, ha habido al menos el mismo número de países en los cuales ha ocurrido deterioro en muchas dimensiones de gobernabilidad, y muchos más países donde no ha ocurrido un cambio significativo. Por lo tanto, en promedio la calidad de la gobernabilidad alrededor del mundo ha permanecido estancada, resaltando la necesidad urgente de medidas y reformas en esta área.

Por cierto, con esta visión refundacional, el grupo de tareas del Banco Mundial supuestamente pretende ir más allá de los límites impuestos por nociones estrechas de gobernabilidad. Vale la pena remarcar que efectivamente esta nueva estrategia analítica tiene implicaciones prácticas: Puesto que la evidencia de hecho sugiere que desde los primeros años del presente siglo nos enfrentamos a una suerte de encrucijada en el campo de la gobernabilidad a nivel regional, con poca evidencia de *progreso significativo*, para el Organismo resulta crítico discernir el camino de gobernabilidad por el cual se embarquen los países emergentes en los años venideros en tanto que de esto derivaría el éxito o fracaso de un crecimiento renovado de la inversión y del sector privado, el alivio de la pobreza y, de forma relacionada, el progreso hacia las Metas de Desarrollo del Milenio.

A partir de estas consideraciones se toma conciencia de la especificidad del mecanismo que, diseñado por el Banco, supuestamente permite medir sistemática y rigurosamente la gobernabilidad así como sus determinantes y consecuencias para el desarrollo económico y social. Los miembros del Grupo de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial, de este modo, utilizan datos para respaldar reformas institucionales encaminadas supuestamente a mejorar la gobernabilidad y reducir la corrupción.

Por cierto, y aunque resulte redundante, se vuelve indispensable volver a presentar la definición de gobernabilidad con la que el Organismo está trabajando en los últimos años, lo cual se justifica tanto a partir de la consideración de la apuesta resignificante anteriormente analizada, como por cuestiones metodológicas, ya que es a partir de esta definición que se diseña la metodología de medición y cuantificación de los "indicadores agregados de gobernabilidad".

“Definimos “gobernabilidad” como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende:

1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general;

2) *la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y*

3) *el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales.*"⁵²

Para efectos de medición y análisis, las tres dimensiones de esta definición de gobernabilidad son desagregadas para incluir dos conceptos medibles para cada una de las dimensiones anteriores, delimitando así un total de seis componentes de "*buena gobernabilidad*":⁵³

1. *Voz y Rendición de Cuentas*: mide derechos humanos, políticos y civiles.
2. *Estabilidad Política y Ausencia de Violencia*: mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo.
3. *Efectividad Gubernamental*: mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
4. *Calidad Regulatoria*: mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.
5. *Estado de Derecho*: mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
6. *Control de la Corrupción*: mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del estado por las élites).

⁵² Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart y Zoido-Lobaton, Pablo: "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción", en *Revista Finanzas & Desarrollo*, Instituto del Banco Mundial, Banco Mundial, Junio de 2000.

⁵³ Si se pretendiera seguir sistemáticamente la metodología, fundamentación y validez de los Indicadores Agregados de Gobernabilidad, los trabajos más significativos por analizar son: "Indicadores adicionales de gobernabilidad"; los aspectos empíricos se abordan en "La gobernabilidad es fundamental"; mientras que la versión más reciente se puede encontrar en "Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2006", todos trabajos realizados por Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, del Instituto del Banco Mundial.

Estos indicadores, principalmente cualitativos, son elaborados por diversas entidades (servicios comerciales de estimación de riesgo, organismos multilaterales, fundaciones de investigación y otras organizaciones no gubernamentales). Supuestamente reflejan las percepciones de la calidad de gobernabilidad por parte de un gran número de empresas, ciudadanos y participantes expertos en países industrializados y en desarrollo, así como de organismos no gubernamentales y calificadoras de riesgo comerciales, abarcando una amplia gama de temas (la estabilidad política y el entorno empresarial, opiniones sobre la eficiencia de los servicios públicos, el nivel de corrupción, etc.).

Por cierto, esta metodología de medición acarrea ciertas complicaciones. Por un lado, éstos son los únicos datos disponibles respecto del desempeño de la gobernabilidad de 212 países, medidos de modo cualitativo y anualmente desde 1996. Son ilustrativos para realizar estudios comparativos internacionales con respecto a las causas y consecuencias de una gobernabilidad eficaz. Sin embargo, resultan imprecisos y es poco lo que revelan sobre la vulnerabilidad institucional en un contexto determinado dado que el lugar relativo de los países en base a estos indicadores está sujeto a un margen de error muy amplio, por lo tanto, no es apropiado inferir en base a estos datos la calificación precisa de los países. A partir de lo anterior, es importante sostener que constituyen un instrumento inadecuado en la elaboración de recomendaciones para el diseño de políticas económicas en un país determinado.

El Banco Mundial y la gobernabilidad enfocada hacia el Tercer Mundo

A partir del análisis realizado a lo largo de estas páginas, resulta fácil inferir que el tema de la gobernabilidad va adquiriendo una relevancia creciente en las políticas y operaciones de la Banca Multilateral. El accionar y las propuestas de reflexión difundidas por el Banco Mundial, al menos desde el año 1992, dan cuenta de este interés que gradualmente fue incrementándose hasta afianzarse institucionalmente en el proyecto del "Grupo de Gobernabilidad del Instituto del

Instituto del Banco Mundial". Esta *voluntad de ayuda* en miras a una "buena gobernabilidad" por cierto, no deja de estar vinculada a la estrecha sujeción existente entre los países del Tercer Mundo y los flujos de financiamiento para el supuesto desarrollo.

Como hemos visto, los análisis del Banco en torno al tema son extensos aunque el centro de la cuestión siempre esté orientado a un mismo eje: la administración para el desarrollo acorde a los lineamientos propuestos por la Banca durante las últimas tres décadas, en línea directa con los presupuestos trilateralistas.

Ya sea que nos enfoquemos analíticamente en el documento fundacional de 1992, cuando para el Banco Mundial la gobernabilidad era entendida como "*la manera en la cual el poder es ejercido en un país para el manejo de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo*",⁵⁴ o nos decidamos por adherir a la versión más actualizada, según la cual la gobernabilidad es definida como "*el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país en pos del bien común*",⁵⁵ lo cierto es que la recuperación del concepto de gobernabilidad en el inicio de los años '90, no alcanza a superar una versión restringida y elitista que acota el concepto a un problema de eficacia administrativa o de buena conducción y gerenciamiento del aparato de gobierno. Continúan siendo las decisiones estatales el factor dinámico y casi excluyente en torno al cual se definen las condiciones de legitimidad y eficacia.

⁵⁴ Banco Mundial: *Governance and Development*, Op. Cit. (1992).

⁵⁵ Quedan supuestamente comprendidas en esta definición la dimensión política (al considerar el proceso de elección y reemplazo de quienes ejercen esa autoridad), la dimensión económica (al analizar la capacidad del gobierno para gestionar eficazmente los recursos y poner en práctica políticas acertadas, y la dimensión del respeto institucional (expresada en el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones del país. Ver: Kaufmann, Daniel: *Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción*, Instituto del Banco Mundial, Washington, 2006.

El Banco Interamericano de Desarrollo y la adecuación de la propuesta de los Organismos para América Latina

Los factores que estimulan la relevancia de la gobernabilidad, revelan que no se trata de una moda o un tema efímero, sino de una tendencia global y de largo aliento.

Edmundo Jarquín, BID. 1992.
Gobernabilidad y Desarrollo

La preocupación por el fenómeno de la gobernabilidad en América Latina por parte del Banco Interamericano de Desarrollo encuentra sus inicios manifiestos en algunos documentos de discusión interna, que datan del año 1992. La referencia al fenómeno toma como antecedente explícito hacia el tratamiento del tema, los análisis y evaluaciones realizados por el Banco Mundial.

“Para evaluar los contenidos y alcances de esta tendencia hacia una mayor importancia del tema de la gobernabilidad, así como sus implicaciones operacionales, es necesario examinar los factores que la promueven. En primer lugar, en los organismos financieros multilaterales y otras agencias de cooperación para el desarrollo se ha venido fortaleciendo la conclusión, extraída de la experiencia, de que los esfuerzos para impulsar el desarrollo requieren prestar atención no solamente al mérito técnico de los proyectos y programas, sino también al conjunto del ambiente en el cual se ejecutan. La experiencia del Banco (...) ha mostrado que cuando programas y proyectos técnicamente sólidos fallan en producir resultados, las razones son algunas veces atribuibles a débiles instituciones, ausencia de un adecuado marco legal, dañinas intervenciones discrecionales, incierto y variable marco de políticas y un cerrado proceso de toma de decisiones que incrementa los riesgos de corrupción y desperdicio.”⁵⁶

Ahora bien, condiciones y perspectivas de recomendaciones prácticas diversas, han decantado en algunas diferencias del Banco Interamericano de Desarrollo con la perspectiva del Banco Mundial en relación al tratamiento teórico del tema de la gobernabilidad en los países en desarrollo. Esto permite

⁵⁶ Jarquín, Edmundo: *Gobernabilidad y Desarrollo. El estado de la discusión*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. 1992.

conceptualizar la perspectiva del BID como de una relativa "mejor adecuación" al momento que atraviesan las naciones latinoamericanas y a la embestida de reformas a las que se acercaban estos países a principios de los años '90.

Para el BID, la gobernabilidad adquiere relevancia por su vinculación con el desarrollo económico sostenido y equitativo. En este sentido, la generalización de las economías de mercado y la consolidación de sistemas políticos pluralistas, plantearía la existencia de dos consensos fundamentales: la mayor eficacia de la economía de mercado para la asignación de recursos, y la necesaria democratización. De aquí que la necesidad de buscar una relación más eficiente entre mercado y Estado contribuya a incorporar la dimensión de la gobernabilidad como elemento esencial de la estrategia de desarrollo. En sus propios términos, *“el vínculo que se examina entre gobernabilidad y estrategia de desarrollo, como precisiones adicionales al estado en que se encuentra la discusión sobre gobernabilidad, es lo que justifica que los organismos financieros multilaterales se ocupen del tema.”*⁵⁷

Una precisión central en el planteamiento del tema, es aquel que se refiere al concepto de "Estado de derecho". Sin duda, esta mención reiterada, refiere a la trascendencia de la noción de *sistema político democrático* y en consecuencia, a la contemplación de la gobernabilidad entendida solamente como "gobernabilidad democrática". Por esto es que también se destaca la relación entre gobernabilidad y legitimidad.

*“Se aprecia que dos de las más importantes macro-tendencias contemporáneas -la generalización de las economías de mercado y de sistemas políticos pluralistas- implica poner atención central sobre los temas de gobernabilidad en su vinculación con los esfuerzos por un desarrollo económico sostenido y equitativo. Un sistema de leyes claramente definidas y aplicables, son prerequisites esenciales de una economía de mercado. Como ha sido puesto de relieve, sin un Estado de Derecho una economía de mercado no puede operar eficientemente.”*⁵⁸

⁵⁷ Jarquín, Edmundo: *Gobernabilidad y Desarrollo*. Op. Cit. (1992)

⁵⁸ Jarquín, Edmundo: *Gobernabilidad y Desarrollo*. Op. Cit. (1992)

Por esto, la gobernabilidad para el Banco Interamericano de Desarrollo se define por aquello que implica, y que son las *“condiciones de previsibilidad y estabilidad asociadas a las existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo, eficiente asignación y administración de los recursos públicos, información y transparencia en la administración del Estado, honestidad y responsabilidad del gobierno, y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de ejecución de las mismas.”*⁵⁹

La gobernabilidad sostenida requeriría, según este análisis, renovados procesos de legitimación del proceso social y político, lo cual conducirá a la necesidad de considerar la cuestión de la construcción de legitimidad por medio de la participación ciudadana.

*“La perspectiva de que las condiciones de gobernabilidad sostenidas requieren renovados procesos de legitimación en términos del proceso social y político, implica poner el énfasis en la elaboración conceptual y de políticas operativas en torno al rol económico de la política social, la eficiencia económica de la participación ciudadana, la importancia estratégica de la pequeña y mediana empresa, la educación y los procesos de absorción, difusión y desarrollo tecnológico, y los programas contra la pobreza.”*⁶⁰

De esta manera, la apuesta impone reconsiderar la necesaria superación de la debilidad de las instituciones democráticas de los países en desarrollo que limitan la participación ciudadana. La participación asimismo, no se hallaría desligada de la habilitación hacia el crecimiento. En consecuencia, la perspectiva incorpora la necesidad de crear condiciones de gobernabilidad democrática para garantizar la viabilidad económica y de esta manera, habilitar una verdadera reforma del Estado y de la economía.

Finalmente, para el BID *“la gobernabilidad no es solamente una cuestión de apropiado diseño de instituciones y de leyes. Son ampliamente conocidos los numerosos casos en que las leyes no se cumplen, y sofisticados modelos y programas, sin raíces en los procesos sociales internos, fallan en la práctica. El*

⁵⁹ Jarquín, Edmundo: *Gobernabilidad y Desarrollo*. Op. Cit. (1992)

⁶⁰ Jarquín, Edmundo: *Gobernabilidad y Desarrollo*. Op. Cit. (1992)

*apropiado diseño normativo y el fortalecimiento institucional es indispensable, pero no suficiente. Solamente poniendo en marcha procesos sociales de legitimación puede cerrarse la brecha entre diseño y realidad.”*⁶¹

Como corolario, la vinculación existente entre gobernabilidad y desarrollo es uno de los ejes más importantes que considera el Organismo a la hora de analizar el tema. Esta relación, para ser efectiva, implica necesariamente el fortalecimiento de la integración económica y social interna de los países, en base a una estrategia de desarrollo que plantea ciertas exigencias. Las exigencias enunciadas por el BID en su documento fundacional podrían nuclearse en los siguientes tópicos: *ensanchamiento de la base empresaria; eficiencia económica de la política social: la educación; reforma del Estado; la participación popular como activo económico y fomento de la cultura de la gobernabilidad.*

Cada una de estas exigencias comprende y justifica la postura de los organismos multilaterales frente al tema de la gobernabilidad en los países en desarrollo. De hecho, no es un dato menor la aclaración que concluye uno de los documentos más importantes creados por el BID sobre el tema: *“Nuestro examen de los procesos sociales que sustentan la gobernabilidad contradice la pretensión de imponerla desde afuera. No existen, por su naturaleza, préstamos para gobernabilidad.”*⁶²

Finalmente, cabe un agregado al tema que se problematiza someramente en el documento “Estado, gobernabilidad y desarrollo”, de Luciano Tomassini, que de alguna manera recapitula el análisis de la complejidad inherente al fenómeno de la gobernabilidad en vinculación con la estrategia de desarrollo: *la gobernabilidad es un “fenómeno sistémico. (...) Vincular muy estrechamente la gobernabilidad con la deuda social acumulada en los países latinoamericanos es razonable pero poco útil, porque se trata de un problema congénito en América Latina, de muy dilatada solución, en tanto que la ingeniería necesaria para garantizar la estabilidad de los gobiernos debe ser practicada día a día.”*⁶³

⁶¹ Jarquín, Edmundo: *Gobernabilidad y Desarrollo*. Op. Cit. (1992)

⁶² Jarquín, Edmundo: *Gobernabilidad y Desarrollo*. Op. Cit. (1992)

⁶³ Tomassini, Luciano: "Estado, Gobernabilidad y desarrollo", *Serie de Monografías del BID*, Washington D.C., 1993.

Desde esta posición una vez más, se percibe la escisión con la perspectiva del Banco Mundial. Lo político se presenta aquí como eje vital de sostenimiento de estrategias de largo plazo. En el artículo del BID correalizado con el Proyecto Naciones Unidas para el Desarrollo, “Reforma social y Pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo” de 1993, se afirma: *“No cabe duda de que la situación social de América Latina constituye un peligroso detonante que alimenta inestabilidades sociales y políticas que podrían minar los resultados mismos de las reformas económicas”*. Situando un debate no poco estructurado pero de incipiente naturaleza hacia los primeros años de la década de los noventa por parte de los Organismos multilaterales, el BID se propone como interlocutor anticipado de una discusión que minará la agenda de fines de la década. Luciano Tomassini, quien se convertirá en referente de los asuntos de gobernabilidad democrática para la institución, ya afirmaba no poco controvertidamente que *“la pobreza es una herencia histórica en América Latina, reproducida por las características de su tradicional patrón de crecimiento, agravada por la crisis de la década pasada y aún no resuelta por el ajuste. No es un fenómeno nuevo en la región, y su origen último se encuentra en factores estructurales profundamente arraigados en su historia.”*⁶⁴

De este modo, se puso en cuestión (como ocurrirá en un debate que se extiende hasta nuestros días) la relación entre *“la exclusión de sectores significativos de la población de los beneficios materiales y no materiales del progreso y la consolidación de sistemas democráticos crecientemente abiertos, plurales y estables.”*⁶⁵

Con todo esto, a fin de cuentas, la postura del BID acerca de la construcción de gobernabilidad en América Latina adquiere nuevos bríos y despunta líneas que proponen discusiones renovadas también en el plano de la inclusión social. Con esto, no obstante, no abandonamos la postura crítica que sin duda incorpora a la reforma social propuesta por el BID su contracara de reforma económica que a fin de cuentas no apunta más que a mejores y mayores inversiones para el crecimiento, y en definitiva, para el desarrollo.

⁶⁴ Banco Interamericano de Desarrollo: *Reforma social y Pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo*. BID-PNUD, Washington, D.C. 1993.

⁶⁵ Banco Interamericano de Desarrollo: *Reforma social y Pobreza*. Op. Cit. (1993)

“(…) Desde el punto de vista político, finalmente, la exclusión económica sostenida se refleja en exclusión política que socava la gobernabilidad. Y con una gobernabilidad progresivamente menoscabada se erosiona la sustentabilidad de las reformas económicas, se resiente el clima para las inversiones y el proceso de crecimiento económico se vuelve efímero.”⁶⁶

A todo lo analizado vale agregar, a modo de reflexión conclusiva, que los análisis sobre la gobernabilidad inspirados en estas concepciones que podríamos concebir como orientadas a una transformación productiva con equidad, no llegan a quebrar los nexos con los conceptos originarios acerca de la sobrecarga de demandas sobre el Estado o sobre el indispensable rediseño *racional* de sus funciones.

Preocupaciones y riesgos de una Región en proceso de democratización. La estrategia del fortalecimiento de la Sociedad Civil

Existen en América Latina ciertos problemas en términos del BID, que atentan contra el proceso de fortalecimiento de la gobernabilidad. Estos problemas se transforman en *riesgos* en tanto frente a su detección, requieren de un tratamiento serio y sostenido que garantice su reconversión. Estos *riesgos* señalados por el Organismo, son la persistencia de la pobreza, las bajas tasas de crecimiento, inversión y ahorro, las debilidades del marco regulatorio e institucional que limitan la efectividad de las instituciones gubernamentales así como la baja participación ciudadana que termina minando la credibilidad de las instituciones democráticas.

Debido a esto, una de las recomendaciones reiteradas por el BID en sus documentos, hace referencia a que la persistencia de la pobreza así como otros factores de exclusión socioeconómica (causas subyacentes de la inestabilidad política) requieren un enfoque más integrado del desarrollo que a la vez impulse las reformas económicas, promueva la integración socioeconómica, la modernización del Estado y la consolidación de las instituciones democráticas.

