



RED
GOB

Reunión
anual

Red Eurolatinoamericana
de Gobernabilidad
para el Desarrollo

9 / 10 Diciembre 2004



Generalitat
de Catalunya

RED
GOB
Red Eurolatinoamericana
de Gobernabilidad para el Desarrollo

iig
INSTITUT
INTERNACIONAL
DE GOVERNABILITAT
DE CATALUNYA



Relatoría

Reunión Anual

**RED EUROLATINOAMERICANA DE GOVERNABILIDAD PARA EL
DESARROLLO**

Mesas Temáticas y Presentación de Perfiles de Gobernabilidad

Barcelona, 9 y 10 de Diciembre del 2004

Claudio Galán

Ivo Hernández

Programa de Actividades

Jueves 9 de diciembre

9 a.m- 10:15 a.m

Sesión inaugural

Coordinador: **Fernando Carrillo Flórez**, Consejero Principal del BID en Europa

Marco Ferroni, Subgerente Departamento de Desarrollo Sostenible, BID

Joan Prats, Representante de la REDGOB

Juan Pablo De Laiglesia, Secretario general, AECI

Jesús Maestro, Secretario de Cooperación Internacional, Cataluña

10: 15 a.m-11: 30 a.m

Mesa Temática

Democratización y Desigualdades en América Latina y el Caribe

Coordinador: **Edmundo Jarquín**, Jefe, División Gobernabilidad, Estado y Sociedad Civil, BID

Participantes:

- Manuel Villoria, Instituto Ortega y Gasset, España
- Laurence Whitehead, Official Fellow, Nuffield College, U. De Oxford
- Patricio Meller, Investigador CIEPLAN, Chile
- Joan Prats, Director, IIG
- André Singer, Portavoz de la Presidencia de Brasil

2:30 p.m – 3 p.m

Metodología de los perfiles nacionales de gobernabilidad

Presentador: **Mikel Barreda**, IIG

Los Perfiles Nacionales de Gobernabilidad

3 p.m- 4:30 p.m

Bolivia

Coordinador: **Carlos Melo**, Representante del BID en Bolivia

Presentación a cargo de **Andrea Costafreda**, IIG

Comentaristas:

- **Luis Verdesoto**, Profesor de la FLACSO, Ecuador
- **José Antonio Quiroga**, Director Ejecutivo Plural Editores, Bolivia
- **José Luis Rhi-Sausi**, Director Centro de Estudios de Política Internacional, Italia

5 p.m- 6:30 p.m

El Salvador

Coordinador: Jorge Sapoznikow, Jefe de División de Modernización Del Estado, Región 2, BID

Presentación del perfil a cargo de Joaquín Villalobos, U. de Oxford

Comentaristas:

- Rafael Garranzo, Subdirector General, AECI
- Manuel Guedán, Director CICODE, U. De Alcalá de Henares
- Laurence Whitehead, Official Fellow, Nuffield College, U. de Oxford
- Fátima García, Profesora Titular de Ciencia Política, U.de Salamanca

8 p.m

Presentación del libro “Democracia con Desigualdad”

Viernes 10 de diciembre

9 a.m- 10:30 a.m

Ecuador

Coordinador: Xavier Comas, Jefe División de Modernización del Estado, Región3, BID

Presentación a cargo de Joan Oriol Prats, IIG

Comentaristas:

- Mark Payne, Asesor de la División de Gobernabilidad, BID
- Jörg Faust, Instituto Alemán de Estudios Internacionales, Bonn
- Flavia Friedenberg, Profesora Ayudante, U. De Salamanca
- Rafael Grasa, Vicerector, Universidad Autónoma de Barcelona

11 a.m- 12:30 p.m

Propuestas de elaboración de nuevos perfiles de gobernabilidad

Coordinador: Rafael Garranzo, Subdirector General, AECI

Presentación de futuros perfiles de la REDGOB

Perú

- Jörg Faust, Instituto Alemán de Estudios Internacionales, Bonn
- Daniel Zovatto, Director Regional América Latina, IDEA, Suecia

Argentina

- Klaus Bodemer, Director, IIK, Hamburgo

Comentaristas:

