

**ENSAYO SOBRE: GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EN AMÉRICA  
LATINA. CONCEPTUALIZANDO Y MIDIENDO LA CALIDAD DE LA  
DEMOCRACIA EN LA REGIÓN**

CESAR DAVID RINCON G. Msc.Psic.

Enero, 2015

Ensayo sobre la lectura de los artículos de Cristina Zurbriggen, *Gobernanza: una mirada desde América Latina*; Luiz Carlos Bresser Pereira, *La Reforma del Estado en los años 90*; Daniel Levine y José E. Molina, *La Calidad de la Democracia en América Latina: Una Visión Comparada*.

En base a la revisión de histórica y opinión de los autores citados anteriormente, podemos llegar a inferir que el concepto de *Gobernanza* llega a la América Latina (AL) como consecuencia de vivir la gran crisis de los años 80, la cual se puede catalogar como la mayor de su historia. ¿Por qué planteamos esta reflexión? Porque ante todo fue una crisis del *Estado*, y no una crisis de mercado - como la gran depresión de los años 30 de los Estados Unidos de Norte América - una crisis fiscal, una crisis del modo de intervención y una crisis de la forma burocrática de administrar el Estado. Fue, asimismo, una crisis estructural del proceso del estado desarrollista y bienestar o keynesiano. No fue una mera consecuencia del proteccionismo, del estatismo y del populismo que prevalecían en América Latina, como pretende la interpretación neoliberal. Ni fue tampoco una crisis causada por políticas de los países desarrollados que provocaron y desataron la crisis de la deuda de los años 80, como pretende la interpretación de cohorte socialista - populista. En realidad, la gran crisis fue consecuencia de la propia dinámica del significativo desarrollo económico y social que hubo en AL entre los años de 1930 y 1980.

El análisis que puedo asumir como consensuado en los tres autores estudiados es que la relación gobierno-sociedad, como centro de las políticas públicas, aparece con voz propia y quebrando el letargo del modernismo político a lo largo del periodo, donde la administración pública fue burocrática y cohorte gerencialista neoliberal. Estas visiones, que limitaron la reforma del Estado a la sola incorporación acrítica de los desarrollos realizados en la administración privada, ahora pretenden reducir la *gobernanza* a un solo enfoque, la niegan como un nivel analítico y, en consecuencia, minimizan la participación ciudadana entendiéndola como mero instrumento para la mejor dirección gubernamental de la sociedad, sin

percibirla como un nivel superior de la democracia como elemento común en América Latina. Muestra de ello, y como lo cita *Zurbriggen*, son los organismos multilaterales como el Banco Mundial(BM) Banco Interamericano de Desarrollo(BID) y la ONU a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD) quienes han dado mayor fuerza al concepto de Gobernanza, de una manera instrumental, y no como una acción dinámica propia de la realidad histórica, política y económica del Estado con sus ciudadanos, preferiblemente en un entorno democrático y participativo.

Esto coincide con lo que muy eclécticamente *Bresser Pereira*, nos relata en su artículo sobre que tras dos siglos de independencia de los reinados europeos, y dos décadas de “retorno democrático de América Latina ” (tras las dictaduras de los 1960’ a 1980’), la bandera de la democracia, formal, representativa, centrada en las elecciones periódicas, aparece de hecho indisoluble a los ojos de las grandes mayorías como un sistema instrumental a la mantención de los privilegios de unos pocos sobre la exclusión y negación de derechos de amplias mayorías. Incluso de la desnacionalización y pérdida de soberanía de los países en conjunto.

De esta manera, toda reflexión seria que hagamos sobre la *Gobernanza* en la región debe partir de un hecho básico y fundamental; Que los sistemas formales democráticos, de hecho, no han logrado incluir y entregar realmente a la ciudadanía los derechos a las grandes mayorías y de que éstas están llegando a la conclusión que eso tiene que ver justamente con las “formas” democráticas. Que las desigualdades, injusticias y exclusiones no son ajenas, por el contrario, a estas instituciones formalmente “democráticas” y que no se puede cambiar las injusticias, exclusiones y desigualdades, sin cambiar para ello las instituciones democráticas hasta ahora vigentes.