⁶⁶ Banco Interamericano de Desarrollo: *Reforma social y Pobreza*. Op. Cit. (1993)

Evidentemente, con este enfoque la perspectiva se distancia de la difundida por el Banco Mundial.

En este contexto entonces, el BID propone que se incorpore *“en una sola agenda global de desarrollo, la reforma económica, la reforma social y la reforma del Estado, en el marco más general de consolidar sistemas democráticos.”*⁶⁷ De esta manera, el BID presenta la concepción de una nueva relación entre el Estado y la Sociedad civil, eje que también estaría presente en la nueva generación de préstamos a otorgar.

En este orden, en las primeras elaboraciones teóricas sobre el tema, el Banco Interamericano hace explícita referencia a la necesidad de diseñar y cristalizar *“procesos que permitan la participación de las organizaciones sociales en el cumplimiento de toda una gama de funciones económicas o sociales en las cuales sus ventajas de acción con relación al sector público suelen ser muy amplias, tanto por su tendencia innovadora como por su capacidad para movilizar eficientemente recursos humanos con infraestructuras administrativas muy reducidas.”*⁶⁸

Ahora bien, frente a los retos que implica el apoyo a los países en desarrollo, el BID ha diseñado un marco de acuerdos sobre el cual apuntalar el afianzamiento de la gobernabilidad en la Región. Aunque en el pasado el Organismo concedió préstamos para mejorar la gestión del gobierno y la formulación de políticas públicas y préstamos sectoriales con componentes importantes de reforma institucional, la perspectiva plantea ir más allá, e intervenir en otras áreas vinculadas al conjunto del Estado, la sociedad civil así como a la relación entre ambos. De esta manera, hacia el año 1994, el BID se propuso apoyar los siguientes "esfuerzos": apoyo para el logro y mantenimiento de la estabilidad macroeconómica a través de préstamos para consolidar los ajustes estructurales; establecimiento de programas y políticas para el sector social, mejorando la efectividad de los mecanismos de los programas sociales; reforma de los sistemas impositivos y presupuestarios, para mejorar la captación, la

⁶⁷ Banco Interamericano de Desarrollo: *Marco de referencia para la acción del Banco en programas para la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil*. Departamento de políticas de Planificación estratégica y operacional. BID, 1995.

⁶⁸ Banco Interamericano de Desarrollo: *Elementos para la modernización del Estado*. BID. 1994.

distribución del ingreso y la racionalización del gasto público, incluyendo gastos militares; modernización del sector público y continuo apoyo a los procesos de privatización. Otras áreas de apoyo podrían incluir el fortalecimiento de la aplicabilidad de leyes, reglamentos y contratos, el fortalecimiento de las instituciones públicas (sería el caso de la canalización de fondos y asistencia técnica para programas diseñados para fortalecer la capacidad de gestión local, apoyar al gobierno central en los esfuerzos de descentralización), la promoción del fortalecimiento y modernización del sistema judicial así como el apoyo a los parlamentos nacionales en miras a consolidar el sistema democrático y asegurar la calidad de las leyes.⁶⁹

Lo cierto es que el avance de este nuevo enfoque que contempla una nueva perspectiva de *apoyo* a los países en proceso de democratización, está asociado a la *visión del desarrollo* que el Banco ha tenido desde los primeros años de la década de los noventa. Sin dar por descontado, no obstante, que implica una importante hipoteca para los países prestatarios, quienes deberían optar por contraer deuda para *financiar la democracia*. A fin de cuentas, la propuesta del BID consiste en el fortalecimiento de una sociedad civil que juega un papel clave en generar las condiciones de estabilidad y gobernabilidad del sistema democrático según el Organismo. Sin embargo, esto no deja de considerar que la forma en que el fortalecimiento de la sociedad civil es entendido por el BID, sigue correspondiendo en gran medida con la simple necesidad de crear condiciones favorables para la ejecución de los programas y proyectos que atengan sus propias recomendaciones acorde a sus jerarquías.

⁶⁹ Cabe aclarar que así como el Banco Mundial cuenta con un Instituto especializado en asesoramiento y asistencia, orientado a temáticas vinculadas a la gobernabilidad, el Banco Interamericano de Desarrollo también cuenta con una institución específicamente creada para dicha tarea. “La División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil (SGC) apoya, conceptual y técnicamente, a los Departamentos Regionales en la identificación y diseño de operaciones dirigidas a la modernización del Estado, promoción y consolidación del Estado de derecho y el fortalecimiento de la sociedad civil. Desde 1994 trabaja en auspiciar la modernización del Estado, la reforma judicial, la modernización de los parlamentos, el fortalecimiento de los órganos de supervisión y control, así como en el diseño de operaciones que impliquen un relación cooperativa entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Como parte de la misión fundamental de la SGC están también las actividades de estudio, investigación y diseminación de publicaciones y seminarios, que colaboran en identificar las políticas y proyectos más apropiados para una relación eficiente, en términos de crecimiento y equidad, entre el Estado y el mercado, y por otra parte, para promover un ambiente de confianza y cooperación entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.” Ver: www.iadb.org

En estos términos, la colaboración de la sociedad civil con las instituciones gubernamentales queda circunscripta a actividades como: servicios de asesoría, capacitación, extensión del crédito, creación de fondos de garantías, formación de recursos humanos y redes sociales, actividades importantes pero que de hecho delimitan muy claramente la capacidad de acción de la misma. Y esto, sin mencionar que el servicio prestado por estas organizaciones pareciera sustituir con fondos de deuda pública, al propio Estado en la prestación de servicios tales como promoción de microempresas, pero también en tareas de salud y educación básicas.

Resignificando la política de cara al nuevo siglo

*“La inestabilidad política crónica, que es el problema estructural latinoamericano más antiguo y visible, está enraizada en esa ausencia de equidad básica.”*⁷⁰ Con esta idea en claro, el Banco Interamericano se lanza en la no poco compleja embestida por un posible desarrollo estable y sostenido en América Latina.

La preocupación renovada a lo largo de los primeros años del 2000, en lo concerniente a las crisis de gobernabilidad que de manera general se manifiestan en la Región, parece estar justificada como se explicita en el documento “La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina”, no sólo en la inequidad social histórica propia de la Región, sino en la preocupación centrada en que la estabilidad política constituye una condición esencial para el desarrollo económico. Con esta afirmación, el BID se lanza a repensar el eslabón entre calidad de la política democrática y el desarrollo; el apoyo de los ciudadanos para la democracia y la participación electoral; los sistemas usados para elegir el presidente y las reglas en relación a la duración de su mandato; los sistemas de partidos políticos y de elección legislativa; la autoridad de las instituciones democráticas de rendición de cuentas; y los mecanismos de democracia directa.

⁷⁰ Banco Interamericano de Desarrollo: *Reforma social y Pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo*. BID-PNUD, Washington, D.C. 1993.

En estos términos entonces, se deja en claro que una democracia legítima y efectiva es también indispensable para el desarrollo económico y social sostenible.

Lo cierto es que la resignificación del debate de cara al nuevo siglo incorpora la experiencia de países como Argentina, Perú, Brasil y México, en tanto denominadores comunes de la implementación de un modelo de similares características con resultados también asimilables. La perspectiva del Banco apunta a dar cuenta que *“los sondeos de opinión indican que los votantes de la región aducen muchos de los problemas del momento a las reformas económicas de principios de los años noventa, a pesar de la evidencia de que, a menudo, la corrupción política impidió que los beneficios del crecimiento económico alcanzaran a la mayoría de la población de los países”*. Con esta mirada, los autores del documento que da cuenta de la posición actual del BID, afirman que *“la democracia y la política son prerequisites -aunque posiblemente no los únicos- para que la economía marche bien y se alcance el progreso en desarrollo y la lucha contra la pobreza.”*⁷¹

En esta misma línea, el documento “Democracia en déficit”, también subraya lo que podemos entender como núcleo renovador de la mirada del Banco. *“A estas alturas debe subrayarse que el desarrollo debe concebirse como un desafío de carácter político y la dimensión política del desarrollo debe ser punto de partida irremplazable de cualquier estrategia. El haber pretendido ignorar una afirmación tan simple durante mucho tiempo, ha sido la causa de tantos errores que aún de buena fe pudieron haberse cometido por querer pasar por alto la variable política. Por consiguiente, si la variable política es estructural independiente, cualquier otro enfoque que pueda afectarse por la coordinada política, como la misma variable institucional, deberá ser considerado como puramente instrumental. Sin embargo, resulta paradójico que siendo la democratización el expediente que abrió la puerta a las reformas institucionales, al mismo tiempo, se haya detenido el análisis en el momento de abordar la problemática de las instituciones políticas.”*⁷²

⁷¹ Banco Interamericano de Desarrollo: *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. BID e Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral. Washington, 2003.

⁷² Banco Interamericano de Desarrollo: *Democracia en déficit*. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington D.C. 2001.

En suma, los dilemas del cambio social y de las transformaciones económicas parecen reclamar una mayor institucionalización de la vida política. Debido a esto, no pareciera ser apresurado aventurarse a la interpretación de que parecieran ser a fin de cuentas las transformaciones económicas las que reclaman un proceso de institucionalización. Una vez más, el reclamo participativo se revela ausente, vacío de contenido, excluido del debate sobre la política y la gobernabilidad.

Gobernabilidad y Organismos de Financiamiento: Un debate abierto

El tema de la gobernabilidad incrementa adeptos e intelectuales en la búsqueda de mejores definiciones y acercamientos a renovadas dimensiones problemáticas de cara a los desafíos que enfrenta la Región hasta nuestros días. Ahora bien, los análisis sobre América Latina formulados por los Organismos de financiamiento internacional como el BID y el Banco Mundial, constituyen piezas clave para comprender la complejidad del fenómeno, en tanto se han consolidado como "instituciones académicas" que sin serlo, marcan el debate de aquello que puede y debe aducirse sobre el tema.

Los diagnósticos que hemos analizado bajo la égida de ambos Organismos permiten dar cuenta de similares características. El denominador común de ambas perspectivas consiste en justificar la falta de madurez de la Región con respecto a los procesos de: consolidación institucional, reformas estructurales (siempre insuficientes), culturas políticas que no terminan de alcanzar niveles adecuados, entre otros. Esto deja entrever la existencia implícita de una brecha o distancia tácita entre aquellas naciones que sí han logrado estos niveles de madurez o desarrollo, y aquellos que no lo logran por incapacidad o falta de voluntad. De esta manera, se construye y reproduce la visión de una Región inmadura, que requiere ingresar aceleradamente en el camino del desarrollo, que necesita ciudadanos responsables, dejando atrás el defecto de su incapacidad de crecer a niveles adecuados.

La pretensión analítica de estas páginas ha estado orientada a presentar sistemática y explícitamente los contenidos más destacados de las publicaciones más relevantes vinculadas con la problematización y puesta en cuestión de la gobernabilidad que, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo, han difundido en las últimas décadas. Sistematizar los objetivos de cada una de sus publicaciones, dar cuenta de su linealidad argumental, presentar la tesis básica estructurante hasta llegar a la definición de gobernabilidad que promueven, nos ha permitido rastrear un derrotero homologable en estas agencias multilaterales.⁷³ Homologable en varios sentidos.

En términos generales, es observable una evolución en la agenda de los organismos que ha ido desde la reforma administrativa a la gobernabilidad democrática, pasando por la modernización del Estado y el desarrollo institucional desde los años setenta hasta la actualidad, dando cuenta de un proceso de incorporación gradual y sistemática de la gobernabilidad en la “agenda de cooperación al desarrollo”.

En segundo lugar, y en términos más específicos, la recuperación, refuncionalización y uso del concepto de gobernabilidad por parte de las instituciones analizadas, no alcanza a superar una versión restringida y elitista que acota el concepto a un problema de eficacia administrativa o de buena conducción y gerenciamiento del aparato de gobierno. En este sentido, continúan siendo las decisiones estatales el factor dinámico y casi excluyente en torno al cual se definen las condiciones de legitimidad y eficacia.

⁷³ Este mismo recorrido analítico podría hacerse con el derrotero surcado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en tanto que también replica el formato de una serie de documentos fundacionales orientados a la problematización de la gobernabilidad en América Latina publicados en la década del noventa (*La dimensión política del desarrollo humano*, de 1994; *Cooperación política para la gobernabilidad democrática*, de 1996; *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, de 1996) y una serie actualizada en los primeros años del 2000 que pretende resignificar y *aggiornar* la discusión en función de las supuestas nuevas condiciones regionales (*Cuadernos de la Gobernabilidad democrática*, del 2007, serie de publicaciones impulsadas a través del área de Gobernabilidad Democrática de la Dirección Regional del Organismo y derivadas del Informe *Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, del 2004). Así también sería pertinente e iluminador rastrear este mismo derrotero a partir de los documentos elaborados por el *Diálogo Interamericano* desde mediados de los ochenta hasta arribar a la cristalización más acabada de un proceso de encauzamiento y tutelaje democrático, por parte de la Organización de los Estados Americanos, como es la Carta Democrática Interamericana aprobada en septiembre de 2001.

Por otro lado, lo que puede claramente concluirse de este detallado análisis es la explícita promoción, por parte de los organismos de financiamiento internacional, de un sistema de coincidencias y consensos que les permitió desarrollar y administrar una política de conjunto tendiente a reordenar un proyecto de reestructuración global.⁷⁴ Es en este sentido que sostenemos puede rastrearse la línea de continuidad entre estos organismos y los fundamentos ya analizados de la Comisión Trilateral, en tanto que aquellos se han convertido en artífices e instrumentos para la imposición de principios, creencias y prácticas tanto individuales como institucionales, a partir de lo cual la gobernabilidad se convierte en una de las herramientas más importantes para crear el contexto adecuado de la puesta en práctica de este paradigma específico.

Por todo esto, resulta interesante volver a situarse en la problemática, situar nuevamente los problemas, a quiénes los padecen, sus intérpretes, y sus detractores. La gobernabilidad democrática en América Latina pareciera merecer un debate sobre lo que es, más allá de los listados sobre sus tareas pendientes, y no limitarse a un *deber ser* que de manera aparentemente inevitable requiere reformas vinculadas a nuevos periodos de reformas en las cuales las consecuencias, nunca previstas, recaen sobre quienes merecerán la "reforma social". Las posturas están expuestas, qué el debate se abra.

⁷⁴ Por cierto, vale la pena explicitar que este proceso de gestación de coincidencias ha estado estructurado a partir de estrategias sustentadas en la persuasión, manifiestas a través de variados y multidimensionales procesos de disciplinamiento y cooptación en los países de la región. En este sentido, sería necesario analizar pormenorizadamente los Programas de Estabilización Monetaria por parte del Fondo Monetario Internacional y la instauración de los Programas de Reforma Estructural del Estado cuyos lineamientos fueron formulados de manera expresa en el Consenso de Washington.

La apuesta teórica de las Ciencias Sociales latinoamericanas: La transición hacia la supuesta perspectiva integral

Hacia finales de la década de los años ochenta y con el avance de los procesos transicionales hacia regímenes democráticos en los países del Cono Sur, América Latina se posicionó como escenario de un debate de interés tanto académico como político, que tuvo como eje la problematización de la gobernabilidad. De hecho, los análisis sobre las condiciones necesarias para la gobernabilidad, así como el estudio sobre las causantes de sus crisis, fueron colmando un espacio destacado, aunque no por eso poco borroso, en la literatura académica y en el debate público sobre los dilemas de consolidación de las recientes democratizaciones ocurridas.

Vale la pena remarcar que la discusión regional sobre las cuestiones de gobernabilidad estuvo enmarcada por tres complejos procesos que tuvieron como epicentro la década del ochenta, aunque no puede dejar de reconocerse que extienden su influencia incluso hasta el presente: el complejo itinerario de las transiciones y las consolidaciones democráticas en cada uno de los casos nacionales; la puesta en cuestión del modelo de Estado vigente hasta el momento, (así como la consecuente redefinición y resignificación de las funciones propias del mercado y la sociedad); y por último, el avance del proceso de reforma económica y drástico ajuste estructural. Por cierto, estos procesos configuraron un complejo escenario en el que se inscribió un debate poco estructurado que tuvo como telón de fondo la tensa relación entre gobernabilidad y democracia.

Este capítulo propone una somera sistematización del disperso debate teórico analítico latinoamericano sobre gobernabilidad que se extiende hasta el presente, dando cuenta de los acuerdos teóricos más importantes que desde la perspectiva dominante de las Ciencias Sociales Latinoamericanas se han cristalizado a lo largo de los últimos años, pretendiendo contribuir en la

configuración y delimitación de un mapa conceptual que de algún modo ordene este multiforme debate. En este sentido, los límites poco claros de la discusión invitan a realizar una revisión crítica de las principales cuestiones problematizadas, así como de las definiciones a las que se ha arribado, con el fin de dar cuenta de la comprensión que del fenómeno de la gobernabilidad se tiene en la Región y su variable y conflictiva relación con el desarrollo democrático. Todo esto justificado a partir de la constatación de que la mayoría de los autores que han analizado el problema de la gobernabilidad en América Latina han puesto poca importancia a la carga teórica y política conservadora con que surge esta noción, abandonándose la tarea de la crítica y de la reconstrucción conceptual.

De un modo muy contundente, aquello que pretendemos poner en evidencia es que las perspectivas dominantes de las Ciencias Sociales sobre gobernabilidad que abordan analíticamente el fenómeno en las últimas décadas en la Región, en sus análisis y supuestos omiten especificidades económicas, políticas, sociales y culturales que definen y conforman estructuralmente a las sociedades latinoamericanas en su complejidad, a la vez que han funcionado como sustento teórico de legitimación para el diseño, implementación y reproducción de políticas de orientación conservadora.

A esto deberíamos, por último, agregar la consideración de que tal como ha sido planteado el problema de la gobernabilidad en América Latina, enmascara conflictos de otra naturaleza, ya que efectivamente de lo que se trata es del sostenimiento y la reproducción de un inadecuado e inequitativo sistema de redistribución tendiente a profundizar procesos de alta concentración.

Siguiendo esta línea reflexiva, consideramos que el punto central de la problematización acerca de la conflictividad política y social latinoamericanas no radica en la disfuncionalidad de sus instituciones, o en la sobrecarga de expectativas y demandas sobre las agencias gubernamentales, como sostienen los diagnósticos dominantes, sino en fenómenos de mucha mayor trascendencia y complejidad como es la pugna por la transformación del orden económico, político, ideológico y social dominante.

Primeras coordenadas de una cartografía confusa

Al hacer referencia a un debate poco estructurado, lo que pretendemos poner en evidencia es que por las intrincadas vinculaciones existentes entre las condiciones de gobernabilidad y la estabilidad política, la producción sociológica y politológica regional ha tendido a incluir entre sus prioridades analíticas fenómenos tan diversos como los dilemas de la transición a la democracia, los procesos de reforma del Estado, la descentralización, la eficacia de las instituciones gubernamentales relacionadas con el desarrollo, la discusión sobre las reglas de juego políticas y la cultura política, la sociedad civil y sus nuevos actores, la seguridad ciudadana, la recomposición de los sistemas de partidos, entre muchos otros. Este multidimensional espacio de reflexión es el que nos exige la tarea de configurar un mapa conceptual claro y pertinente.