- Gerardo Le Chevallier, Jefe de la Unidad Electoral, Misión ONU en Haití
- Jaime Ordóñez, Director, Instituto Centroamericano de Gobernabilidad, Costa Rica

2:30 p.m- 4: 00 p.m **Mesa Temática**

Seguridad , Democracia y Desarrollo

Coordinador: Klaus Bodemer, Director IIK, Hamburgo

Participantes:

- Manuel Alcántara, Director, Instituto de Iberoamérica, U. De Salamanca
- Hugo Fruhling, Director, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, U. de Chile
- Jaume Curbet, Editor, Revista *Seguridad Sostenible*, IIG
- Mercedes S. Hinton, London School of Economics, Reino Unido

5:00 p.m- 6:30 p.m **Mesa Temática**

En Defensa de la Política

Coordinador: Fernando Carrillo, Asesor Principal, Representación Especial en Europa, BID

Participantes:

- Joan Prats, Director, IIG
- Horacio Serpa, Vicepresidente de la Internacional Socialista, Colombia
- Carlos Doré Cabral, Secretario de Estado, República Dominicana
- Elena Flores, Fundación Pablo Iglesias, España

7:00 p.m **Acto de Clausura**

Fernando Carrillo Flórez, Consejero Principal del BID en Europa
Agripino Núñez, Rector de la Pontificia Universidad Católica Madre y
Maestra en Santo Domingo
Ludolfo Paramio, Director Departamento Análisis y Estudios, Gabinete de la
Presidencia del Gobierno, España

Las Mesas Temáticas

- Mesa Temática Número 1: **Democratización y Desigualdades en América Latina y El Caribe**¹.

El análisis de la mesa temática número 1 se inició con las palabras de quien moderó la siguiente discusión y presentación de ponencias: **Edmundo Jarquín**, Jefe de la División Gobernabilidad, Estado y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo. El moderador ya desde el comienzo, puso sobre la mesa tres precisiones en el debate, cada una producto de las recientes investigaciones que el Banco y otros organismos han llevado a cabo:

1) América Latina creció mucho durante los años 1900-1970. De hecho se trata, en términos brutos, de la región que mas creció mundialmente. Pero lo ha hecho sin resolver los problemas de pobreza y desigualdad. En ambos casos, se trata de complicaciones estructurales que no son propiamente nuevas ni relacionables con la democracia. 2) En el BID se acuñó el término de “déficit de democracia” precisamente con el objetivo de destacar que las políticas públicas en el contexto de inclusión, han estado limitadas en la región Latinoamericana. 3) La llamada “tercera ola de la democracia” omite ciertos factores importantes que se pretenden incluir en la segunda edición del libro “La Política Importa” a ser editado próximamente por el Banco. En estricto sentido, se puede hablar de “recuperación de la democracia” realmente en sólo dos estados: Chile y Uruguay. No es válido el uso del mismo término y su contexto para el resto de los países. “Recuperación del Proceso de Conducción de Democracia” sería probablemente más exacto para Brasil o Argentina, pues ambos casos retoman a fines de los 80’s un camino inacabado en sus democracias a partir de 1978. En otros países, en cambio, se parte estructuralmente casi desde cero.

Luego de esta concisión terminológica y para la conformidad con las variables que han afectado la consolidación de la democracia en la región, Jarquín cerró observando que en América Latina el “déficit democrático” tiene que ver directamente en la progresiva sustanciación de una democracia con desigualdad tal y como se ha dado durante años.

¹ Los panelistas habían sido previamente invitados a responder a una o a varias de las siguientes preguntas:

- a) Cómo ha sido el proceso de consolidación democrática de América Latina frente a la consolidación de las metas del desarrollo económico y social? Ha habido convergencias o divergencias?
- b) A qué conclusiones nos lleva la preocupante tendencia de opinión en la región consignada en el reciente Informe del PNUD sobre la democracia, según el cual, la mayor parte de los Latinoamericanos aceptaría un sistema autoritario si es capaz de resolverle sus problemas económicos?
- c) Cómo se resuelve el dilema de la necesidad de continuar consolidando procesos democráticos en la región cuando, según algunos, ello ha implicado costos de transacción muy altos en materia de gobernabilidad y eficiencia en la gestión de las políticas públicas?
- d) Cómo pueden combatirse las desigualdades con base en una agenda de reforma política? Es ello posible? Existen experiencias en la región que puedan señalar un camino en esa dirección? Puede Europa señalar alguna dirección a América Latina?
- e) La institucionalidad informal materializa y agudiza dramáticamente los escenarios de desigualdad en la región Latinoamericana. Cómo puede la reforma institucional dirigirse a la institucionalidad informal? Cómo repercute la institucionalidad formal en la informal en el campo de las desigualdades? Cómo diseñar una política social eficaz en ese campo?

El primero de los ponentes en la mesa, **Manuel Villoria**, Director del Departamento de Gobierno del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, comenzó su disertación formulando un interrogante abierta: existen o pueden existir convergencias entre el desarrollo económico y social y la democracia en América Latina? A su juicio, y cuando menos teóricamente, prevalecen impedimentos importantes para que esto pueda producirse. La teoría racional condena el desempeño político en América Latina, pues las clases políticas actuarían para su propio beneficio e interés. La crítica al aspecto representativo viene sobre todo de allí, de la creencia en la racionalidad egoísta de los políticos, los cuales sólo se preocupan de su reelección, circunstancia que posteriormente les lleva a evitar medidas impopulares y a abusar de su cargo.

En cuanto a su crítica al aspecto agregativo, la razón se basa en que no existe ningún sistema de votación o de elección colectiva que no sea altamente vulnerable a comportamientos autoritarios, o a la manipulación de agendas y reglas por astutos actores quienes sólo pretenden favorecer los productos o impactos sociales que a ellos les interesan. La democracia tiene por tanto un alto componente de manipulación funcional. Hay que intentar buscar calidad en las democracias, lo que va mas allá de las elecciones, y en cambio fomentar la participación efectiva y la comprensión de las políticas e inclusión en ellas; lo que su vez demanda condiciones de ciudadanía y de vida óptimas como para poder participar en política. Desde esa perspectiva, y entendiendo así el ciclo de políticas públicas y representación, es muy difícil afirmar que haya una auténtica consolidación de la democracia en toda Latinoamérica. Sí existen democracias de mínimos, pero faltan por construir democracias de calidad.

Los datos del *latinobarómetro* y otros medidores sociales y políticos, recuerda el ponente, son bastante pesimistas cuando se habla de consolidación de democracia con base en su calidad. La deslegitimación del sistema tiene que ver sobre todo con la solución de un modelo de democracia de mínimos, que no ha satisfecho ni satisface los requerimientos, demandas y expectativas de la población. Hay también, según Villoria, problemas de desigualdad económica y psicológica por cuanto se depende de las élites que gobiernan y a éstas se les considera como grupos distantes. No pueden los ciudadanos, nos dice, mirar a los ojos de los que mandan y esto, que parece sólo una imagen, tiene efectos importantes sobre la confianza en todo el sistema político. Es difícil confiar en las instituciones si no hay confianza en los actores mismos, pues dada esta distancia aparentemente insalvable, y la consecuente falta de credibilidad derivada, no se cree posible que haya o que sea posible el mismo trato para todos. Esto a la larga lleva a la apatía política y a la alienación con respecto a la cultura democrática. Además, los partidos políticos se construyen como máquinas de prebendas y de regalos². No tienen incentivos para dar respuestas

² Como quiera que existen elecciones más o menos libres, precisa Villoria, existen largas y costosas campañas que hay que financiar. La financiación se realiza de manera bastante opaca, pues aunque existan ayudas públicas a los partidos, éstas son insuficientes para cubrir los inmensos costos de las referidas campañas. Por ello, numerosos empresarios nacionales y extranjeros participan de forma activa en su financiación, esperando a cambio recompensas si gana el partido financiado. En una sociedad con alto grado de desconfianza interpersonal, con fuerte intervención estatal y sin instituciones que marquen claras reglas del juego, el mercado no existe como espacio para la libre competencia. Más

importantes pues son una élite que se limita a dar satisfacción a otra(s) élite(s). El mercado se ve distorsionado en su funcionamiento natural pues estos partidos se limitan a comprar favores para mantenerse, y a la larga degeneran en “*rent-seekers*”, que compran favores y venden personas. No son capaces de formar productos eficaces, democráticamente hablando.