En este sentido, puedo inferir que a pesar de tener dos enfoques distintos sobre el concepto de Gobernanza, ambos autores *Zurbriggen* y *Bresser Pereira*, de igual forma llegan a la apreciación, que esa toma de consciencia del valor democrático en AL a fomentado grandes transformaciones en el papel del Estado.

Del análisis de los artículos y en especial la visión de *Bresser Pereira*, la primera tarea a realizar ante la crisis del Estado es construir un nuevo modelo de Estado para América Latina; un Estado que él define social-demócrata o Social-Liberal. A nuestro entender, la implantación de un Estado social-liberal en América Latina enfrentará dificultades enormes. No sólo las dificultades derivadas de la oposición de los sectores patrimonialistas, que todavía están muy presentes en la región a través del clientelismo y del nepotismo; de los sectores populistas, que no se conforman con la superación del Estado populista; de los sectores corporativistas de la izquierda y la derecha que afirman intereses sectoriales como si fueran generales y se dedican pragmáticamente al rentismo (captación de rentas fuera del mercado a través del control del Estado); de los sectores internacionalistas que no tienen ninguna capacidad crítica con relación al primer mundo e insisten en la copia directa de sus políticas e instituciones; y de los grupos neoliberales, que afirman dogmáticamente la necesidad de reducir el Estado al mínimo y dejar todo por cuenta del mercado.

En pocas palabras, para que la *Gobernanza* como forma de gobierno se pueda implantar en América Latina es importante desarrollar los elementos fundamentales de lo que conocemos como gobernabilidad, y estos se alcanzarán, cuando los Estados se vuelvan financieramente fuertes, con deuda pública bajo control y ahorro público positivo; estratégicamente estables, dotados de elites políticas, empresariales y burocráticas capaces de formular políticas, de crear y desarrollar empresas, de mantener la estabilidad de los precios y promover el desarrollo económico y social; y administrativamente solventes, con un cuerpo de funcionarios competente y motivado, y con instituciones administrativas cuya acción esté fundada en el interés público.

En base a lo anteriormente expuesto, y por lo planteado por *Levine y Molina*, nos queda aclarar que generalmente escuchamos en medios académicos, organismos internacionales y a veces de representantes de gobiernos - cuyos intereses no se desarrollan con niveles de ganancia que desean - que la democracia en la región es vulnerable y cuya calidad es baja porque no ha generado «gobiernos

efectivos», ni ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la mayoría, con lo cual se confunde el proceso de participación e influencia política de la ciudadanía y la efectividad del gobierno (resultados de gestión, buen o mal gobierno). De esta misma manera los autores nos plantean que: *la democracia de calidad y el buen gobierno son dos objetivos deseables, pero el valor de cada uno puede ser entendido más claramente si se analizan como conceptos distintos. Democracia de alta o baja calidad es una cosa, y buen o mal gobierno es otra. Un gobierno democrático puede producir resultados deficientes a los ojos de algunos o muchos, sin dejar por ello de ser democrático (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 2000).*

Para estos autores la calidad de la democracia se basa en cinco dimensiones conceptuales: *decisión electoral; participación; respuesta a la voluntad popular; responsabilidad y soberanía*. En este orden de ideas, y por analogía y coincidencia de estas dimensiones con algunas definiciones de Gobernanza podríamos plantear: ¿que calidad de la democracia es igual a gobernanza? Lo que si es importante, es que la democracia no debe confundirse con la efectividad del gobierno de turno, esa falta de diferenciación entre el Estado – Gobierno y administración distorsionan lo que nos presentan como la calidad democrática o falta de *Gobernanza*.

Para concluir este ensayo, y en base a las discusiones y análisis de los diferentes autores aquí mencionados, nos queda aportar que el proceso constituyente de nueva *Gobernanza* que recorre el continente muestra una paradoja sorprendente. Mientras es una expresión notable de búsqueda de participación ciudadana en las políticas publicas que ha generado innovaciones de prácticas y normas, y en algunos casos un orden jurídico de avanzada universal. Este proceso se encuentra influenciado por los liderazgos personalistas, que en los últimos años han marcado las democracias de la región. En donde se juega buena parte de la tensión dramática entre democracia (clásicamente entendida) y justicia social, teniendo como eje al ciudadano identificado con su líder y su política de redentor.