Recuperando una sistematización que imprime linealidad al período de auge del debate en América Latina, vale destacar que *“tal vez el primero en introducir la discusión en el ámbito latinoamericano haya sido Juan Carlos Portantiero, en dos trabajos de 1981 y 1982, (textos posteriormente recopilados en el volumen "La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad").*⁷⁵ *Algún tiempo después, un breve trabajo de Carlos Pereyra de 1986 ("Democracia y gobernabilidad")*⁷⁶ *y otro de Ángel Flisfisch de 1987 ("Gobernabilidad y consolidación democrática") dan cuenta de la discusión".* Estas obras logran establecer los primeros hitos conceptuales de referencia en las producciones propias de las Ciencias Sociales latinoamericanas, logrando delimitar el espacio reflexivo, inaugurando el proceso de creación de un escenario conceptual compartido.

⁷⁵ Portantiero, Juan Carlos: *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1988.

⁷⁶ Pereyra, Carlos: "Democracia y gobernabilidad", en *Sobre la democracia*, México, 1990.

De este modo, ya en 1988, la *Revista Mexicana de Sociología*⁷⁷ dedicaba un número completo al tema "Política y gobernabilidad en América Latina". "Posteriormente, la *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*⁷⁸ dedicaba su número de reaparición al tema "Problemas, dilemas y perspectivas de la gobernabilidad en América Latina". Desde entonces, los trabajos sobre la problemática de la gobernabilidad en América Latina se han multiplicado."⁷⁹

Este es el momento en el que el debate se caracteriza por la profundización en el estudio de las condiciones de gobernabilidad, tarea concebida como uno de los retos más trascendentes de la época, en tanto que signaba y erigía como trasfondo de los complejos procesos y dilemas políticos de la región. Por lo tanto, las referencias académicas sobre el tema se caracterizan por establecer una vincularidad múltiple entre gobernabilidad y el problema de la legitimidad, la estabilidad, la representatividad y la institucionalización de la participación democrática de los actores políticos y sociales, así como la capacidad y eficacia de la elite política y de la burocracia estatal, las reformas económicas y la opinión pública, entre tantos otros fenómenos.

Sin embargo, la ingobernabilidad se presenta como resultado, ante todo, de deficiencias de diseño institucional y del manejo inadecuado de políticas. Predomina la inclinación a examinar los orígenes de las crisis de gobernabilidad casi exclusivamente por medio de una perspectiva centrada en los marcos institucionales, frecuentemente restringidos al gobierno y al comportamiento de los principales actores, pretendiendo dar cuenta de las crecientes dificultades que se evidencian a la hora de armonizar la supuesta complejidad de los intereses y demandas sociales con la capacidad de respuesta de los sistemas democráticos.

En su mayoría las referencias provenientes de la reflexión sociológica y politológica sobre el tema enfocan su mirada, otorgándole a esta variable una jerarquía insustituible, sobre los problemas de inviabilidad de las instituciones, de las políticas gubernamentales y el grado de efectividad en la implementación de

⁷⁷ *Revista Mexicana de Sociología* N° 2. Abril-junio, Mexico, 1988.

⁷⁸ *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Vol. 1, N° 1, 2° época, Flacso-Ecuador 1991.

⁷⁹ Camou, Antonio (Comp.): *Los desafíos de la gobernabilidad*. Ed. Plaza y Valdés - UNAM - Flacso Mexico, 2001.

las mismas. Siguiendo las derivaciones implícitas de esta concepción, la ingobernabilidad (construida como concepto correlativo que da cuenta de situaciones siempre disfuncionales) sería resultado de deficiencias de diseño institucional y manejo inadecuado de políticas. De este modo, predomina una inclinación a explicar los orígenes de las crisis de gobernabilidad casi exclusivamente concentrada en los marcos institucionales, delimitándose a las acciones de gobierno y al comportamiento de los principales actores políticos.

Por cierto, puede marcarse una importante cantidad de diferencias tanto analíticas como metodológicas y conceptuales entre autores.⁸⁰ Lo cierto es que más allá de estas distinciones, el debate sobre la gobernabilidad y sus relaciones con el funcionamiento de la democracia ha entrado a América Latina en el contexto de restauración de gobiernos civiles y democratizaciones políticas, tipificado por el abandono de proyectos revolucionarios en función de orientaciones reformistas que frecuentemente asumieron un acentuado carácter conservador. La reflexión en torno a los procesos de transición a la democracia, en este sentido, inaugura un debate promisorio que aún hoy, redefine y circunscribe la discusión posible que en torno al tema de la democracia puede establecerse.

⁸⁰ Tal tarea sobrepasa las expectativas y posibilidades de este análisis. En este sentido, el trabajo de Manuel Alcántara Sáez: *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, ofrece una diferenciación de estas contribuciones, de tal suerte que se ha transformado en una obra múltiples veces citada en referencia al debate sobre gobernabilidad. Este autor, en una clasificación de las explicaciones teóricas sobre el tema destaca: a) Los trabajos sobre la crisis de la democracia, b) Una corriente intelectual que se preocupó más por el rendimiento y eficiencia del sistema político en los órdenes económicos e institucional, c) Una cantidad de debates alrededor de la crisis del Estado propiamente, e incluso d) Un cierto número de trabajos dedicados a la búsqueda de un modelo de desarrollo para países menos avanzados.

La “transición gobernable” en América Latina: Pautas para el establecimiento de una democracia tutelada

En el marco latinoamericano de transición a la democracia, la utilización del concepto *governabilidad* surgió para designar y delimitar el espacio de lo posible en la construcción de las jóvenes democracias. La postura generalizable sobre el tema presenta por un lado, la culminación del período autoritario como requisito del cambio, y a su vez, la pretensión de cierta garantía de expansión futura (aunque incierta) de oportunidades políticas, económicas y sociales. A este punto vale una aclaración. En este apartado no pretendemos pasar revista a cada una de las contribuciones destacadas sobre el tema, sino más bien orientarnos a una descripción generalizante de esta producción, con la intención de poner en evidencia la persistencia de la orientación analítica del debate sobre gobernabilidad (hilo conductor de esta investigación), ahora en su proyección y traducción latinoamericana.⁸¹

En este sentido, lo que pretendemos remarcar es que el proceso de reflexión en torno al tránsito redemocratizador a lo largo de la década del ‘80 fue vertiginosamente conducido hacia una tendencia conservadora que tendió al establecimiento del parámetro de “lo posible” restringido a “lo gobernable” de estas nuevas democracias. Aquello que resulta relevante develar es el carácter “contenedor” que advino de la mano de la reinstauración de la democracia. La pretensión de contención de cualquier tendencia radicalizante que pudiera emerger, habilitó la creación de categorías y enfoques, que desde las Ciencias Sociales, propendían a la construcción de una democracia restringida, imponiéndole un carácter sesgado. En este marco, la idea de gobernabilidad remitía a la construcción de un esquema político conservador cuya instrumentación transcurría a través de raquíuticos consensos de minorías y concertaciones delineadas y establecidas en las cúpulas.

⁸¹ La bibliografía mínima de referencia, ya casi considerada como consenso establecido, sobre transición y democracia en América Latina, comienza con Linz, J.: *La quiebra de las democracias*, de 1987; O’Donnell, G., Schmitter, P.; Whitehead: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, de 1988; Lechner, N. *Los patios interiores de la democracia*, de 1990 y *Las Ciencias Sociales en el proceso de democratización*, de 1991; Linz, J. y Stepan, A.: *The Breakdown of democratic regimes*, de 1978 y *Problems of democratic transition and consolidation, Southern Europe, and Post-Communist Europe*, de 1996; Weffort, F.: *¿Cuál democracia?*, de 1993; Garretón, M.: *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, de 1995, entre otras.

“Si bien en América la “apertura” de los sistemas políticos despóticos, dictatoriales y autoritarios, se convirtió en un primer momento en una batalla por el reconocimiento de los derechos políticos elementales y los derechos humanos, rápidamente se fue configurando una política de control sobre los procesos que estaban desencadenando dichas aperturas democráticas, lo que en gran parte de la región limitó únicamente a lo electoral los alcances de las transformaciones políticas. Si en dichas “aperturas” la implementación y el reconocimiento de derechos políticos básicos fueron considerados como parte de una estrategia de resistencia en la terminación de regímenes autoritarios y dictaduras, posteriormente la interpretación y práctica de las transiciones a la democracia se transformó en una forma de control de fuerzas populares organizadas, al concentrar toda la energía de este proceso en la dimensión electoral y procedimental.”⁸²

De esta manera, la potencia política y social que aceleraba la transformación de las transiciones políticas, fue conducida hacia un terreno de avance gradual y reformista, convirtiéndose el aspecto electoral en el dogma de análisis para dar cuenta del cambio. Bajo el concepto de “transición a la democracia”, se reguló y contuvo la extensión y apuesta práctica misma de la democracia, al tiempo que se cercenaron las posturas más radicales. Demócratas fervientes, así como partidos políticos considerados de izquierda, e incluso organizaciones sociales comprometidas con la democratización social, manifestaron una asimilación sesgada del debate sobre “qué democracia construir”, empobreciendo aún más la arena de discusión para su transformación. *“Se está construyendo una ideología “democratista” en términos de que ella es lo máximo conseguible, y por consiguiente, no conformarse con eso sería “esquizofrenia política”; lo cual supondría compartir un alto grado de conformismo democrático cualesquiera sean las condiciones de vida de los pueblos.”⁸³*

⁸² Ogarrio, Gustavo: “Crítica a la razón democrática. Configuraciones de la democratización conservadora en América Latina”, en Cerruti Guldberg, Horacio y Mondragón González, Carlos: *Resistencia popular y ciudadanía restringida: Política, economía y sociedad en América Latina y el Caribe*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

⁸³ Ruiz Contardo, Eduardo: “La nueva democracia: ¿Farsa o incapacidad?”, en *Revista Estudios Latinoamericanos*, número 2, Volumen 1, Año 2, México, Enero - Junio de 1987.

Desde la perspectiva de la llamada “doble transición”, algunos intelectuales latinoamericanos convalidaban la apuesta por una reforma concertada que iniciara la transformación institucional, dejando para un segundo momento transicional, la “democratización social”.⁸⁴ En esta línea, autores como Norbert Lechner, Manuel Antonio Garretón y originariamente Guillermo O’Donnell, se ubican para dar paso al tipo de democracia concertada que imprime el análisis sobre la misma y sobre las condiciones de estabilidad y su consecuente gobernabilidad.

En esta línea, afirma Norbert Lechner, uno de los principales exponentes de la autodenominada corriente “renovadora”: *“conviene distinguir entre procesos de transición y procesos de consolidación democrática, pues se enfrentan a distintas prioridades de problemas. En el primer caso, la discusión sobre la democracia tiende a ser más paradigmática, buscando determinar y legitimar un orden alternativo al orden autoritario. La dificultad de la reflexión teórica reside en el hecho de que no tiene lugar una ruptura radical e integral entre dictadura y democracia, sino “situaciones de encuentro”. (...). Restringiéndome a la revisión teórica de la cuestión de la democracia, destacaré (...) el pacto sobre las “reglas de juego”. En sociedades convulsionadas, cuya historia política se caracteriza por situaciones de empate catastrófico y vetos recíprocos, por una fuerte polarización ideológica o bien por mecanismos tradicionales de dominación, la idea de pacto y las estrategias de concertación significan importantes innovaciones. Ellas responden a una aspiración generalizada por una institucionalidad estable y participativa.”*⁸⁵

Por cierto, la producción intelectual sobre la *doble transición a la democracia* tuvo su momento de popularidad, y efectivamente, cumplió con el objetivo de llamar la atención acerca de la centralidad de los actores estratégicos relevantes y la importancia de su convergencia en torno al seguimiento de algunas reglas de juego básicas que supuestamente habilitaban el pluralismo y la

⁸⁴ La primera transición fue aquella que marcó el paso de los gobiernos autoritarios a los democráticos. La segunda sería aquella que implicaría la consolidación de las democracias. Sobre esta distinción véase Guillermo O’Donnell: “Transiciones, continuidades y paradojas” en Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell y Samuel Valenzuela (coord.) *Issues in democratic consolidations. The new south american democracies in comparative perspective*. University of Notre Dame. Indiana. 1992.

⁸⁵ Lechner, Norbert: *Los patios interiores de la democracia*, FCE, Chile, 1990,

competencia política. En definitiva, la perspectiva reformista logró dominar el debate, promoviendo eficazmente la necesidad de contener el conflicto a través de la generación de cooperación y consenso entre los grupos dominantes abandonando una vez más, toda reflexión orientada a discernir las necesidades y demandas de las mayorías.

“La "primera transición", que es asumida definitivamente como la democracia posible, suponía la reorganización del sistema político de modo tal que se pudieran controlar los conflictos que bajo los nuevos márgenes de libertades estaban o iban a estallar, dadas las condiciones de aguda polarización social. Se señala que una vez que se "consolidara la democracia" iba a ser posible, en un momento indefinido, iniciar la "segunda transición" hacia una democracia económico-social.”⁸⁶

Aquello que vale la pena destacar a este punto es que con la producción analítica surgida del proceso transicional se inicia el ciclo de la funcionalización de la gobernabilidad tendiente a ocultar flagrantemente las frustraciones y la desestructuración social que las mismas “transiciones” contribuyeron a generar. La “fase de la gobernabilidad” en tiempos de reinstauración democrática en la Región, puede entenderse como el inicio de la etapa disciplinadora de las democracias tuteladas en América Latina, iniciando así el ciclo de las llamadas democracias restringidas, mecanismo indispensable que convierte en efectivamente gobernables a las sociedades latinoamericanas.

A fin de cuentas “la estrategia dominante reduce el problema democrático exclusivamente al ámbito del escenario político (negociaciones políticas, elecciones periódicas, existencia de un Parlamento) espacios de indudable importancia social por los que se sigue luchando. Pero en las actuales condiciones de dominación, las formas se han distanciado abismalmente de la esencia de la representación política democrática: la estabilidad del sistema depende de que las demandas sociales populares no se expresen y esta univocidad admitida niega la pluralidad de intereses que una democracia debe representar, con el agravante de

⁸⁶ Stolowicz, Beatriz: "Democracia y gobernabilidad: perspectivas de la izquierda, ofensiva ideológica de la derecha", en *Estudios Latinoamericanos*, Nueva época. Año IV, nro. 7. Enero-junio de 1997.

que no encuentran cabida precisamente los mayoritarios. Son regímenes democráticos antidemocráticos. Se persigue la gobernabilidad de los sistemas más no sobre consensos de mayorías desplazadas. (...) la estrategia de gobernabilidad no atañe exclusivamente a la órbita política, precisamente porque requiere que el conflicto social se neutralice en su origen, evitando desde allí las crisis del sistema político. Y ello se persigue sobre la base fragmentar a la sociedad, de impedir sus expresiones colectivas orgánicas.”⁸⁷

**La era de la transformación estructural:
La supuesta perspectiva integral frente a los desafíos
de la gobernabilidad neoliberal**

A lo largo de las últimas tres décadas se han producido profundas y multidimensionales transformaciones tanto en lo político, como en lo social, económico y cultural que, si bien tuvieron diferentes grados de intensidad según cada caso nacional, han impactado sustancialmente sobre nuestras democracias. En un cuadro de regímenes que presentan todavía hoy una larga lista de cuestiones pendientes, no puede desproblematizarse la vigencia de un discurso en la reflexión sociológica contemporánea que pone el acento en la necesidad de la estabilidad política y en la responsabilidad en el manejo presupuestal y de la economía, cuestiones que, una vez más, terminan traducéndose en una convocatoria a contener las puertas a las demandas de mayor y mejor participación de las mayorías, garantizando la persistencia de democracias gobernables.

Una sistematización actualizada en torno al tema de la democracia y su fortalecimiento en nuestros países, permite arribar a un mosaico sinfín de nuevas temáticas y diversos referentes teóricos vinculados, que en el mismo terreno, se desprenden de la transición y la consolidación democrática como temas centrales del derrotero político de América Latina. Así, de la preocupación inicial por las reglas de juego que evitarían reversiones autoritarias, centradas en las

⁸⁷ Stolorowicz, Beatriz: “América Latina: sin sorpresas. Democracias inestables a finales del siglo”, en Revista *Estudios Latinoamericanos* Nros. 11, 12 y 13. México. Julio de 1991 – Diciembre de 1992.

interacciones entre las elites políticas y sociales, se da un pasaje hacia el estudio de la legitimidad de los sistemas políticos, su eficacia y estabilidad, la profundización en torno a los resultados esperados de los diferentes tipos de sistemas electorales, al análisis de los efectos del presidencialismo, a la indagación por las relaciones entre democracia y reformas económicas en la Región, y demás tópicos vinculados a las transformaciones sociales y políticas llevadas a cabo a lo largo de los '90, así como a sus vínculos con la democracia y el modelo de desarrollo que se estaría configurando.

Una vez más, el concepto de gobernabilidad hace referencia a la “*interacción entre gobernantes y gobernados, es decir entre la capacidad de gobierno y las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo.*”⁸⁸ De este modo, la difusión más generalizada del uso teórico del concepto de gobernabilidad se vincula con la necesidad de entender, problematizar y controlar la aparición o agudización de situaciones de crisis en el sistema político. La gobernabilidad estaría asegurada en tanto los gobiernos pudieran mantener la legitimidad, la eficacia de su gestión, promoviendo un tipo de crecimiento económico, logrando con ello la estabilidad de la política, la economía y cierto orden social.

A este punto, también se vuelve sustancial señalar una distinción analítica que no es menor, evidenciada en la producción de las Ciencias Sociales de la Región. Esta distinción pretende poner en evidencia, por un lado, a las perspectivas que *absolutizan el papel de la voluntad de los actores* en torno al mantenimiento de un equilibrio inestable que se ajustaría periódicamente a través de mecanismos previstos institucionalmente, y por otro, a aquellas que priorizan las *condiciones socioeconómicas* necesarias para alcanzar un grado de legitimidad que permita la gobernabilidad democrática.

⁸⁸ Alcántara Sáez, Manuel: *Gobernabilidad, crisis y cambio*, FCE, México, 1995. Por cierto, vale una pequeña aclaración. Si bien Alcántara Sáez no es latinoamericano, se cita su obra y se la inscribe dentro de esta corriente de pensamiento dado que ha sido un punto de referencia casi universal en la fijación de los términos del debate sobre gobernabilidad en América Latina a lo largo de toda la década del noventa.

La primera perspectiva, incorporando al análisis de las condiciones de gobernabilidad los mecanismos de articulación entre Estado y sociedad civil, enfatiza principalmente los aspectos vinculados al espacio político-institucional. Desde esta visión, la gobernabilidad estaría cuestionada sobre todo por la *crisis de representatividad* que atraviesan en la contemporaneidad nuestras sociedades. Siguiendo este derrotero argumental, esta crisis, si bien no ha afectado aún la credibilidad del sistema democrático, ha comenzado a cuestionar los procedimientos utilizados para la elección de los representantes, así como el desempeño y credibilidad de los partidos políticos en general y de los propios políticos en particular, como grupo que prioriza sus propios intereses antes que los de sus representados.

En este sentido, como señala Guillermo O'Donnell, en muchas de las sociedades latinoamericanas *“los individuos solo son ciudadanos en relación con la única institución que funciona en forma parecida a lo que prescriben sus reglas formales: las elecciones.”*⁸⁹ Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernabilidad requeriría desde este punto de vista, tanto del desarrollo de mecanismos alternativos de participación política de la sociedad, como de la profundización de una cultura política que permitiera ejercer una ciudadanía plena.