Señala que, observando al gobierno, no hay incentivos para crear una administración pública eficaz e independiente. Existen siempre mecanismos para obviar esta idea de una administración profesionalizada pues hay una inercia creada por el pasado; debido a esto, las políticas públicas se hacen sin tener en cuenta los intereses generales, sino los del momento. A la par, los medios de comunicación no son contrapeso efectivo, bien porque no hay prensa libre o independiente, bien porque ésta no lleva a cabo una crítica eficaz. El poder judicial está co-optado y la fase de progreso se ve limitada por la influencia política y por la lealtad a los patrones políticos dentro de las cortes. Esto genera como consecuencia la impunidad de las políticas corruptas, lo que a su vez genera más desigualdad, más desconfianza, y todas estas variables renuevan la persistencia del ciclo. En resumen, dice Villoria, unas políticas de desarrollo económico no son compatibles con instituciones que a su vez tienen un trasfondo de intereses distinto. Las instituciones requieren no sólo de estructuras eficaces y bien diseñadas, sino personas honestas y con valores, y esas personas no son solamente un tipo de *homo economicus*.

El segundo de los ponentes convocados, **Lawrence Whitehead**, Profesor del Nuffield College de la Universidad de Oxford, observó una paradoja en el tema central que proponía la mesa de análisis: si bien América Latina ha sido mundialmente la zona con más progreso en la democratización, también y al mismo tiempo, ha sido una región que en los últimos 20 años ha estado estancada o en retroceso en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social. Son diversos los indicadores (coeficiente de Gini, informe de la OIT) que nos comprueban y señalan que persiste más desigualdad en ésta región que en ninguna otra. Esto es una tensión o contradicción profunda, y la gobernabilidad trata de hacerlo o convertirlo en algo productivo. Whitehead recalcó que si bien las cifras de pobreza presentadas por la OIT son muy altas en términos absolutos, en términos relativos están algo mejor que en años recientes aunque no se logran las metas de desarrollo del milenio. Hay entonces, nos recuerda, un progreso auditable sólo en términos proporcionales.

El ponente observó que en AL durante el año 2003 no ha habido aumento en el consumo *per capita*; por lo demás, éste es distribuido de manera muy desigual lo cual (dicha desigualdad en la distribución) ha aumentado sensiblemente en algunos países. Un nuevo factor que incrementa la desigualdad en varias sociedades es el hecho de que existan familias que tienen acceso a divisas por las remesas provenientes de

bien es un campo de batalla en el que puede triunfar quien tenga menos escrúpulos. Así pues, el empresario encuentra innumerables costos de transacción y la financiación a los partidos es uno más de entre ellos. En general, existe un incentivo claro para los buscadores de rentas. Una vez en el Gobierno, el partido o partidos beneficiados por la ayuda empresarial proceden a institucionalizar dichos apoyos. Por una parte, devolviendo favores a través de privatizaciones, desregulaciones, contratos, concesiones o normativas fraudulentas. Por otra, exigiendo nuevas derramas que ayuden esta vez a mantener unas finanzas sanas al partido y a sus dirigentes.

familiares en el exterior. Aunque se puede decir, en términos generales, que en el mundo ha habido una mejoría en el ingreso, claramente éste no es el caso en América Latina, pues allá no se refleja este aumento en los ingresos, como ha sido el caso en China y en países de Europa del este.