En la perspectiva mencionada en segundo término, en cambio, la idea de *eficacia* es incorporada en un doble sentido. Por un lado, en referencia a la competencia técnica y administrativa del gobierno a los efectos de aumentar su racionalidad. Por otro, en dirección a respetar los compromisos electorales y demostrar voluntad política para atender los problemas que surgen de las históricas y actuales situaciones de pobreza y exclusión social.⁹⁰

Ahora bien, tal como hemos mencionado al inicio de estas reflexiones, la coetaneidad de los procesos de democratización, de reforma del Estado y de ajuste económico que se vivieron en los noventa y que continúan hasta el presente en la mayoría de los países de la Región, colocan a esta problemática en un lugar central. La desvinculación entre *“una reforma del Estado que apunta principalmente a una racionalidad económica, sin ninguna referencia al régimen*

⁸⁹ Ver O'Donnell, Guillermo: "Otra institucionalización", en *Revista Ágora*, N° 5, Buenos Aires, 1996.

⁹⁰ Ver Torres Rivas, Edelberto: "América Latina, Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis", en *Nueva Sociedad*", N° 128, Caracas, 1993.

democrático”⁹¹ y los procesos de democratización, pondrían en cuestión la gobernabilidad democrática entendida ahora en un supuesto sentido integral: “*Si los gobiernos y otros actores sociopolíticos buscan democratización sin modernización del Estado se generará ingobernabilidad. Si los gobiernos privilegian una modernización del Estado orientada mecánicamente por el objetivo de reducir el gasto público pueden llegar a desnaturalizar el régimen democrático.*”⁹²

De este modo y desde esta perspectiva, el doble sentido adjudicado al concepto de *eficacia* resulta imprescindible para garantizar la gobernabilidad democrática. Las tendencias a la cada vez mayor exclusión social, con sus múltiples manifestaciones, sólo podrían ser neutralizadas por políticas estatales dirigidas a establecer nuevas formas de cohesión e integración social, capaces de disminuir las desigualdades que dividen actualmente las sociedades latinoamericanas.

En este marco, un nuevo enfoque de gobernabilidad plantearía supuestamente una *perspectiva integral* y no restringida del binomio *legitimidad - eficacia*, colocando en un lugar central la necesidad de construcción permanente de gobernabilidad democrática a partir de una nueva articulación entre el Estado y la sociedad civil, otorgándole a esta última un papel irremplazable, en tanto que el desarrollo de un marco democrático debería suponer una amplia participación de la sociedad civil en la resolución de los problemas que plantea la crisis y la reestructuración productiva y societal.

En esta línea, Antonio Camou, coordinador de dos compilaciones que han pretendido colaborar en la delimitación de las fronteras del debate respecto del tema en la Región⁹³ sostiene que se vuelve necesario partir de una definición de gobernabilidad entendida como el “*equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición nos permite identificar tres propiedades básicas de la gobernabilidad (legitimidad, eficacia y estabilidad)*”⁹⁴, y al menos cuatro indicadores generales: orden público,

⁹¹ Ver Lechner, Norbert: *La reforma del Estado y el problema de la conducción política*, México, FLACSO, 1995.

⁹² Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario: “Veinte tesis sociopolíticas y un corolario”, en *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*, Caracas, ALAS-Nueva Sociedad, 1992.

⁹³ Camou, Antonio: *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio Preliminar y compilación*, Ed. Plaza y Valdés - UNAM - Flacso Mexico, 2001. Y, Labastida Martín del Campo, Julio; Ponce, Noemí y Camou, Antonio (Coords.): *Transición Democrática y Gobernabilidad: México y América Latina*, Flacso - IIS - Plaza y Valdés. 2000.

⁹⁴ Se entenderá por legitimidad, siguiendo la clásica definición de Linz, “la creencia de que, a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que

*manejo eficaz de la economía, promoción del bienestar y orden político. Por otra parte, se apoya en la idea de que la conformación de un paradigma de gobernabilidad depende de una serie de "acuerdos" básicos entre las élites dirigentes, grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana.”*⁹⁵

Según esta conceptualización (que ineludiblemente remite a las postura trilateral fundante del debate en términos conservadores), se habilita la consideración de que los acuerdos que han de darse, sucederán en tres ámbitos de la vida social: *la cultura política*, es decir, las ideas y valores que conforman los modos y modelos de orientación política; las *reglas e instituciones del juego político* que conforman las "formulas institucionales", es decir, los mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones, y por último, las *políticas públicas estratégicas* que se orientan a responder a los desafíos de la "agenda" pública. Desde esta perspectiva, el variable grado de confianza y credibilidad de los grupos estratégicos de la sociedad en relación a los acuerdos sobre estas distintas dimensiones o ámbitos, dará cuenta del mayor o menor grado de gobernabilidad democrática, o sea, pondrá en evidencia el nivel de grado de consenso y factibilidad que presenta la argamasa institucional.

Adherir analíticamente a esta perspectiva también implica dejar de lado la idea de que existe sólo un factor dinámico en la construcción de las condiciones para la gobernabilidad democrática. Supuestamente, exigiría volver la vista hacia el conjunto de los actores sociales y apostar a la capacidad de organización y de articulación de demandas como mecanismos para posibilitar la participación ciudadana más allá del voto y del control de la gestión pública que presuponen las estrategias de *accountability*. La preocupación por el fortalecimiento de la sociedad civil pasaría de esta manera, a desempeñar un rol fundamental dentro de este concepto de gobernabilidad.⁹⁶

pudieran haberse establecido, y que por tanto pueden exigir obediencias (...). Más específicamente, la legitimidad de un régimen democrático se apoya en la creencia en el derecho de los que han llegado legalmente a la autoridad par dar cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, utilizando la fuerza". (Linz, Juan: *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid, 1987). Según una definición clásica, entendemos por "eficacia" (o efectividad) la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros o metas prefijadas; "eficiencia" es la capacidad de alcanzar dichos logros al menor "costo" posible, medido de acuerdo con parámetros de evaluación dados. (Etzioni, Amitai: *Organizaciones modernas*, Uteha, México, 1979).

⁹⁵ Véase Camou, Antonio: *Gobernabilidad y democracia*, IFE, México, 1995.

⁹⁶ En este sentido, vale la pena detenerse un momento en las implicancias de la concepción de *sociedad civil* con la que esta corriente analítica sustenta su supuesta perspectiva integral: "La

En esta dirección es que la perspectiva en análisis cristalizada en la obra de Camou, incorpora una visión supuestamente más *integrada* del concepto de gobernabilidad, incluyendo en un lugar privilegiado las variables vinculadas a la relación del Estado con el conjunto de los organismos económicos y poderes públicos, y la interacción con los actores de la sociedad civil organizada, la economía y el mercado.

De esta manera, la gobernabilidad dejaría de ser un asunto de ingeniería en el ámbito de la cúpula del Estado para pasar a ser un proceso más complejo donde deben interactuar un conjunto de actores dentro de determinadas reglas de juego, sin amenazas constantes de ruptura. Finalmente, la gobernabilidad democrática desde este punto de vista, no sería solo el producto de la capacidad de un gobierno para ser obedecido por sus propios atributos (transparencia, eficacia, *accountability*), sino de la capacidad de todos los actores políticos estratégicos.

Sin embargo, tampoco desde estas concepciones se logra romper con el horizonte de “lo posible” ya preestablecido hace tres décadas. Por un lado, no deja de enfatizarse la necesidad de propender hacia la reproducción y legitimación de un orden social, con la consecuente inclinación a limitar la capacidad de la ciudadanía para desarrollar demandas que desborden la capacidad del Estado de satisfacerlas. Ni los gobiernos deben caer en la tentación de prometer más de lo que se puede cumplir realizando acciones indebidas en materia de gastos, ni los ciudadanos deben demandar más de lo que se puede y debe solicitar. Debe ser ciudadanos “responsables”. *“Esa nueva cultura de la gobernabilidad democrática vendría definida por un conjunto de ideas y valores capaces de establecer los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado. Se trataría de una cultura que incorpore a los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías, etc.) las condiciones exigidas por las necesidades de*

hegemonía ideológica liberal se observa e la aceptación de la premisa de la relación dicotómica entre Estado y Sociedad, lo que conlleva a pensar a la *sociedad civil* en sus dos dimensiones de *sociedad como mercado*: como una intermitente sociedad política (electorado) en la perspectiva parlamentarista y como una configuración de redes de intercambios plurales para los grupos opuestos. Igualmente se comparte una visión reduccionista del Estado asimilado a las instituciones como *locus* de poder, separándolo de los otros ámbitos en los que éste se genera; sea para limitar a ellas en el ámbito de la política, o para negar la política negando a las instituciones.” Stolowicz, Beatriz: “Lo social y lo político: desafíos urgentes de las luchas populares en América Latina”, en *Revista Estudios Latinoamericanos*, Nueva Época, Año IX, Número 18, julio-diciembre 2002.

governar las sociedades complejas; una cultura de balances y contrapesos, de menadas ciudadanas responsables frente a un Estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados.”⁹⁷

No deja de ser llamativo que en una región donde la tarea central siempre pendiente sigue siendo la constitución de la ciudadanía, el discurso de la gobernabilidad democrática, al exigir una ciudadanía “responsable”, esté enfatizando los rasgos que limitan ese proceso, por sobre su ampliación. Estas funciones, destinadas a crear condiciones de gobernabilidad a partir del disciplinamiento y la reducción de las expectativas de los grupos sociales subalternos respecto a la posibilidad de que el Estado incorpore sus perspectivas y atienda sus demandas, han sido escasamente cuestionadas y denunciadas por las Ciencias Sociales latinoamericanas de las últimas décadas.

Pero hay una segunda dimensión en la que también nos interesa detenernos un momento. Continuando con la presentación de los argumentos más destacados de esta nueva supuesta perspectiva integral dentro de las Ciencias Sociales latinoamericanas contemporáneas, vale la pena remarcar el hecho de que desde esta perspectiva se considera que no se puede hablar de un nivel “absoluto” de gobernabilidad y esto, a partir de dos factores claves: *“Por un lado, se sostiene que el nivel de equilibrio entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no puede ser separado de la percepción, los valores o las creencias que tengan los ciudadanos en torno a una situación social, económica o política dada. Por otra parte, se sostiene que esa situación será calificada como aceptable o inaceptable por parte de actores con algún grado relevante de organización, y por tanto, con posibilidades de hacer un uso eficaz de su capacidad para “amenazar” la relación de gobierno. De este modo, la percepción social y la organización de los diferentes actores son elementos relativos a una sociedad concreta, y vienen configurados por un patrón histórico de vinculación entre gobernantes y gobernados, entre gobierno y sociedad, entre Estado y sociedad.”⁹⁸*

Lo que se desprende de estas líneas es la falta de consideración del problema de la fuerza diferencial entre los diversos sectores sociales a la hora de establecer el criterio fundante del acuerdo. Concretamente, ¿quién tiene la

⁹⁷ Camou, Antonio: *Los desafíos de la gobernabilidad*. Op. Cit. (2001).

⁹⁸ Camou, Antonio: *Los desafíos de la gobernabilidad*. Op. Cit. (2001).

efectiva capacidad de definir que el equilibrio se ha establecido? ¿Son socialmente neutras las nociones de eficacia y eficiencia? ¿Eficacia para lograr qué metas? Desde esta ausencia de referencias sociales e históricas concretas que garanticen su viabilidad, la propuesta de la gobernabilidad democrática aparece, en el mejor de los casos, como un manifiesto de buenas intenciones. No alcanza con establecer que un problema fundamental de nuestra región es la dificultad en el establecimiento de un orden político democrático a la vez legítimo y eficaz. También deben encontrarse las razones por las que eso no ha sido posible y cómo tal orden podría realizarse. No basta con reclamar consensos. También deben cuestionarse las bases del conflicto.

“Muchos de los actores e intelectuales que promueven y participan de estas modalidades de concertación admiten adjetivar como conservadora a la gobernabilidad, sólo atendiendo a las restricciones electorales, como si el sistema político fuera un agregado de partes independientes no condicionadas por los objetivos del poder, y se pudieran reducir los problemas de la gobernabilidad a la eficacia y legitimidad de las instituciones y normas de representación. Sin cuestionar los demás condicionamientos de una verdadera representación, esas posturas, en el fondo critican al sistema por no concederles un mayor acceso a sus beneficios. No trascienden la concepción de democracia de élites. Otros análisis que sí se plantean la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la gente pretenden enfrentar con "realismo" -más bien fatalismo e incluso cierta complicidad- al contexto neoliberal, planteando generar medidas "compensatorias" a la ciudadanía, pero "sin llegar al límite de la ruptura de la racionalidad estructural". ¿Acaso es posible avanzar en una distribución más equitativa de la riqueza sin afectar el orden estructural?”⁹⁹

⁹⁹ Stolowicz, Beatriz: “Gobernabilidad como dominación conservadora” en Yanes, Hernán (comp.): *El mito de la gobernabilidad*. Editorial Trama. Quito, 1997.

**El debate sobre gobernabilidad
en la conflictiva realidad latinoamericana contemporánea:
Una necesaria apuesta crítica**

Son realmente escasas las contribuciones sociológicas latinoamericanas que superan la visión elitista, conservadora y restringida de la gobernabilidad heredada desde la década del setenta. Una vez más, la lectura de uno de los párrafos del estudio preliminar de "Los desafíos de la gobernabilidad", resulta elocuente en este sentido: con base en el análisis ya realizado en páginas anteriores, podemos presentar ahora una *"definición amplia de gobernabilidad, capaz de integrar los componentes básicos a que hicimos referencia. De acuerdo con esto, entenderemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado-Gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz"*.¹⁰⁰

De manera muy sucinta, lo que pretendemos remarcar es que es lógico y esperable que los Organismos de Financiamiento recorten, delimiten y deformen el horizonte de visibilidad de toda reflexión sociológica. Ahora bien, que las Ciencias Sociales, y en especial las latinoamericanas, también lo hagan, se transforma en un problema que nos vincula con uno de los principales desafíos contemporáneos en la producción de conocimiento: la ruptura con la falsedad.

A principios de siglo XXI, la cuestión de la gobernabilidad ha retornado al eje de la discusión social y política en América Latina. Los procesos recientes en el continente, que podrían ser analizados como un explícito cuestionamiento *desde abajo* a más de dos décadas de implementación de políticas de orientación neoliberal, han vuelto a poner en el centro del debate el tópico de la gobernabilidad, en vinculación con lo relativo a las condiciones de legitimidad de los gobiernos y los problemas sustantivos que enfrenta la profundización de la democracia en la Región. Asistimos a un nuevo movimiento de luchas. La

¹⁰⁰ Camou, Antonio (Comp.): *Los desafíos de la gobernabilidad*, Editorial Plaza y Valdés e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM - Flacso Sede México, México, 2001.

experiencia y la novedad de las crisis presentes en cada uno de nuestros países, los efectos inmediatos y los que pueden ocurrir en el futuro son temas que exigen una reflexión que vaya más allá de lo descriptivo y enunciativo.

Toda crisis implica una agudización de luchas y un reacomodo de fuerzas, una concentración de contradicciones que se manifiesta en los espacios económicos, sociales y políticos a la vez que confluye en la instauración de sistemas políticos más democráticos o más autoritarios, más populares o más oligárquicos. Como luchas que se intensifican, las crisis derivan en nuevas formas y concepciones de ejercicio del poder, en nuevos lenguajes motores que colocan en el primer plano de la escena política latinoamericana la lucha por la democracia, o en un nuevo ciclo de medidas sistemáticas de disciplinamiento y control tendiente a la preservación y restauración del orden conservador. En América Latina la vitalidad de la política se está expresando también en las recurrentes crisis políticas y en las propias dificultades de la gobernabilidad democrática estructurada bajo cánones conservadores, en la actividad de los movimientos sociales. De este modo, analizar las contradicciones entre lo real y lo posible, exige una apuesta por recuperar las contribuciones más destacadas del pensamiento sociológico latinoamericano. A esta tarea nos avocaremos en el próximo capítulo.

A este punto, y haciendo un recuento somero de las perspectivas hasta ahora presentadas y analizadas, puede evidenciarse la consideración que en la situación social y política latinoamericana, deliberadamente se procura que determinadas demandas sociales, fenómenos populares, problemas de las mayorías, reivindicaciones de grupos sociales, levantamientos y reclamos de grupos étnicos, no sean considerados ni puestos en evidencia. En este sentido se apela a que no sean reconocidos por las propias sociedades que los contienen, ni aparezcan en el horizonte de visibilidad.

Frente a este escenario, cómo considerar que el entramado institucional vigente canalizará las necesidades y expectativas de los distintos intereses y grupos sociales que componen nuestras sociedades. Por el contrario, la experiencia reciente de la crisis argentina del 2001, la guerra del agua y del gas

en Bolivia del 2000 y 2003, los sucesos críticos en Ecuador, la crisis política de gobernabilidad en México, entre otros, de la mano de los movimientos sociales urbanos, campesinos, indígenas, populares, contestatarios, y la vitalidad de las distintas formas de resistencia, nos alertan de las limitaciones con las que cuenta el enfoque dominante de las Ciencias Sociales latinoamericanas sobre la gobernabilidad.

Gobernabilidad y mundialización del capital:

Nueva época, nuevos parámetros reflexivos

Antes de continuar con nuestro derrotero analítico, se impone la apertura de un breve pero significativo paréntesis. La contemporaneidad del debate sobre gobernabilidad y su proyección en América Latina, no puede desconocer la dinámica política global y las implicancias que ésta asume en los países periféricos.

Los desafíos a la gobernabilidad ya no se dan sólo a escala nacional: hoy se suman desafíos de naturaleza internacional planteados por la problemática transición a la sociedad “global”. La construcción de una economía que, gracias a las nuevas tecnologías, puede funcionar en tiempo real y a escala planetaria aunque dejando amplios territorios marginados y profundizando las desigualdades, resulta forzosamente problemática. En la pretensión de universalizar un modelo de democracia liberal, parte estructurante del conjunto de reformas impulsadas por los Organismos Multilaterales de Crédito, dirigidas a reestructurar el nuevo orden global, se evidencia la tensión entre una globalidad económica tendencialmente desigual y excluyente y una dinámica política no necesariamente cosmopolita.

Es sabido que el tránsito político de las últimas tres décadas se ha sumado a una reestructuración en el orden internacional, poniéndose en evidencia la imposición de la liberalización comercial. Esta exigencia de inserción competitiva, ha implicado serios desafíos para las sociedades latinoamericanas en relación y explícita referencia a su papel de acuerdo a la nueva cartografía de poder internacional. En este marco, hasta las apreciaciones más optimistas no pueden desconocer las tensiones que los posibles sucesos enmarcados en la categoría de

ingobernabilidad pueden generar en los regímenes políticos actuales. Y este amedrentamiento sobre la posibilidad de conflicto social redimensiona los análisis que del fenómeno se han realizado.