Whitehead destacó cinco puntos analíticos relacionados con el actual *status* político y el retraso socio-económico vigente en América Latina, a saber: temas conceptuales; problemas de estadística y medición; distorsión tecnocrática desde de los años 90; necesidad de tolerar cierto grado de conflictividad social para absorber las tensiones entre libertad y progreso; la virtud del principio de universalidad, no sólo como derecho político, sino como fundamento material para la ciudadanía democrática. Ahondando en estos puntos recalcó que: 1) Es un error insistir en la relación entre pobreza y desigualdad, ya que de manera frecuente acarrea malentendidos entre los conceptos. Se trata de variables distintas, aunque no se debe olvidar su interacción. Tanto la desigualdad como la pobreza son fenómenos multidimensionales, y sería peligroso ponerlos en bolsas distintas cuando sabemos hay fenómenos de “*overlap*” o intersección entre ellas. Se debe distinguir entre las formas de pobreza y desigualdad que inspiran un rechazo en el sistema, y aquellas que no lo hacen. 2) Hay muchos problemas de medición en los estudios realizados. Por ejemplo: hay gente que entra y sale del límite de dos dólares por día varias veces al año (estándar fijado para medir la pobreza). Estos flujos, y la movilidad de los valores para medir la pobreza, son precisamente los que hacen más difícil clasificarla. Es una ilusión pretender que se puede solucionar toda esta situación con una focalización estadística y apolítica únicamente. Este fue un error típico de los tecnócratas de los 90. Entonces se quiso sacar el tratamiento de la pobreza del campo de la política dándose sólo a la estadística. 3) En democracia hay que fomentar el diálogo y el debate sobre cómo enfrentar el debate. Cierta conflictividad positiva puede buscar encausar las tensiones para producir soluciones

4) La democracia significa que hay una igualdad formal en los derechos ciudadanos, es decir, que existe universalidad. ¿Puede esto dejarse allí? ¿O acaso será mejor reconocer también el universalismo en el campo social?

El Tercer ponente, **Patricio Meller**, Investigador del CIEPLAN en Chile, centró su discurso en dos grandes vertientes: a) Motivación y urgencia de la situación en América Latina. b) Requerimientos para enfrentar esta situación de urgencia en la región.

Para Meller existe un fundamentalismo sistémico en la búsqueda de soluciones absolutas: En primer lugar el Estado, en segundo el mercado. Cuando algo malo sucede la culpa es siempre de los otros: no hay ni se produce autocrítica sobre la responsabilidad propia. Por no haberla, ni estado ni mercado parecen funcionar. Por ello América Latina se está quedando rezagada en los últimos 50 años. Hace tres décadas el ingreso *per cápita* relativo era de un 30% respecto al de los EUA; en el 2000 era ya menos del 20%. En Asia, en cambio, antes era de un 10% y ahora para el año 2000 escaló hasta un 35%. Se observa además que la canasta exportadora de la región se ha reducido. Igualmente la distribución del ingreso, a pesar de los múltiples planes de desarrollo, ha sido invariante en términos positivos, cuando no claramente

creciente en términos negativos. En América Latina subsiste la noción de explotadores y explotados, mientras que la globalización incrementa la concentración de capitales, lo que sólo beneficia a unos pocos. Las políticas sociales como las conocemos actualmente, no son suficientes y se requieren otras opciones.

Meller indica, como precondiciones para un posible desarrollo, el que haya estabilidad, eficiencia y equidad, y por supuesto, estabilidad democrática. Pero en contra de la estabilidad económica y política atenta el hecho que dentro de un mundo globalizado suelen aumentar los *shocks* que afectan a los trabajadores no calificados, y a través de ellos, a las familias con menos ingresos. Son los pobres quienes pierden más durante las recesiones. Y lo que se pierde, es siempre más que lo que después pueden recuperar cuando no hay recesiones. No hay políticas a largo plazo en la región para evitar, o cuando menos aliviar, tales fenómenos. Observó el ponente que de todos los instrumentos posibles, el de mayor inclusión social es el empleo. El dilema mayor es entonces cómo lograr mayores fuentes de empleo, pues en Latinoamérica no se está generando empleo y los trabajos que se generan pertenecen al campo de lo informal, lo que equivale a estar desprovistos de regulación, legislación y garantías. A su juicio, existen otros dos problemas: Por un lado las tasas de inversión en la región, y por otro, y el uso y aprovechamiento de tecnologías modernas. En cuanto a lo primero, Meller destacó que las tasas de inversión en Asia son de un 35% mientras que América Latina sólo llegan 18%.

Sobre el uso de tecnología moderna plantea la siguiente interrogante: ¿por qué América Latina no usa las tecnologías más modernas, ni genera ideas cuantitativamente significativas en este campo? Para él, una de las posibles razones es que existe en la región un muy bajo nivel de capital humano. Piensa que para superar este escollo habría que incrementar la inversión en educación, lo cual nos ayudaría posteriormente en otras tales como el crecimiento económico y social, así como en lo concerniente a la equidad. Antes, el problema de base era la cobertura de la educación; ahora es el de la calidad del sistema educativo. La situación en ese sentido ha variado y el problema requiere de nuevas soluciones. La educación precisa inversión: eso lo sabemos y entendemos, nos dice. ¿ Pero dónde se debe invertir para hacerla más efectiva y con resultados que se puedan medir? ¿ En cuál sector?

El factor demográfico de la región también presenta necesidades específicas. Si sabemos que la tasa de fertilidad de América Latina es de 3,2 en tanto que en Asia es de 2,2 , tenemos un problema demográfico que por su expansión y topología causa presiones en las familias de bajos ingresos. Esto genera el problema de que haya una educación de baja calidad para los niños. Se trata de la entrada en el círculo vicioso de la pobreza.

Meller es del criterio que habría que volver a pensar en las respuestas. La opción de usar la solución tributaria para resolver lo social no ha dado el resultado esperado y es en sí misma muchas veces fuente de desigualdades. Necesitamos, dice ya para cerrar, una visión articulada del futuro, con pacto social de por medio donde los empresarios, el gobierno, y la sociedad entera comprendan la gravedad de los hechos y el beneficio de las soluciones.

El moderador, **Edmundo Jarquín**, intervino en este punto para recordar que el tema de la equidad ha sido muchas veces discutido al margen de la política, lo que, de manera paradójica, es el mayor instrumento de promoción de una posible equidad. Percibe el hecho de que allí también nos hemos olvidado del discurso de la fiscalidad y de su necesaria mejoría, discurso que nos permite que haya suficientes recursos para atender las necesidades sociales.

El cuarto ponente, **Joan Prats**, Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, comenzó observando que se está instalando la desesperanza en Latinoamérica debido a ciertas fallas en la obtención de resultados políticos positivos. Como contrapartida, la democracia ha venido presentado nuevos actores, pues algunos de los antiguamente excluidos están despertando. Justamente en torno a ello, dice Prats, la política es el descubrimiento de rutas distintas en medio de mundos conflictivos. La desigualdad de que hablamos, continúa, está forjada en 3 siglos de estructura colonial. Por ello, y como ejemplo, el país menos desigual de América Latina es más desigual que cualquier país desarrollado o de Europa del este. Además, el fenómeno de producción de desigualdades no se detiene: a partir de la segunda mitad de los años 90 se registra un empobrecimiento gradual pero consecuente de las clases medias. La desigualdad se manifiesta sintomáticamente en la exclusión de los beneficios del sistema, como es el caso de la educación y la salud (mortalidad infantil por ejemplo). El mapa de las desigualdades, nos advierte Prats, limita el acceso al empleo de calidad, etc. Con tanta desigualdad se hace más difícil la reducción de la pobreza y esto se traduce consecuentemente, en un menor desarrollo social.

Para descubrir la desigualdad y poder trabajarla, señaló Prats, hay que ver la cadena institucional que la produce. Las instituciones tal y como están en muchos países de la región Latinoamericana producen desigualdad. La causa de esta persistencia y crecimiento de la desigualdad social, es que la construcción de las instituciones ha respondido primariamente al interés de las élites. Las relaciones entre las élites y los pobres, cuando existe, es una relación clientelar. A mayor peso de esta variable de clientelismo, habría menores incentivos para que las élites se esmeren en producir otros mecanismos en el estado que promuevan la inclusión y participación amplia. Las instituciones expresan equilibrios distributivos entre los actores sociales y es en ellas donde se producen las políticas públicas que al final deberían ser para beneficio común. Las instituciones informales (clientelismo, etc.) son sub-productos sistémicos de las democracias electorales. Se generan a partir de la incapacidad del estado para resolver los problemas de modo pacífico y productivo e inclusivo en todos los sectores sociales. Ante la debilidad institucional de los partidos, desvirtuados en su función representativa, las instituciones democráticas tienen grandes dificultades para poner en marcha las políticas que se requieren para el desarrollo. Necesitamos pues, dice Prats para cerrar, del buen oficio de los políticos.