Lo cierto es que los fenómenos asociados a la globalización paulatinamente se han convertido en referente ineludible de la reflexión política contemporánea. Desde la tradición del pensamiento crítico latinoamericano, Pablo González Casanova intenta recuperar algunas dimensiones relevantes e indispensables del debate, proponiendo pensar a la globalización como “*un proceso de dominación y apropiación del mundo*”. Dominación tanto de estados como de mercados, de sociedades como de pueblos, que se ejerce “*en términos político-militares, financiero-tecnológicos y socioculturales.*”¹⁰¹

Ahora bien, a lo largo de los últimos años, el discurso de lo global se ha transformado en el macro-discurso en el cual se insertan muchos otros de diferente significación. En este sentido y por su carácter omniabarcativo es que se ha impuesto como paradigma dominante. En este clima, las nociones de poder y democracia se han cargado de un sentido específico diferencial asociado a los complejos fenómenos de esta nueva fase de mundialización capitalista.

Como afirma Lucio Oliver en referencia a los orígenes de la discusión sobre el tema en la Región: “*La reestructuración capitalista mundial de los años ‘80 y ‘90 no fue un resultado inherente a la propia dinámica económica; fue provocada, decidida y dirigida por entidades transnacionales de poder (...) esto dio paso a un nuevo modelo de acumulación internacional y nacional: el llamado modelo de la internacionalización del capital o modelo neoliberal.*”¹⁰²

Así, la denominada globalización se convierte en un proyecto político de reestructuración del capitalismo mundial y de reorganización del poder internacional que hace pie en Latinoamérica. Su eje son diversas políticas que se proponen transformar las características y condicionantes del orden económico mundial, en términos de internacionalización del capital, predominio financiero,

¹⁰¹ Citado en Gandarilla Salgado, José Guadalupe: “De qué hablamos cuando hablamos de globalización. Una incursión metodológica desde América Latina”, en Saxe Fernández, John (compilador): *Tercera Vía y Neoliberalismo*, Siglo XXI, CEIICH, México, 2004.

¹⁰² Oliver, Lucio: “Tendencias y contradicciones actuales del poder y la política en América Latina”, en Salinas Figueredo, Darío y Jiménez Cabrera, Edgar: *Gobernabilidad y globalización. Procesos políticos recientes en América Latina*, Gernika, México, 2003.

reorganización mundial de la producción, despliegue de grandes proyectos transnacionales, promoviendo nuevas formas de acumulación, regulación, representación y participación. Y es este proceso de transformación estructural el que tiene profundas implicancias sobre el fenómeno que nos convoca. *“Esa es la gran contradicción interna actual de los nuevos Estados latinoamericanos. Bajo la globalización han impulsado una reforma del poder que los hace neo-oligárquicos¹⁰³, pero para subsistir tienen que mantener las formas de inclusión política de la sociedad. (...) Bajo el nuevo Estado del capitalismo globalizado el bloque de poder rompe ese compromiso (nacional de clases) y excluye una fracción social numerosa.”*¹⁰⁴ De este modo, en el marco de la nueva fase de mundialización capitalista, las supuestas nuevas e irrenunciables exigencias de ajuste y reinserción generan una transformación sustancial en los Estados nacionales a partir de la cual entran en contradicción con los elementos históricos de cohesión social e integración nacional. La conclusión de este proceso de refundación de los Estados Latinoamericanos es una peligrosa unilateralización del dominio con repercusiones inmediatas sobre la estabilidad política y social.

A partir de esta tendencia a la crisis política de los Estados Latinoamericanos es que cobran una nueva dimensión las políticas de gobernabilidad en tanto que, aparentemente atrapados en los condicionamientos financieros y políticos externos, las estructuras y mecanismos internos de poder, entre otros tantas variables, se vuelve indispensable desarticular o regular la inconformidad por medio de políticas de control del descontento social. Aún cuando existe la intención de consolidar las instituciones políticas a partir de leyes y prácticas que reconozcan el valor consensuado de lo público, la apuesta de fortalecer la gobernabilidad, termina siendo condicionada por las necesidades políticas de contención del descontento. Por todo lo anterior, la conclusión se vuelve evidente: la democracia en América Latina se encuentra atrapada en una red de factores que la convierten en un juego formalmente establecido, aunque francamente vaciada de su contenido emancipatorio y popular.

¹⁰³ Neo-oligárquicos en tanto que el bloque de poder que sostiene a los Estados latinoamericanos, así como las políticas que persiguen y el tipo de dominación que ejercen, se ha concentrado en procurar la imposición del interés de las nuevas minorías nacionales e internacionales que sustentan el poder económico, desconociendo los intereses de la nación y del pueblo.

¹⁰⁴ Oliver, Lucio: “Tendencias y contradicciones actuales del poder”, Op. Cit. (2003)

SEGUNDA PARTE

**Latinoamericanizando la mirada sobre América Latina.
Razones para construir una nueva gramática**

Capítulo Cuarto

El Pensamiento Social Latinoamericano frente al desafío de la gobernabilidad en el siglo XXI

El Pensamiento Social Latinoamericano ha surcado una gran amplitud de temas a lo largo de los últimos años, los cuales recorren el espectro de las contribuciones críticas más destacadas hacia las posturas dominantes, propias del pensamiento conservador. En referencia al caso que nos compromete, esta perspectiva teórica crítica ha sabido evidenciar las implicancias de la gobernabilidad democrática en términos restrictivos, para luego desfondar el contenido mítico del concepto que apunta a la “materialización de una democracia eficaz, estable y sin conflictos sociales derivados de demandas insatisfechas”, proponiendo una mirada alternativa.

Es en este marco en el que se inscribe este cuarto capítulo. La propuesta en esta oportunidad es recoger y sistematizar las perspectivas latinoamericanas destacadas por su mirada crítica-emancipatoria, con el fin de reivindicarlas y contribuir en la construcción de una argamasa teórico-analítica clara y novedosa que habilite una lúcida y despejada interpretación de los sucesos que se enmarcan en el espectro de la (in) gobernabilidad en América Latina.

En este sentido, proponemos en esta oportunidad la enunciación y presentación de cinco premisas, que a modo de sistematización ordenadora, nos invitan a reconstruir la mirada en torno al análisis de la gobernabilidad en nuestro continente:

1. En América Latina no cabe discutir sobre gobernabilidad en abstracto. Es indispensable realizar un análisis situado, precisando los casos y considerando el tipo de régimen político en cuestión. Por cierto, esto no implica limitar el análisis de la gobernabilidad exclusivamente a la esfera del sistema y del régimen político.

2. Las políticas de gobernabilidad implementadas en América Latina se han caracterizado por una orientación conservadora, tendiente al control y contención del conflicto social, reduciendo así la perspectiva de democracia para nuestra Región a un tipo de democracia restringida.
3. Las democracias latinoamericanas difundidas durante las tres últimas décadas pueden ser catalogadas acertadamente como democracias restringidas o tuteladas.
4. En el marco del vigente sistema de dominación estructuralmente excluyente, el escenario latinoamericano (caracterizado por la persistencia e incluso el incremento de situaciones de pobreza, desigualdad, marginalidad) demanda en primer término un reforzamiento extremo del ejercicio de la autoridad con el objetivo de conservar y mantener la estabilidad de dicho sistema. Sin embargo, lo más destacado es que la misma condición de pobreza y marginalidad se convierte en mecanismo de gran funcionalidad en el intento de reforzar la legitimidad resquebrajada.
5. La gobernabilidad de tipo conservadora ha funcionado como factor habilitante perpetuador de las condiciones estructurales en América Latina.

El planteo que atraviesa este derrotero reflexivo se cristaliza en los siguientes interrogantes: si las instituciones en América Latina siempre han bloqueado el acceso de las demandas de los sectores populares, ¿Cómo construir las bases que permitan habilitar la consideración de un tipo de gobernabilidad diferente al conservador? ¿Por medio de qué mecanismos reinstalar un debate sobre la democracia que exceda el espacio restringido en el cual se halla inmerso? ¿A través de qué nuevas formas reinventar la praxis política democrática?

Con el objetivo de abordar las posibles respuestas requeridas por estos cuestionamientos, vela la pena detenernos en la justificación argumentativa de cada una de las cinco premisas anteriormente enumeradas.

1. En América Latina no cabe discutir sobre gobernabilidad en abstracto. Es indispensable realizar un análisis situado, precisando los casos y considerando el tipo de régimen político en cuestión. Por cierto, esto no implica limitar el análisis de la gobernabilidad exclusivamente a la esfera del sistema y del régimen político.

Como hemos evidenciado, el análisis sociopolítico dominante orientado a la reflexión en torno al concepto de gobernabilidad se circunscribió mayoritariamente al terreno del sistema político. En este sentido, la visión de gobernabilidad que prima en estos estudios tiende a reducir la multidimensionalidad propia del problema a un diagnóstico que se centra casi exclusivamente en el diseño y en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales o en la capacidad y el desempeño de los gobernantes, es decir, una insistencia diagnóstica en la insuficiencia de las condicionalidades técnico-burocráticas del *buen gobierno*.

De este modo, en tanto los análisis más destacados remiten a los problemas de inviabilidad institucional, políticas de gobierno y grado de seguridad en la implementación de las mismas, así como la capacidad de eficacia de las elites políticas de mantener la estabilidad, otros, *aggiornados* y pretendidamente más integrales, refieren a la interlocución entre el gobierno y la sociedad civil, o a la negociación en la búsqueda de consenso para la implementación de políticas específicas.

Por su parte, desde la perspectiva del Pensamiento Social Latinoamericano, las tesis más destacadas apuntan a argumentar en contra de las visiones puramente restringidas al régimen o incluso al sistema político. Las razones que fundan esta crítica, exceden la mera consideración respecto de la heterogeneidad política inherente a los países del continente. Específicamente,

están orientadas a poner en evidencia el surgimiento de las crisis de gobernabilidad está directa o indirectamente asociado a las contradicciones inherentes a la reproducción sistémica del capitalismo latinoamericano.¹⁰⁵

De este modo, sin negar la importancia de los niveles de estabilidad, legitimidad, solidez o fragilidad de las instituciones gubernamentales y del diseño de los sistemas políticos, desde esta perspectiva se vuelve imprescindible poner de relieve las deficiencias y contradicciones estructurales que desde tiempos de las dictaduras militares en el Cono Sur, pero también en tiempos de “modernización neoliberal”, se han manifestado, gestando su proyección política de la mano del lastre de las condiciones de pobreza, indigencia, desigualdad y exclusión a las que se ha arribado.

Por todo esto, vale la persuasión reiterada de recuperar esta perspectiva que, en el afán de develar las nuevas condiciones de dominación, recrea la necesaria contestación hacia los enfoques que desde una lógica opaca y deformante, ponen el acento en el análisis del régimen político (reivindicando exclusivamente los avances en materia de una supuesta consolidación democrática institucional) como sustituto de una multiplicidad de otras complejas variables que definen estructuralmente a la Región.

“En el debate sobre la gobernabilidad algunos han asegurado que la inclusión y el reconocimiento conduce a la sobrecarga, la ineficacia y la deslegitimación. Al menos en América Latina, por el contrario, los efectos de la exclusión parecen haber sido mucho más profundos y desgastantes. Las causas de las situaciones de inestabilidad e ingobernabilidad han sido principalmente los niveles de exclusión económica, social y la insatisfacción de las demandas de las mayorías. Las soluciones de estos problemas no pasaría por los caminos que prescriben las concepciones de gobernabilidad identificadas con la interpretación minimalista de un Estado que delega al máximo posible las responsabilidades relacionadas con la agenda de desarrollo económico y social.”¹⁰⁶

¹⁰⁵ Ver Ruiz Contardo, Eduardo: “Crisis, descomposición y neo-oligarquización del sistema político en América Latina”, en *Revista Política y Cultura*, Número 5, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, 1995.

¹⁰⁶ Yanes Quintero, Hernán: “Gobernabilidad y regímenes políticos. Una aproximación”, en Yanes Quintero, Hernán (comp.): *El mito de la gobernabilidad*, Trama Editorial, Ecuador, 1997.

2. Las políticas de gobernabilidad implementadas en América Latina se han caracterizado por una orientación conservadora, tendiente al control y contención del conflicto social, reduciendo así la perspectiva de democracia para nuestra Región a un tipo de democracia restringida.

Posiblemente una de las contribuciones más evidentes realizadas por parte del Pensamiento Crítico Latinoamericano sobre la temática en cuestión sea aquella que pone de relieve el hecho de que las políticas de gobernabilidad implementadas en la Región han estado orientadas al mantenimiento del *statu quo*, al sostenimiento de una determinada idea de orden. Esto se evidencia en la magnitud con que se ha procedido a la contención del conflicto social, recurriendo incluso al ejercicio de la violencia, en la búsqueda de anular las disidencias y reivindicaciones contestatarias manifiestas.

*“La estrategia de gobernabilidad no atañe exclusivamente a la órbita política, precisamente porque requiere que el conflicto social se neutralice en su origen, evitando desde allí las crisis del sistema político. Y ello se persigue sobre la base de fragmentar a la sociedad, de impedir sus expresiones colectivas orgánicas.”*¹⁰⁷

Lo cierto es que la homologación que frecuentemente se realiza entre estabilidad política y democracia, pareciera dejar de lado que un sistema democrático incorpora en forma dinámica, estrategias de democratización. En este sentido, las democracias pueden asumir formas inestables en la medida en que den cuenta de la asimilación e integración de puntos de vista heterogéneos.

Ahora bien, en la Región, las contradicciones propias que pueden ser consideradas de raíz histórica en nuestras sociedades, en su manifestación y explicitación de voluntad de cambio, se han topado con barreras que inhiben su efectiva viabilización traduciéndose en términos del discurso dominante, en factores de inestabilidad política. Los límites impuestos a este tipo de manifestaciones sociales se traducen en artificios institucionales que, en el afán de construir un supuesto sólido régimen democrático, terminan delimitando y sustrayendo el ámbito de la praxis política al terreno institucional.

¹⁰⁷ Stolowicz, Beatriz: “América Latina: sin sorpresas. Democracias inestables a finales del siglo”, en Revista *Estudios Latinoamericanos* Nros. 11, 12 y 13. México. Julio de 1991 – Diciembre de 1992.

Más aún, podríamos decir que esta trama institucional contenedora de las demandas sociales es una estrategia de gobernabilidad. En consecuencia, no solamente son los mecanismos institucionales formales impuestos aquello que constituye un artificio limitante, sino que además, existen ciertas pautas valóricas y reglas de juego del sistema político que también forman parte de este constructo destinado al control social.

*“La gobernabilidad no es sólo una cuestión de eficacia y legitimidad institucional, como se la presenta, sino eficacia de control en todos los ámbitos de la vida social que pueden comprometer la dominación. Los indudables logros del sistema en materia de mediaciones políticas e ideológicas legitimantes se han sustentado en las propias transformaciones económico-sociales y sus efectos disgregadores, como factores fundamentales de gobernabilidad (...)”*¹⁰⁸

3. Las democracias latinoamericanas difundidas durante las tres últimas décadas pueden ser catalogadas acertadamente como democracias restringidas o tuteladas.

En estrecha vinculación con la premisa anterior, vale decir que el Pensamiento Social Latinoamericano se ha dedicado sistemáticamente a poner en evidencia que la dinámica de desarrollo de las democracias de la Región se encuentra prácticamente limitada a la esfera institucional sin proponerse resolver ni afrontar las cuestiones centrales propias de un régimen democrático sustantivo, e incluso, dentro del ámbito institucional terminan reduciéndose principalmente a la dimensión electoral, convirtiéndose de este modo en uno de los pilares del sistema de dominación.

Ciertamente, la formalidad institucional tal como la conocemos, se presenta como supuestamente integrativa de la ciudadanía en su conjunto, viabilizando contrariamente, las formas que canalizan la profundización de la desigualdad social y política. De este modo, en la mayoría de los casos latinoamericanos, se reduce el problema de la democracia al ámbito exclusivo de *lo político institucional*.

¹⁰⁸ Stolowicz, Beatriz: "Democracia y gobernabilidad: perspectivas de la izquierda, ofensiva ideológica de la derecha", en *Estudios Latinoamericanos*, Nueva época. Año IV, nro. 7. Enero-junio de 1997.

En este sentido, el diagnóstico diferencial al que se arriba es que la estabilidad del sistema depende de que las demandas sociales populares no se expresen. Se persigue la gobernabilidad de los sistemas a pesar de la exclusión de las mayorías. *“La gobernabilidad no implica que se solucionen los problemas reales sino que no se manifiesten y no se traduzcan en conflictos. Cuando esto no se logra, se habla de bloqueos al sistema. El desbloqueo es siempre responsabilidad popular renunciando a sus necesidades.”*¹⁰⁹

Todo lo anterior es nítidamente observable en el proceso de democratización auspiciado en tiempos neoliberales, mostrado inescrupulosamente sus rasgos restrictivos, sus requisitos, implicancias y efectos. Las políticas implementadas para el advenimiento del paradigma excluyente exigieron amplios consensos entre las elites gubernamentales, pero sobre todo una importante apuesta de contención hacia los reclamos y manifestaciones que en su contra pudieran evidenciarse.

“Entre los distintos lineamientos de las políticas de reforma del Estado impulsadas por los gobiernos de la región en los últimos veinte años, la gobernabilidad es sin duda el eje articulador de todos: es el gran reto de la conducción política frente a las transformaciones provocadas por las políticas de modernización conservadora. El gobierno y las instituciones del Estado se ven ante la necesidad de demostrar que son capaces de diseñar y ejecutar un control ante las conmociones de la sociedad derivadas del ajuste fiscal y de gasto público, la privatización de empresas estatales, la liberalización del comercio, la apertura plena a los capitales financieros y a las inversiones externas, la sustitución de las políticas sociales desarrollistas por políticas sociales focalizadas y regidas por la eficiencia y la rentabilidad comercial y bancaria. La gobernabilidad es tratada como la política de la mundialización; una orientación para no quedarse atrás frente a otras regiones ante la reestructuración del mundo impuesta por la globalización. La nueva concepción neoliberal latinoamericana de que el Estado tiene que dejar libre el camino para el capital, apartarse de la conducción económica y permitir al mercado decidir sin cortapistas ha sido el camino para una

¹⁰⁹ Stolowicz, Beatriz: “América Latina: sin sorpresas. Democracias inestables a finales del siglo”, Op. Cit. (1991-1992)

artificial, arbitraria e intencionada profundización de la separación entre política y economía, que avala una exclusión de las grandes mayorías de la sociedad de la decisión pública sobre los asuntos vitales.”¹¹⁰

El proceso de reforma del Estado que en conjunto con políticas liberalizadoras operaron la transformación orientada al ajuste y reestructuración, francamente han tenido poco que ofrecer en el campo político más que un comprobado reforzamiento del poder concentrado y excluyente de las elites. Como afirman intelectuales críticos latinoamericanos, en realidad las reformas estructurales han sido parte de una “contrarreforma conservadora de la política”. La política y los derechos políticos a participar en las decisiones del Estado se han restringido a los derechos electorales consumándose una restricción donde los espacios de participación pública democrática de la sociedad se han excluido de las decisiones centrales.

Como sintetiza Eduardo Ruiz, *“Curiosamente, coinciden en América Latina la introducción del modelo de acumulación neoliberal con la concepción de las “democracias limitadas”, “acotadas” o “tuteladas” de fines de la década de los setenta del siglo pasado. De alguna forma, estas intentan una prevención respecto de la conflictividad que el neoliberalismo tendería a ocasionar. No bastando ello, surgen las técnicas que llamamos de “governabilidad conservadora”, que básicamente favorecen el control político con procedimientos que buscan funcionalizar el conflicto. (...) Sólo anotaremos que la realidad actual demuestra la ineficacia de los controles, puesto que por sobre ellos pasan las expectativas populares.”¹¹¹*

Por todo esto, puede afirmarse que tanto el contenido como los procedimientos políticos vigentes en las democracias latinoamericanas son de carácter conservador. Ya no se trataría de democracias imperfectas, impotentes o de baja intensidad como han debatido numerosos intelectuales, por el contrario, hacemos referencia a la existencia derivada de democracias corruptas e

¹¹⁰ Oliver Costilla, Lucio: “América Latina: Entre la gobernabilidad, la democracia y la nueva sociedad civil”, *Revista Nómadas*, número 2, México, Julio-diciembre 2000.

¹¹¹ Ruiz Contardo, Eduardo: “Gobernabilidad y democracia: los obstáculos neoliberales para el desarrollo democrático”. Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México, mayo 2007.

ineficientes, que habilitan la expansión de un nuevo entramado político institucional que, acompañando la exclusión social con el despojo de toda identidad popular, se transforma en el consenso dominante cristalizado en una franca democracia de elite.

*“En términos valóricos se impone una conceptualización de la democracia de élites (...), en que se pretende desconocer la naturaleza política de las prácticas económicas socialmente excluyentes y concentradoras del capital, y la función económica de las prácticas políticas que permiten ejercer control y legitiman el statu quo; se conceptualiza la participación y la ciudadanía como instrumentos de validación pasiva (electoral) de las decisiones de las élites; se diluye el concepto de poder en el de régimen; se sobredimensiona lo procedimental y se descalifica lo sustantivo en cuanto a la representación de intereses.”*¹¹²

4. En el marco del vigente sistema de dominación estructuralmente excluyente, el escenario latinoamericano (caracterizado por la persistencia e incluso el incremento de situaciones de pobreza, desigualdad, marginalidad) demanda en primer término un reforzamiento extremo del ejercicio de la autoridad con el objetivo de conservar y mantener la estabilidad de dicho sistema. Sin embargo, lo más destacado es que la misma condición de pobreza y marginalidad se convierte en mecanismo de gran funcionalidad en el intento de reforzar la legitimidad resquebrajada.

A lo largo de las tres últimas décadas se ha habilitado la consideración de que en América Latina vivimos en democracia aún cuando existen grandes mayorías marginadas de los beneficios materiales y sociales. En este sentido, las democracias latinoamericanas dan cuenta de la funcionalización de la estrategia de dominación conservadora, en tanto la democracia se convierte tal como venimos sosteniendo, en mera formalidad institucional.

¹¹² Stolowicz, Beatriz: “La gobernabilidad como dominación conservadora”, en Yanes Quintero, Hernán (Comp.): *El mito de la gobernabilidad*, Trama editorial, Ecuador, 1997.

Paradójicamente, este régimen que es supuestamente integrativo de la ciudadanía en general, viabiliza formas de profundización de la desigualdad, legitimándolas. Así, la estabilidad del sistema depende de que las demandas populares no se expresen, negando la pluralidad de intereses que una democracia puede representar.

Como afirma pertinentemente Hugo Zemelman, *“La democracia inevitablemente se transforma cada vez más en un orden, en detrimento de la preservación de su condición de espacio público que posibilita el juego entre proyectos alternativos. El desafío que enfrenta está conformado por la dialéctica entre demandas crecientes y capacidad limitada de respuesta, lo cual determina que el rango de insatisfacciones existente en vastos sectores de la población sirva de apoyo para transformar el conflicto latente en estado de normalidad. Tal situación obliga a recurrir a mecanismos de control que aparecen en contradicción con la democracia como espacio de fuerzas. Cada vez, de manera más ostensible, la lógica del orden se va imponiendo sobre la lógica de la participación y sobre las formas de manifestación de las heterogeneidades de intereses; más aún cuando el dinamismo profundo que explica esta inestabilidad en aumento está determinado por la concentración y rentabilidad del capital. ¿Cuáles son las posibilidades de frenar esta lógica para así evitar la acumulación de tensiones latentes? La ingobernabilidad con que se ha asociado a la democracia es expresión de este conflicto, el cual mientras no sea enfrentado (lo cual es imposible en el marco de un capitalismo liberado de controles como lo exige la transnacionalización), hace inevitable que cualquier política de equidad esté subordinada a políticas de orden, es decir restrictiva de los espacios de participación política.”*¹¹³

Desde esta perspectiva, en tales situaciones, el nivel de demandas acumuladas y la capacidad colectiva de responder a los embates del poder estatal han mostrado ser inversamente proporcionales al despliegue represivo lo cual, da como resultado una tendencia permanente a la restricción de los derechos políticos de la mayoría y al establecimiento de regímenes dominados por oligarquías.

¹¹³ Zemelman, Hugo: “La democracia latinoamericana, ¿un orden justo y libre? (discusión sobre algunos dilemas coyunturales: notas conceptuales)”, en *Revista Estudios Latinoamericanos*, Número 4, Nueva Época, México, julio – diciembre 1995.

En este sentido, y como derivación de todo lo anterior, la democracia y la gobernabilidad se enfrentan a un desafío común, al tratamiento del tema de la marginalidad y la exclusión, en tanto variables “desestabilizadoras” a ser erradicadas.¹¹⁴ En esta línea resultaría iluminador recuperar las contribuciones de intelectuales latinoamericanos para quienes los niveles de violencia presentes en las sociedades latinoamericanas han tenido gran funcionalidad en momentos críticos del desarrollo capitalista en la Región. *“La miseria creciente y la descomposición social son también factores de gobernabilidad porque además de producir apatía política, en la medida en que incrementan las conductas delictivas de los pobres y con ellos la percepción de inseguridad, hacen a la sociedad más proclive a formas de privatización de las acciones coercitivas y más permisiva con las prácticas autoritarias.”*¹¹⁵

Es por esto que las transformaciones en las conductas sociales y políticas reconocen, como condición y efecto, una verdadera refundación valórica orientada a reforzar la sumisión, la resignación, el egoísmo y la pasividad, bajo una noción de modernización que sustituye los valores esenciales de la realización humana. Son transformaciones que conducen a la renuncia a todo compromiso colectivo que reducen las aspiraciones y demandas a sus mínimas expresiones, es decir, que producen gobernabilidad y tienen como uno de los efectos visibles, la legitimación de la pobreza.

“La exclusión de importantes sectores de Latinoamericanos de las contiendas que se han librado durante la reestructuración capitalista ha sido el mayor y más amenazante efecto no deseado, desde el punto de vista de la

¹¹⁴ “La necesidad de convertir a la pobreza en mecanismo de legitimación exige una manipulación de la conciencia de “ser pobre”, a fin de transformarla en una conciencia que privilegie el valor de ser libre por sobre la condición de pobreza; una libertad cuyo ejercicio quede circunscrito a los límites más cercanos a la sobrevivencia o condición de vida mínima. Libertad individualista que se defiende con la renuncia a todo empeño colectivo por ejercer presiones, una libertad que reivindique lo privado como negación de los espacios sociales organizados y que, por lo mismo, no puede servir para ejercer presión real sobre el sistema económico. Los sujetos que surgen en este contexto se caracterizan por la conciencia mínima de todo: mínimas necesidades, mínimas demandas y, por lo tanto, mínimas presiones.” Zemelman, Hugo: “La democracia latinoamericana, ¿un orden justo y libre? (discusión sobre algunos dilemas coyunturales: notas conceptuales)”, en *Revista Estudios Latinoamericanos*, Número 4, Nueva Época, México, julio – diciembre 1995.

¹¹⁵ Stolowicz, Beatriz: “Democracia y gobernabilidad: perspectivas de la izquierda, ofensiva ideológica de la derecha”, en *Estudios Latinoamericanos*, Nueva época. Año IV, nro. 7. Enero-junio de 1997.

*transformación democrática y progresiva de la sociedad. El mayor, porque ha hecho que millones de “ciudadanos” sobrevivan fuera de los controles y de los eventuales beneficios del mercado y del estado; el más amenazante porque la abstención política, la pérdida de legitimidad de partidos y gobiernos y el descrédito hacia toda promesa de un futuro mejor ponen en crisis los sistemas políticos tradicionales y los colocan en un estado de ingobernabilidad estructural.”*¹¹⁶

5. La gobernabilidad de tipo conservadora ha funcionado como factor habilitante perpetuador de las condiciones estructurales en América Latina.

Existiría, según la tesis que ponemos a consideración, una relación orgánica entre las condiciones materiales de dominación y las formas que han asumido los regímenes políticos democráticos de la Región.

En este sentido, las consecuencias político-sociales de la instauración de las dictaduras militares durante casi dos décadas se han traducido en la liquidación de la oposición, la desarticulación de los movimientos populares, en la masiva violación de los derechos humanos y en la proscripción de los partidos políticos considerados como antisistémicos. Por lo tanto, existe una correlación entre crisis económica, crisis de legitimidad y ascenso y organización de las luchas políticas de masas que explica el surgimiento de las dictaduras latinoamericanas cuyo objetivo central no es más que el mantenimiento del sistema de dominación hasta que las condiciones objetivas y subjetivas estén dadas para que “la sociedad civil” pueda organizarse políticamente a través de partidos políticos reconocidos legalmente para acceder al poder por medios democráticos.

“El problema de la gobernabilidad no es nuevo como tampoco lo es el de la dominación, sea ésta con legitimidad o no. Las dictaduras latinoamericanas construyeron la gobernabilidad que requería el neoliberalismo para imponerse. Cuando éstas dejaron de garantizar la estabilidad política, el problema de la gobernabilidad adoptó la forma de la democracia gobernable. (...) Lo relevante son los procesos políticos e ideológicos que hacen posible que hoy se identifique

¹¹⁶ Sosa Elízaga, Raquel: “Historia y actualidad de la violencia política en América Latina”, en *Revista Estudios Latinoamericanos*, número 3, Año 2, Nueva Época, México, enero-junio 1995.

governabilidad con democracia. Porque si la estabilidad de la dominación capitalista (governabilidad) se obtiene al impedir que la política intervenga sobre cuestiones económicas en países donde la desigualdad y la pobreza son la condición mayoritaria, la búsqueda de governabilidad es más que una estrategia dominante conservadora, es francamente reaccionaria. Que la democracia pueda jugar ese papel de garante del statu quo y tenga legitimidad en sociedades como las latinoamericanas implica no sólo la transformación de la concepción que se tiene sobre la democracia, sino un cambio fundamental en la sociedad para transformar a sus actores políticos en funcionales al sistema.”¹¹⁷

Es esta la base sobre la cual la operacionalización de la perspectiva de la governabilidad conservadora logró instalarse en las elites dominantes. Las dictaduras constituyen el fundamento a partir del cual la sociedad es disciplinada en miras al control, el temor a la manifestación y la contención social.

“Para entender los procesos de la democracia en América Latina se requiere no sólo una perspectiva teórica que vincule el fenómeno democrático a la relación explotación – dominación (economía – política), sino también una capacidad dialéctica para entender las estrategias y las resultantes sociopolíticas reales, donde estructura – coyuntura siguen siendo una unidad metodológica esencial. Sólo con esas perspectivas pueden llegar a comprenderse tanto las estrategias de governabilidad, sus éxitos de mayor o menor permanencia que viabilizan las democracias excluyentes, como sus contradicciones e inestabilidad.”¹¹⁸

De esta manera, la governabilidad se transforma en el efecto de la legitimación de los ciudadanos que supuestamente aclaman por un gobierno con eficacia. No obstante cómo no considerar que *“Un régimen dictatorial vía el terror también puede hacer a la sociedad governable. La estabilidad política no garantiza el desarrollo democrático. Puede, incluso, ser antagónica a él. No es igual la estabilidad de un sistema político por la vía de impedir que la mayoría de la sociedad decida sobre su destino, que la estabilidad de un sistema político que expresa y procesa adecuadamente las decisiones mayoritarias. En la naturaleza*

¹¹⁷ Stolowicz, Beatriz: “Democracia governable: instrumentalismo conservador”, en *Revista Estudios Latinoamericanos*, Nueva Época, año VIII, Número 15, enero - junio de 2001.

¹¹⁸ Stolowicz, Beatriz: “América Latina: sin sorpresas. Democracias inestables a finales del siglo”. Op. Cit. (1991-1992)

de estas decisiones mayoritarias está el nódulo de las contradicciones entre democracia y capitalismo, especialmente en la versión neoliberal del capitalismo latinoamericano, para el que cualquier avance democratizador es un factor de ingobernabilidad. (...)”

Es así que esta paradoja se traduce en la certeza de que las lógicas de la democracia y las estrategias de gobernabilidad no son iguales. *“la democrática presupone que lo económico es materia de negociación y de decisiones mayoritarias en función de una mayor igualdad social; lógica de la gobernabilidad, por el contrario, busca la estabilidad del sistema tomando la realidad económica como un dato que no se modifica y se debe preservar para lo cual enfatiza en los mecanismos de control. Por ello, la gobernabilidad no es sólo una cuestión de eficacia y legitimidad institucional, como se la presenta, sino eficacia de control en todos los ámbitos de la vida social que pueden comprometer la dominación.”*¹¹⁹

Por todo esto, vale decir que la lógica del orden eficaz promovido por la gobernabilidad conservadora, consiste en disciplinar las opciones derivadas de los sujetos sociales, instaurando como contenido de su proyecto al orden mismo. De esta manera, se orientaría al impedimento de lograr el acceso de ciertas otras formas que en el juego político, pudiesen llegar a expresar diferentes alternativas. La tutela de la gobernabilidad y las restricciones propias de una democracia restringida, terminan limitando la creación de nuevos espacios para el desarrollo y la confrontación de nuevos sujetos sociales.

Los supuestos, implicancias y el mismo concepto de gobernabilidad, de la mano de su funcionalización, adquieren sentido frente al intento de sobreponer una teoría de la democracia a la realidad de la opresión. Frente a la complejidad social que produce un exceso ilimitado de diversas y heterogéneas demandas, el artificio conservador crea su propia proyección cuya legitimidad radica en valores como la neutralidad, el realismo, la eficacia y la estabilidad del orden. A pesar del disfraz conceptual democrático en el que se envuelven, las estrategias de gobernabilidad no dejan de girar alrededor del control y la disciplina social confinando participación política a un juego sin resultado alternativo posible.

¹¹⁹ Stolowicz, Beatriz: “Democracia y gobernabilidad: perspectivas de la izquierda, ofensiva ideológica de la derecha” en *Revista Estudios Latinoamericanos*, número 7, Nueva época, Año 4, México, enero - junio de 1997.

Las crisis del Siglo XXI:

Desafío para la gobernabilidad y las Ciencias Sociales

Hasta aquí las contribuciones más relevantes por parte del Pensamiento Social Latinoamericano respecto de las implicancias derivadas de la interpretación de la gobernabilidad democrática en términos conservadores. Tomando en consideración estas herramientas analíticas, puede avanzarse ahora en una más despejada interpretación de los sucesos que se enmarcan en el espectro de la ingobernabilidad en la Región. Tal como hemos venido analizando, a lo largo de los primeros años del presente siglo, se ha manifestado en América Latina una extendida crisis de legitimidad del orden económico, social y político vigente, que ha puesto en evidencia el agotamiento de los mecanismos de control y disciplinamiento que brindaron estabilidad durante las tres últimas décadas al sistema de dominación todavía vigente. Se trata de un nuevo escenario político y social signado por la crisis del consenso neoliberal, la preponderancia crítica hacia su discurso estructurante y la emergencia de prácticas contestatarias que ha evidenciado una enorme capacidad de los movimientos sociales para producir nuevos horizontes de acción desde procesos amplios y plurales de deliberación colectiva.

En prácticamente todos los países de la Región los movimientos sociales se han agitado y organizado, formulando demandas y elaborando programas emancipatorios e igualitaristas. En muchos de estos casos los movimientos sociales han logrado instalar democráticamente en el gobierno a quienes consideran sus representantes.¹²⁰

Sin embargo, en el marco de las transformaciones que se experimentan aún en la actualidad, se percibe la conformación de una cartografía variable donde se entrecruzan y colisionan dos tendencias: por un lado, aquellas que señalan la

¹²⁰ Bajo diversas formas y llevando a cabo políticas realmente de orientaciones muy diferentes, la "izquierda" ocupa los cargos ejecutivos nacionales en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Cuba y Nicaragua. Sumado a lo anterior, son considerados socialdemócratas los gobiernos de Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Panamá y Perú (aunque en este último caso se desarrolla una política con orientación muy conservadora).

ruptura y contestación hacia el modelo neoliberal, y por otro lado, aquellas que señalan la tentativa de reconstrucción de una gobernabilidad conservadora a través de la profundización de esquemas de disciplinamiento social y político. Esta última se expresa en el aumento de la proclividad represiva hacia las luchas y reivindicaciones encaradas por los sectores populares, materializada en sucesivos procesos de criminalización de la protesta, diversificación de las formas de control social, reforzamiento de las instituciones punitivas e incluso, en la apelación directa al uso de la fuerza. En síntesis, se trata de una disyuntiva entre un proceso avocado a la reconstrucción y apuntalamiento de la perspectiva de gobernabilidad en términos conservadores, y la convocatoria a una apuesta alternativa de construcción política con pretensiones emancipatorias. Esta contradicción de fuerzas, apuestas y expectativas, dibujan un nuevo estado de situación que en lugar de remitirnos a experiencias pasadas, invita a resoluciones novedosas, tal vez inéditas.

Siguiendo la línea reflexiva de Boaventura de Sousa Santos, puede vislumbrarse que para reconocer la situación social y política de América Latina contemporánea, la sociología debe procurar ensanchar su “*estudio del presente*”. Su tesis alude a que las Ciencias Sociales críticas han perdido cierta consagración al potencial de conocimiento del presente a partir de lo cual propone buscar las pautas interpretativas del presente *a contracorriente* a partir del desentrañamiento de las contradicciones de los diversos fenómenos que en él se manifiestan. En sus propios términos, ahí, en estas *contradicciones*, es que se encuentra el germen de las alternativas.¹²¹

En suma, en América Latina, la vitalidad de la política se está expresando en recurrentes crisis que inevitablemente desafían a la gobernabilidad conservadora. Repensar estas condiciones puede resultar clave para la consideración de una apuesta verdaderamente emancipatoria para la Región. Teniendo como trasfondo la riqueza potencial manifiesta en las expresiones de vitalidad de los movimientos de resistencia, vale una vez más reflexionar en torno

¹²¹ Ver De Sousa Santos, Boaventura: Conferencia Magistral en la Universidad de Campinas, Sao Paulo, en el XI Congreso de la Sociedad Brasileña de Sociología, 2003.

a la delimitación respecto de los mecanismos que en clave contestataria pueden superar los límites de las visiones conservadoras definiendo la construcción de una democracia diferente, signada esta vez, por expectativas populares asentadas en una nueva apuesta de gobernabilidad.

Analizar las contradicciones de lo real nos habilita a redefinir lo posible y lo deseable en tanto horizonte de cambio, ampliando los márgenes de la democratización. En este sentido, el sinuoso comienzo del siglo XXI se vislumbra como un presente por demás atractivo y convocante para la reflexión y el análisis desde las Ciencias Sociales.

Ahora bien, si el foco de nuestras preocupaciones se coloca a nivel de las contradicciones, es necesario comenzar a desarmar sus componentes, hasta lograr distinguir sus fibras más delgadas y descubrir en cada caso la lógica subyacente a los procesos históricos. Particularmente es en los momentos críticos, con la irrupción violenta de los sujetos sociales en un franco esfuerzo por conquistar espacios negados, cuando nos es más factible el discernimiento de esta lógica subyacente. *“La crisis actúa no como una forma de violencia sobre el orden de la rutina sino como una aparición patética de las puntas de la sociedad que, de otra manera, se mantendrían sumergidas y gelatinosas (...) Es en la crisis o su equivalente donde se puede ver sus resultantes o síntesis, pues se trata de la única fase de concentración o centralización, una formación que de otra manera no aparece sino como un archipiélago”.*¹²² Los grados y formas en que se expresa la crisis y la violencia política no resultan ser expresiones de subjetividades aisladas, en conflicto, situaciones de ingobernabilidad sin más, sino manifestaciones del grado en que se ha construido, y está en vías de modificarse, el conjunto social.

Por cierto, todo derrotero analítico que pretenda dar cuenta de las contradicciones a las que hacemos referencia tendría que encarar una multiplicidad de vías reflexivas para poder desentrañar estas lógicas subyacentes a las que aludimos. Sin embargo, y a los efectos de la presente investigación,

¹²² Zavaleta Mercado, René: *Lo nacional-popular en Bolivia*. Siglo XXI, México, 1986.

puede proponerse un recorte de la problematización a ser encarada: los actores políticos y las formas que posibilitaron la emergencia de una nueva agenda política en los nuevos gobiernos latinoamericanos, dentro del esquema institucional heredado, aun en este contexto corren el riesgo de ser reducidos en su capacidad creativa emancipatoria a la tarea de coadyuvar en la gestión del conflicto y, en el mejor de los casos, a participar de manera más activa en el proceso de elaboración de políticas públicas, pero no en un proceso más amplio y sostenido de toma de decisiones sobre lo público.

A partir de lo anterior, es que cobra sentido no perder como horizonte normativo de la praxis cotidiana la concepción de la democracia asociada con la posibilidad de que, en su contexto institucional, se pueda potenciar el desenvolvimiento y expresión de diferentes grupos sociales que, en tanto representan intereses opuestos lleguen a plasmar sus potencialidades en proyectos, si no divergentes al menos no coincidentes; heterogeneidad que obliga a un reconocimiento de las alternativas sociales y políticas que la democracia como sistema político puede legítimamente encauzar.

*“Pareciera necesario comprender que un hecho elemental de la vida social es la diversidad. En ella se genera la ambigüedad y el orden, que se traduce en una inmensa heterogeneidad de la conciencia social. Una de las consecuencias de esta heterogeneidad es que ella no puede ser representada por una sola racionalidad. Una multiplicidad de racionalidades son las que están en juego y ninguna de ellas es esencialmente superior o mejor que las otras, aunque una de ellas domina, tratando de homogeneizar a las demás... Quizá y éste pudiese ser un camino para entender lo nacional y lo latinoamericano.”*¹²³

¹²³ Vega, Juan Enrique: en *David y Goliat*, Número 47, Argentina y México, Septiembre de 1985.

TERCERA PARTE

Reflexiones Conclusivas

Insurrecciones populares en América Latina a comienzos del Siglo XXI: ¿Ingovernabilidad o apuesta emancipatoria?

En cierto sentido, lo sorprendente del final de este proceso reflexivo es la corroboración de la persistente ambigüedad en el uso generalizado del término gobernabilidad. Cada vez que se pretende arribar a algún tipo de consenso respecto de qué debe atenderse y hacerse para que una democracia sea gobernable, las propuestas son tantas y tan diversas que con “gobernabilidad” pareciera estructurarse un nuevo compendio de las Ciencias Sociales.

Víctimas de una mira poco rigurosa, podríamos aseverar que finalmente todo se vincula con gobernabilidad: la suficiencia financiera del Estado, el fortalecimiento del sistema electoral y de partidos políticos, la conformación y persistencia de mayorías parlamentarias dispuestas a sostener el mandato de los Presidentes, la construcción de consensos y coaliciones, la reforma de la policía y el ejército, la introducción de una nueva gestión pública, el fortalecimiento y la autonomía del poder judicial y el estado de derecho, la vigencia de los derechos humanos e incluso la prevención y gestión de conflictos, de modo que la lista podría continuar casi ilimitadamente. Es así como la gobernabilidad deja incluso de tener una dimensión exclusivamente política para proyectarse hacia nuevas dimensiones y espacios en los cuales puede hablarse de gobernabilidad económica, social, medioambiental, educativa, urbana, etc.

En esta marea reflexiva, retomar el camino de las preguntas que han orientado esta investigación puede brindarnos una acertada brújula orientadora. ¿Cuáles son las principales perspectivas teóricas de las Ciencias Sociales que problematizaron la temática de la gobernabilidad en América Latina? ¿Cuáles sus principales lineamientos? ¿Pueden discernirse orientaciones específicas y posicionamientos ideológicos particulares en cada uno de estas corrientes teóricas? ¿Ofrecen ejes analíticos que permitan explicar la inestabilidad sociopolítica de la Región? ¿Colaboran en la búsqueda de elementos teóricos que expliquen las causas o motivaciones de la caída de una decena de gobiernos

constitucionales a partir de los procesos insurreccionales ocurridos a principios de la actual década? Finalmente, ¿forman parte, estas insurrecciones, de un ciclo conflictivo que atraviesa nuestra Región y amenaza su “estabilidad y desarrollo” o se trata de reclamos emancipatorios que pretenden resignificar la agenda de nuestras acotadas democracias?

Este ha sido el corazón problemático, la pregunta estructuradora que ha signado el derrotero de la presente investigación. De este modo, nuestras notas reflexivas finales pretenden insinuar algún tipo de acercamiento al desafiante cuestionamiento planteado: *“Insurrecciones populares en América Latina a principios del Siglo XXI: ¿Ingovernabilidad o apuesta emancipatoria?”*

El deseo de acercarnos a la dilucidación de este interrogante nos ha llevado a realizar un denso estado del arte con la pretensión de abordar y conocer las perspectivas dominantes de las Ciencias Sociales sobre gobernabilidad, con el fin de analizar críticamente sus supuestos y contenidos. El énfasis ha estado puesto en las contribuciones realizadas por la Comisión Trilateral, los Organismos Multilaterales de Crédito y las instituciones de carácter regional.

Por otra parte, se ha pretendido recuperar los sustratos teóricos más sobresalientes de las Ciencias Sociales latinoamericanas así como del Pensamiento Social Latinoamericano, de modo de discernir el potencial explicativo de las teorías vigentes sobre el tema y así promover la resignificación de herramientas analíticas fundamentales para el análisis de la gobernabilidad en nuestra Región.

A este punto del proceso reflexivo vale la pena poner nuevamente a consideración la hipótesis que ha guiado esta investigación:

Las perspectivas dominantes de las Ciencias Sociales sobre gobernabilidad que abordan el fenómeno desde la década del '70, en sus análisis y supuestos omiten especificidades económicas, políticas, sociales y culturales que definen y conforman estructuralmente a las sociedades latinoamericanas en su complejidad, a la vez que han funcionado como sustento teórico de legitimación para el diseño, implementación y reproducción de políticas de orientación conservadora.

Por su parte, las insurrecciones populares acontecidas durante los primeros años de la presente década, que precipitaron la caída de más una decena de gobiernos constitucionales en la Región, fueron manifestación de una crisis estructural del modelo societal altamente excluyente implementado durante las tres últimas décadas.

De este modo, se evidencia un desfase entre los cuerpos teóricos de las Ciencias Sociales contemporáneas dedicadas al análisis de la gobernabilidad y la conflictiva realidad sociopolítica de la Región. En consecuencia, las perspectivas dominantes de las Ciencias Sociales sobre gobernabilidad resultan inadecuadas para diagnosticar, explicar y promover el desempeño de las democracias latinoamericanas, en tanto que han sido funcionales al sostenimiento de una idea de “orden” contenedor del conflicto social, que profundiza y agudiza las fracturas propias de una sociedad compleja como la latinoamericana.

Ciertamente, el foco analítico de esta investigación se ha centrado en la dilucidación de la gobernabilidad democrática latinoamericana (de orientación esencialmente conservadora) como herramienta de control, disciplinamiento y canalización del conflicto social, desenmascarando su papel en la justificación y explicación de las estrategias y políticas oficiales adoptadas.

A continuación, y con la pretensión de ofrecer cierto ordenamiento analítico, presentamos una somera sistematización de las conclusiones a las que se ha arribado:

Primero: La esencia conservadora de la perspectiva dominante sobre gobernabilidad democrática en América Latina puede rastrearse analíticamente en las contribuciones realizadas y en las recomendaciones prácticas presentadas en el *Informe de la gobernabilidad de las democracias* publicado por la Comisión Trilateral en 1975, ya que de sus enunciados conclusivos se deriva que es la ampliación de la democracia la que, al permitir la articulación de mayores demandas de la sociedad frente al Estado, se deslegitima como sistema.

Efectivamente, las estrategias que se proponen frente a esta situación de sobrecarga, también conllevan una impronta conservadora: disciplinar a través de mecanismos ideológicos o coercitivos a la sociedad, a fin de limitar su capacidad de demanda. De este modo, la gobernabilidad remite a partir de esta referencia fundacional, casi exclusivamente a la construcción de un esquema político conservador cuya instrumentación transcurre a través de raquíticos consensos de minorías y concertaciones de las cúpulas a espaldas de cualquier movilización de masas. Aún cuando se invoquen objetivos supuestamente progresistas, la gobernabilidad constituye un esquema político cuyo destino es convertirse en una herramienta para preservar determinada idea de orden.

En este caso, la inadecuación entre realidad y conocimiento que estructura la hipótesis de esta investigación, se hace evidente al constatar que la realidad social, económica, política y cultural de nuestros pueblos no sólo nos exige corroborar que un problema fundamental que ha aquejado históricamente a la Región ha sido la construcción de un orden político eficaz y legítimo a la vez, sino que se vuelve moralmente indispensable explicar las razones por las que eso no ha sido posible hasta el momento y cómo tal orden podría realizarse del modo más justo, equitativo y radicalmente democrático. De este modo, como sostiene Beatriz Stolowicz, sustituir la discusión de cómo modificar sustancialmente la desigualdad y la exclusión social como fuente de conflictos, por la de cómo controlar los conflictos, implica mantener un estado de cosas profundamente amoral y antidemocrático.

Segundo: Los análisis sobre gobernabilidad democrática en América Latina formulados por los Organismos de Financiamiento Internacional desde finales de la década del ochenta, constituyen piezas clave para comprender la función de traducción y proyección que, de esta perspectiva conservadora, han desempeñado los Organismos sobre la Región.

En términos generales, es observable una evolución en la orientación de la agenda de políticas propuestas que ha ido desde la reforma administrativa a la gobernabilidad democrática, pasando por la modernización del Estado y el desarrollo institucional, dando cuenta de un proceso de incorporación gradual y sistemática de la gobernabilidad en la “agenda de cooperación al desarrollo”.

Sumado a lo anterior, y derivado del análisis de las publicaciones más destacadas que sobre el tema han presentado los Organismos, se evidencia que la recuperación, refuncionalización y uso del concepto “gobernabilidad” por parte de las instituciones analizadas, no alcanza a superar la versión restringida y elitista característica de la orientación fundacional ya analizada en tanto que se continúa acotado el concepto a un problema de eficacia administrativa o de buena conducción y gerenciamiento del aparato de gobierno.

Es en este sentido que sostenemos puede rastrearse la línea de continuidad entre estos Organismos y los fundamentos de la Comisión Trilateral, en tanto que aquellos se han convertido en artífices e instrumentos en la imposición de principios, creencias y prácticas tanto individuales como institucionales, a partir de lo cual la gobernabilidad se convierte en una de las herramientas más destacadas en la creación de condiciones necesarias para la puesta en práctica del proyecto de reestructuración global iniciado en la década del setenta.

Tercero: La discusión regional sobre las cuestiones de gobernabilidad estuvo enmarcada por tres complejos procesos que tuvieron como epicentro la década del ochenta, aunque no puede dejar de reconocerse que extienden su influencia incluso hasta el presente: el complejo itinerario de las transiciones y las consolidaciones democráticas en cada uno de los casos nacionales; la puesta en cuestión del modelo de Estado vigente hasta el momento, (así como la consecuente redefinición y resignificación de las funciones propias del mercado y la sociedad); y por último, el avance del proceso de reforma económica y drástico ajuste estructural. Estos procesos configuraron un complejo escenario en el que se inscribió un debate poco estructurado que tuvo como telón de fondo la tensa relación entre gobernabilidad y democracia.

Con la producción analítica surgida del proceso transicional se inicia el ciclo de la funcionalización de la gobernabilidad tendiente a ocultar las frustraciones y la desestructuración social que las mismas “transiciones” contribuyeron a generar. La “fase de la gobernabilidad” en tiempos de reinstauración democrática en la Región, puede entenderse como el inicio de la etapa disciplinadora de las democracias tuteladas en América Latina, iniciando así el ciclo de las llamadas democracias restringidas, mecanismo indispensable que convierte en efectivamente gobernables a las sociedades latinoamericanas.

De la preocupación inicial por las reglas de juego que evitarían reversiones autoritarias, centradas en las interacciones entre las elites políticas y sociales, se da un pasaje hacia el estudio de la legitimidad de los sistemas políticos, su eficacia y estabilidad, al análisis de los efectos del presidencialismo, a la indagación por las relaciones entre democracia y reformas económicas y demás tópicos vinculados con las transformaciones sociales y políticas llevadas a cabo a lo largo de los '90. Desde este momento, en el universo reflexivo propio de las perspectivas dominantes de las Ciencias Sociales Latinoamericanas, las referencias académicas sobre el tema se han caracterizado por establecer una vincularidad múltiple entre la gobernabilidad y el problema de la legitimidad, la estabilidad, la representatividad y la institucionalización de la participación democrática de los actores políticos y sociales. Todo lo anterior sin desconocer la relevancia de la capacidad y eficacia de la elite política y de la burocracia estatal, así como de las reformas económicas siempre indispensables y urgentes, entre tantos otros fenómenos.

En tanto los análisis más destacados remiten a los problemas de inviabilidad institucional, políticas de gobierno y grado de seguridad en la implementación de las mismas, así como la capacidad de eficacia de las elites políticas de mantener la estabilidad, otros, *aggiornados* y pretendidamente más integrales, refieren a la interlocución entre el gobierno y la sociedad civil, o a la negociación en la búsqueda de consenso para la implementación de políticas específicas. Más allá de esta consideración, lo cierto es que desde la perspectiva en estudio, la ingobernabilidad es usualmente analizada como resultado de las deficiencias en el diseño institucional y en el manejo inadecuado de políticas. De

este modo, predomina la inclinación a examinar los orígenes de las crisis de gobernabilidad casi exclusivamente por medio de una perspectiva centrada en los marcos institucionales, frecuentemente restringidos al gobierno y al comportamiento de los principales actores, pretendiendo dar cuenta de las crecientes dificultades que se evidencian a la hora de armonizar la supuesta complejidad de los intereses y demandas sociales con la capacidad de respuesta de los sistemas democráticos.

Así, la difusión más generalizada del uso teórico del concepto de gobernabilidad se vincula con la necesidad de entender, problematizar y controlar la aparición o agudización de situaciones de crisis en el sistema político.

Es por todo esto que consideramos que las perspectivas dominantes de las Ciencias Sociales sobre gobernabilidad que abordan analíticamente el fenómeno en las últimas décadas en la Región, en sus análisis y supuestos omiten especificidades económicas, políticas, sociales y culturales que definen y conforman estructuralmente a las sociedades latinoamericanas en su complejidad, a la vez que han funcionado como sustento teórico de legitimación para el diseño, implementación y reproducción de políticas de orientación conservadora.

Cuarto: A principios de siglo XXI, la cuestión de la gobernabilidad ha retornado al eje de la discusión social, política y teórica en América Latina. Los procesos todavía recientes la han vuelto a colocar en el centro del debate en vinculación con los problemas sustantivos que enfrenta la profundización de la democracia en la Región. La experiencia y la novedad de las crisis acontecidas a comienzos del presente siglo en cada uno de nuestros países, los efectos inmediatos y los que pueden ocurrir en el futuro son temas que exigen un análisis comprometido con la definición de nuevos parámetros reflexivos.

En este sentido, el desafío resultante del proceso de reflexión e investigación llevado a cabo, nos posiciona frente a la necesaria superación de la mera postura crítica ante los aspectos implícitos y constitutivos propios de la “gobernabilidad democrática” en el entorno latinoamericano, exigiéndonos de este modo una definición propia más contundente que habilite la posibilidad de utilizarla para una postura emancipatoria.

Revisemos algunos supuestos. A este punto de la presentación, hemos insistido innumerables veces en que la lógica del orden eficaz promovido por la gobernabilidad conservadora, consiste en disciplinar las opciones derivadas de los sujetos sociales, instaurando como contenido de su proyecto al orden mismo. De esta manera, la orientación de las políticas implementadas en el marco de nuestras democracias acotadas se orientaría a la contención del acceso de ciertas expectativas o demandas que en el juego político, pudiesen llegar a expresar nuevas alternativas. La tutela de la gobernabilidad y las restricciones propias de una democracia restringida, terminan limitando la creación de nuevos espacios para el desarrollo y conformación de nuevos sujetos sociales. Frente a la complejidad social que produce un “exceso” ilimitado de diversas y heterogéneas demandas, el artificio conservador crea su propia proyección, cuya legitimidad radica en valores como el de neutralidad, realismo, eficacia y estabilidad. A pesar del disfraz conceptual democrático en el que se envuelven, las estrategias de gobernabilidad no dejan de girar alrededor del control y la disciplina social, confinando la participación política a un juego sin resultado alternativo posible.

Ahora bien, volvamos a centrar la discusión: *“Insurrecciones populares en América Latina a principios del Siglo XXI: ¿Ingobernabilidad o apuesta emancipatoria?”*

Indudablemente, y considerando la sumatoria de especificidades características del desigual y excluyente escenario latinoamericano contemporáneo, la respuesta se orienta hacia la segunda opción. Sin embargo, se vuelve necesario avanzar, al menos, en algunas intuiciones. Los ciclos de movilización que eclosionaron con el comienzo del siglo, decididamente resignificaron la política, ya no concebida como espacio de institucionalización de monopolios durables sino como espacio disponible para la creación de aquellas condiciones necesarias para la reinención de lo político y la resignificación de los espacios sociales de autoorganización. La búsqueda de una mayor horizontalidad en los procesos de participación y decisión aparecen hoy en el centro del debate de numerosos movimientos en la Región. La cuestión de la relación entre los

movimientos sociales, los partidos políticos y el Estado, así como el respeto a una diversidad que no restrinja la capacidad de acción conjunta de diversos sectores sociales están presentes en la discusión cotidiana de los colectivos de la protesta. Incluso, y este sería uno de los fenómenos más destacados y relevantes, se problematiza el hecho de dotar de una acción instituyente a las demandas y acciones colectivas que, por lo general, suelen adoptar un formato y un alcance más bien destituyente.

Desde este punto de vista, un incipiente y prometedor debate sobre las nuevas formas de emancipación social y política asoma en la escena latinoamericana, abriendo nuevamente las fisuras necesarias que habilitan la redefinición de las fronteras de lo posible y lo deseable.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, toda crisis implica una agudización de luchas y un reacomodo de fuerzas, una concentración de contradicciones que se manifiesta en los espacios económicos, sociales y políticos a la vez que confluye en la instauración de sistemas políticos más democráticos o más autoritarios, más populares o más oligárquicos. Como luchas que se intensifican, las crisis derivan en nuevas formas y concepciones de ejercicio del poder, en nuevos lenguajes motores que colocan en el primer plano de la escena política latinoamericana la lucha por la democracia, o en un nuevo ciclo de medidas sistemáticas de disciplinamiento y control tendiente a la preservación y restauración del orden conservador.

¿Qué define la consumación del destino en una u otra dirección? Por cierto, la experiencia histórica de los países latinoamericanos encarando procesos emancipatorios por medio de métodos democrático reformistas, ya nos ha ofrecido suficientes lecciones respecto de los requerimientos indispensables para materializar verdaderas transformaciones. Cuando estas pretendieron efectivamente ser profundas y verdaderas, afectaron de tal modo a los intereses de los sectores dominantes, que éstos reaccionaron de modo brutal, (con o sin injerencia extranjera o militar, con alguna de las dos, o con ambas), bloqueando sistemáticamente todo proyecto por más democrático, justo e igualitarista que

este haya sido.¹²⁴ Sin ánimos de sobresimplificar el análisis, cada una de estas consideraciones nos invita a reflexionar en torno de la cuestión del poder y la democracia en América Latina. Una vez más, el debate se ha producido, sigue vivo y en buena parte abierto.

Consideraciones finales

Por último y (como siempre) no por eso menos importante, ha sido Beatriz Stolowicz, a partir de una solidaria y lúcida lectura del borrador de esta investigación, quien ha ofrecido una iluminadora mirada que merece ser retomada. Tal como afirma en sus observaciones, para arribar a un análisis sistemático y contundente de la gobernabilidad “de la democracia”, se vuelve necesario tomar como punto de partida la conceptualización de democracia implícita en cada uso. En este sentido, valga como ejemplo de lo anterior, la dilucidación de la influencia de Joseph Schumpeter y Friedrich Hayek como fundamento teórico adoptado por los autores del Informe de la Comisión Trilateral.¹²⁵ Es a partir de esta consideración que puede dimensionarse la influencia neoconservadora y neoliberal dominantes en los análisis de las últimas décadas, la cual establece y legitima la autonomización entre las esferas de la economía y la política. Tal como sostiene Stolowicz, este asunto nodal es tratado en la investigación por medio de conclusiones analíticas aunque sin el soporte teórico que las reforzarían en su función explicativa. Queda pendiente la consumación de tan valiosa consideración para futuros derroteros de investigación.

¹²⁴ La experiencia chilena de la Unidad Popular probó que de nada vale la legitimidad institucional, los objetivos claros, el respeto democrático y la transparencia de estilo frente a la implacabilidad de los sectores dominantes y sus objetivos.

¹²⁵ Efectivamente, derivado de la definición de democracia de Schumpeter entendida 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”, muchos derivan un concepto mínimo de democracia que podemos calificar como “democracia electoral”. Se trata de una concepción minimalista que ignora hasta qué punto las elecciones pueden encubrir cierto tipo de discriminación o incluso la no participación de sectores significativos de la población en la competencia electoral, bloqueando de este modo la defensa de sus intereses y promoviendo el dominio por parte de actores no sujetos a la responsabilización ante las autoridades electas, llegando incluso a la violación de los derechos humanos fundamentales.

Un segundo aspecto relevante a ser retomado de sus atentas observaciones es aquel que pone en evidencia que, a lo largo de esta investigación, no se repara en la diferencia que existe entre *governability* y *governance*.¹²⁶ De este modo, se diluyen las referencias a las implicancias que se derivan de la indistinta traducción que, de manera intencional, se hace de ambos términos al homologarlos y derivarlos al de *governabilidad*.

Lo que pretende afirmarse es que el paso y utilización de uno a otro en los documentos de los Organismos Internacionales, por razones sólo explicables en los procesos sociopolíticos concretos, traslada la búsqueda de la gobernabilidad desde los mecanismos de control socio-político sobre la sociedad en crisis, al papel de la “*good governance*” (que no se reduce sólo y necesariamente a “buen gobierno”) concebida ahora como la herramienta privilegiada para lograr la siempre anhelada persistencia del orden social.

¹²⁶ El uso creciente de la palabra *governance* ha llevado a la Real Academia Española a proponer, a fines del 2000, su traducción por “gobernanza” con la cual se pretende evidenciar la diferencia conceptual entre “*governance*” y “governabilidad” a pesar de la reconocida imprecisión del campo semántico de ambas.

Bibliografía

- § Achard, Diego y Flores, Manuel: *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, FCE, México, 1997.
- § Acosta Silva, Adrián: "Gobernabilidad y democracia. Perspectivas del debate a veinte años del Informe a la Comisión Trilateral", en *Noesis*, número 13, versión digital en www.uacj.mx/publicaciones/noesis/adrian.htm
- § Alcántara Sáez, Manuel: *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- § Alcántara Sáez, Manuel y Crespo, Ismael: *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Universidad de Salamanca, España, 1995.
- § Arbós, Xavier y Giner, Salvador: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1993.
- § Banco Interamericano de Desarrollo: *Reforma social y Pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo*. BID-PNUD, Washington, D.C. 1993.
- § _____: *Elementos para la modernización del Estado*, BID, 1994.
- § _____: *Marco de referencia para la acción del Banco en programas para la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil*. Departamento de políticas de Planificación estratégica y operacional, BID, 1995.
- § _____: *Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil*, BID, Washington D.C., 1996.
- § _____: *Democracia en déficit*. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Washington D.C., 2001.
- § _____: *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*, BID e Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral, Washington, 2003.
- § Banco Mundial: *Más Allá del Consenso de Washington. La Hora de la Reforma Institucional*, Washington D.C., World Bank, 1998.
- § _____: "Governance and development: Issues and Constraints", en *Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, Washington D.C., World Bank, 1991.
- § _____: *Governance and development*, The international Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C., 1992.

- § _____: *Partidos políticos y gobernabilidad*, Editorial Losada, México, 2000.
- § Boiral, Olivier: “Treinta años de la comisión trilateral”, en *Le Monde Diplomatique*, Colombia, 18 de noviembre de 2003.
- § Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario: “Veinte tesis sociopolíticas y un corolario”, en *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*, Caracas, ALAS-Nueva Sociedad, 1992.
- § Camou, Antonio: “Gobernabilidad y democracia en México”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 128, Venezuela, noviembre-diciembre de 1993.
- § _____: *Gobernabilidad y democracia*, IFE, México, 1995.
- § _____: “La múltiple (in)gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62, No. 4, (Octubre – Diciembre), pp. 159-188, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- § _____: *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*, México, Plaza y Valdés, Instituto de Investigaciones Sociales, FLACSO, 2001.
- § _____ (Comp.): *Los desafíos de la gobernabilidad*, Editorial Plaza y Valdés e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM - Flacso Sede México, México, 2001.
- § Camacho, Daniel y Menjívar Rafael (coord.): *Los movimientos populares en América Latina*, Siglo XXI Editores y Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, México, 1989.
- § Carrillo Flores, Fernando: *Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, BID, Washington DC, 2001.
- § Coppedge, Michael: “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en *Síntesis*, Vol. 22, pp. 61-88, 1994.
- § _____: “El concepto de la gobernabilidad: Modelos positivos y negativos”, en Cordes, P.: *Ecuador: Un problema de gobernabilidad*. CORDES, PNUD, Quito, 1996.
- § Crozier, Michel; Huntington, Samuel y Watanuki, Joji: *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975.
- § *Cuadernos de Gobernabilidad Democrática: Ciudadanía y desarrollo humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Siglo XXI Editores, Argentina, 2007.

- § Domínguez, Jorge y Lowenthal, A. (Ed.): *Constructing democratic governance*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- § _____ y Shifter, Michael: *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Colombia, 2005
- § Dos Santos, Mario y Grossi, Maria: “Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 53, No. 1, (Enero – Marzo), pp. 293-304, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- § Fals Borda, Orlando: *Las revoluciones inconclusas en América Latina: 1809-1968*, Colección Mínima 18, Siglo XXI, México, 1968.
- § Flisfisch, Ángel: “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, México, 1989.
- § Gardner, Richard; Okita, Saburo y Udink, B.: *Turning point in North-South economic relations, The Trilateral Commission*, New York, 1974.
- § Garretón, Manuel Antonio: “Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena”, en *Nueva Sociedad*, N° 128, Caracas, 1993.
- § _____: “Redefinición de gobernabilidad y cambio político”, en *Síntesis*, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas, No. 22, 1994.
- § _____: *Hacia una Nueva Era de la Política. Estudio sobre las Democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México 1995.
- § _____: “Política, cultura y sociedad en la transición democrática”, en *Nueva Sociedad*, N° 180-181, pp. 199-210, Caracas, 2002.
- § González Casanova, Pablo: *América Latina hoy*, ONU, Siglo XXI, México, 1990.
- § Huntington, Samuel: *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, primera versión en inglés de 1968.
- § _____: *La tercera ola: la democratización a fines del Siglo XX*, Paidós, México, 1994.
- § Iglesias, Enrique V.: *Reflexiones sobre el desarrollo de América Latina: hacia un nuevo consenso latinoamericano*, Washington D.C., BID, 1992.
- § Jarquín, Edmundo: *Gobernabilidad y Desarrollo. El estado de la discusión*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1992.

- § _____: "Asedios a la gobernabilidad", en Contreras, C. Editor: *América Latina, una realidad expectante*, Comisión Sudamericana de Paz. Santiago de Chile, 1993.
- § Kaufmann, Daniel: Replanteando Gobernabilidad. *Las Lecciones Empíricas Desafían a los Convencionalismos*, Instituto del Banco Mundial, Washington D.C., 2003.
- § _____: *Replanteando gobernabilidad. Las lecciones empíricas desafían a los convencionalismos*, Instituto del Banco Mundial, Washington D.C., 2003.
- § _____: "Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción", en *Finanzas & Desarrollo*, Banco Mundial, Washington D.C., septiembre de 2005.
- § _____ y Kraay, A: "Growth without Governance," en *Economía*, World Bank, Washington, D.C., 2002.
- § _____, Kraay, Aart y Zoido-Lobaton, Pablo: "Aggregating Governance Indicators," World Bank, *Policy Research Working Paper No. 2195*, World Bank, Washington, D.C., 1999.
- § _____: *Indicadores de los agregados globales de la calidad del gobierno*, Grupo de Investigación y Desarrollo Macroeconomía y Crecimiento y el Instituto del Banco Mundial, Washington D.C., Octubre de 1999.
- § _____: "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción", en *Finanzas & Desarrollo*, Instituto del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington D.C., Junio de 2000.
- § _____: "Governance Matters," *World Bank Policy Research Working Paper No. 2196*, World Bank, Washington D.C., 1999.
- § _____: "Governance Matters II. Updated Indicators for 2000/01", *World Bank Policy Research Working Paper No. 2772*, Washington D.C., 2002.
- § _____: "Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002", *World Bank Economic Review*, Washington D.C., 2004.
- § Labastida Martín del Campo, Julio (Coord.): *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, Siglo XXI e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1985.
- § Labastida Martín del Campo, Julio; Camou, Antonio y Ponce, Noemí, Luján, Coordinadores: *Transición Democrática y Gobernabilidad: México y América Latina*, FLACSO, IIS, y Plaza y Valdés, 2000.

- § Landeau, George y otros: *América Latina en la encrucijada: el desafío de los países de la Trilateral*, Tecnos – Centro de Estudios de Política Exterior, Madrid, 1990.
- § Lechner, Norbert: *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, Madrid, 1986.
- § _____: *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política*, FCE, Chile, 1990.
- § _____: *La reforma del Estado y el problema de la conducción política*, FLACSO, México, 1995.
- § _____: *Cultura Política y gobernabilidad democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- § _____: “Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo”, en *Los Noventa: Política, sociedad y cultura en América Latina de fin de siglo*, Flacso - Eudeba, Bs. As., 1999.
- § Marini, Ruy Mauro y Millán, Mágina: *La Teoría Social Latinoamericana*, (cuatro volúmenes) Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1995.
- § Mayntz, Renate: “Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, número 7, p. 35-51, 2000.
- § Mayorga, René Antonio (coordinador): *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Centro boliviano de estudios multidisciplinarios, La Paz, 1992.
- § Mires, Fernando: *La rebelión permanente: las revoluciones sociales en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1988.
- § Munck, Gerardo: “Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, No. 3, (Julio - Septiembre), pp. 565-588, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- § Núñez, Orlando y Burbach, Roger: *Democracia y revolución en las Américas. Agenda para un debate*, Nuestro tiempo, Mexico, 1986.
- § O'Donnell, Guillermo: "Otra institucionalización", en *Revista Ágora*, N° 5, Buenos Aires, 1996.
- § _____, Iazzetta, Osvaldo, Vargas Cullel, Jorge y Alcántara Sáez, Manuel: *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*, Homosapiens, Rosario, Argentina. 2003.

- § Ogarrio, Gustavo: "Crítica de la razón democrática. Configuraciones de la democratización conservadora en América Latina" en Cerruti Guldberg, Horacio y Mondragón Gonzáles, Carlos (Corrds.): *Resistencia popular y ciudadanía restringida. Política, economía y sociedad en América Latina y el Caribe*. CEIICH, UNAM, 2006.
- § Oliver Costilla, Lucio: "Las caras de Jano. Teorías actuales sobre la democracia en América Latina", en *Secuencia*, nueva época, no 26, México, 1993.
- § _____: "América Latina: Entre la gobernabilidad, la democracia y la nueva sociedad civil", en *Revista Nómadas*, número 2, México, Julio-diciembre 2000.
- § _____ y Castro Escudero, Teresa (coord.): *El debate latinoamericano. Poder y política en América Latina*, Siglo XXI – UNAM, México, 2005.
- § _____: *Estado y Gobernabilidad en América Latina*, Latin American Studies Association (LASA), XXIII Congreso Internacional, Washington D.C., 2001.
- § _____: "El contexto teórico político de la gobernabilidad y la democracia en América Latina: la crisis actual del Estado y la política", en *Aportes Andinos N. 13, Gobernabilidad, democracia y derechos humanos*, Ecuador, 2005.
- § Oriol Prats, Joan: "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", *Instituciones y Desarrollo*. Nº 14-15 Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2003.
- § Osorio, Jaime: *El Estado en le centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*, FCE, México, 2004.
- § _____: *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad*, Departamento de relaciones sociales, UAM-Xochimilco, México, 1997.
- § Pharr, Susan y Putnam, Robert: *Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?*, Princeton University Press, Princeton, 2000.
- § Portantiero, Juan Carlos: *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1988.
- § Prats I Catalá, Joan: "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista", *Reforma y Democracia*, No. 11, junio, 1998.
- § _____: "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Instituciones y desarrollo* No. 10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2001.

- § Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997.
- § Putnam, Robert: “Revitalizing trilateral democracies”, en *Trilateral Commission Task Force Report #47*, New York, 1995.
- § _____: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Shuster, New York, 1997.
- § Rico, Carlos: “Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia” en *Revista Cuadernos semestrales Estados Unidos*, número 2 y 3, México, 1978.
- § Ruiz Contardo, Eduardo: “Crisis, descomposición y neo-oligarquización del sistema político en América Latina”, en *Revista Política y Cultura*, Número 5, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, 1995.
- § _____: “Gobernabilidad y democracia: los obstáculos neoliberales para el desarrollo democrático”. Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México, mayo 2007.
- § Salinas Figueredo, Darío y Jiménez Cabra, Edgar: *Gobernabilidad y globalización. Procesos políticos recientes en América Latina*, Gernika, México, 2003.
- § Seoane, José y Taddei, Emilio: “Movimientos sociales, democracia y gobernabilidad neoliberal”, en *Observatorio Social de América Latina*, Año V, Número 15, CLACSO, Buenos Aires, Septiembre - Diciembre 2004.
- § Sklar, Holly: *La Comisión Trilateral y la Elite que planea el Gobierno Mundial*, Black Rose Books, Montreal, 1980.
- § Sosa Elízaga, Raquel: “Historia y actualidad de la violencia política en América Latina”, en *Revista Estudios Latinoamericanos*, número 3, Año 2, Nueva Época, México, enero-junio 1995.
- § Sousa Santos, Boaventura de: *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, FCE, México, 2002.
- § _____: Conferencia Magistral en la Universidad de Campinas, Sao Paulo, en el XI Congreso de la Sociedad Brasileña de Sociología, 2003.
- § Stolicz, Beatriz: “América Latina: sin sorpresas. Democracias inestables a finales del siglo”, en *Revista Estudios Latinoamericanos* Nros. 11, 12 y 13. México, Julio de 1991 – Diciembre de 1992.

- § _____: "Democracia y gobernabilidad: perspectivas de la izquierda, ofensiva ideológica de la derecha", en *Estudios Latinoamericanos*, Nueva época, Año IV, nro. 7, Enero-junio de 1997.
- § _____: "La gobernabilidad como dominación conservadora", en Yanes Quintero, Hernán (Comp.): *El mito de la gobernabilidad*, Trama editorial, Ecuador, 1997.
- § _____: "Democracia gobernable: instrumentalismo conservador" en *Revista Estudios Latinoamericanos*, Nueva época. Año VIII. Nro. 15, México, enero – junio de 2001.
- § _____: "Lo social y lo político: desafíos urgentes de las luchas populares en América Latina", en *Revista Estudios Latinoamericanos*, Nueva época, Año XIX, Nro. 18, México, julio – diciembre de 2002.
- § Tomassini, Luciano: "Desarrollo económico e inserción externa de América Latina: un proyecto elusivo", en *Estudios Internacionales* N° 97, enero-marzo de 1992.
- § _____: "Estado, Gobernabilidad y desarrollo", *Serie de Monografías del BID*, Washington D.C., 1993.
- § _____: *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1996.
- § Torres Rivas, Edelberto: "América Latina, Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis", en *Nueva Sociedad*, N° 128, Caracas, 1993.
- § _____: "La democracia y la metáfora del buen gobierno", en *Polémica*, num. 17, San José de Costa Rica, 1993.
- § Vega, Juan Enrique: en *David y Goliat*, Número 47, Argentina y México, Septiembre de 1985.
- § Weffort, Francisco: *¿Cuál Democracia?*, FLACSO, Costa Rica, 1993.
- § Yanes Quintero, Hernán (comp.): *El mito de la gobernabilidad*, Trama Editorial, Ecuador, 1997.
- § Zavaleta Mercado, René: *Lo nacional-popular en Bolivia*, Siglo XXI, México, 1986.
- § Zemelman, Hugo: "La democracia latinoamericana, ¿un orden justo y libre? (discusión sobre algunos dilemas coyunturales: notas conceptuales)", en *Revista Estudios Latinoamericanos*, Número 4, Nueva Época, México, julio – diciembre 1995.
- § _____: *América Latina: los desafíos del pensamiento crítico*, Siglo XXI, México, 2004.