El quinto y último de los ponentes de esta mesa temática, **Andrés Singer**, aclaró el origen personal de sus ideas como Profesor de la Universidad de Sao Paulo, no obstante ser actualmente Portavoz de la Presidencia del Gobierno de Brasil. Comenzó por señalar que existe una divergencia evidente en el proceso de democratización de América Latina pues si bien ha habido un aumento numérico en las

democracias, éste no se ha visto reflejado en la calidad de la democracia ni en una reducción tangible de la desigualdad. Para comprender este retraso y la carencia de producción de resultados satisfactorios, hay que reintroducir el análisis histórico, nos dice, entendiendo que a los países desarrollados les han tomado muchísimo tiempo llegar y a estos actuales índices de igualdad que ostentan.

Si bien el apoyo a la democracia, dice Singer, es bajo en América Latina de acuerdo a varios medidores, se ha mantenido y no ha seguido descendiendo. Esto es, en cierta manera, un factor si no positivo, cuando menos no negativo y hasta en cierta forma esperanzador. En Brasil el apoyo a la democracia está estabilizado en algo más del 50% de los encuestados. Desde el punto de vista de la adhesión a la democracia se puede decir que si bien no es alta, tampoco es bajísima. Hay todavía un terreno fértil para posiciones autoritarias, cierto, pero éste no ha crecido. Aunque los gobiernos siguen caminando a distintas velocidades hacia una mayor capacidad de gestión y de eficiencia, hay que recalcar y reiterar que la democracia ha contribuido a aumentar la eficiencia del Estado, no a disminuirla.

Singer igualmente advirtió sobre el significado y realidad de la idea de reformas políticas. Cuando se habla de reformas políticas, nos dice, se habla fundamentalmente de reformas electorales y partidarias. La experiencia histórica muestra que estas reformas empiezan de una forma, pero el problema es que no se sabe cómo terminan. En el caso Brasileño son tres temas/reformas las que se discuten actualmente: 1. financiamiento de campañas políticas; 2. voto en lista cerrada; 3. posibilidad de migración partidaria. De esas tres reformas la más importante sea quizás la que discurre sobre el financiamiento público de campaña para lograr una menor influencia del poder público en las elecciones.

Ya para concluir, los ponentes presentaron algunas observaciones en torno a interrogantes diversas que les fueron formuladas.

Villoria: La financiación pública no resuelve mucho si no va acompañada por el control de los gastos en las campañas electorales y de los partidos políticos.

Whitehead: Puede ser conveniente utilizar la historia y usar los ejemplos como el de Inglaterra en 1830. En Europa, por ejemplo, la social democracia nació no solo de la lucha de clases, sino de la lucha de naciones. Es importante cuando hablamos de Latinoamérica, y en favor de la especificidad de cada caso, distinguir entre países.

Meller: Una solución para aumentar el ahorro podría ser el ahorro forzoso. Pero la globalización, tal y como está planteada, ya está trazando una diferencia de ingreso entre mano de obra calificada y no calificada. Esto genera un diferencial negativo con respecto a la mano de obra no calificada que es difícil de compensar. El pesimismo, sin embargo, no tiene lugar en la región si se mira la historia reciente pues en los 90 la inflación era de tres dígitos, y ahora no lo es. La discusión es más seria cuando nos concentramos en buscar alternativas de políticas viables para cada país y sobre todo, en cómo hacer para crecer, en cómo lograr generar empleos productivos.

Prats: Mejor es hablar de democratizaciones y no de democracia en Latinoamérica. Nunca hubo allí una democracia plenamente consolidada. No hay pues, propiamente hablando, crisis de democracia en

América Latina sino de los modelos de gobernabilidad democrática. Las crisis de gobernabilidad son oportunidades para mejorar las condiciones existentes en esos mismos modelos. Por otra parte, la llamada “institucionalidad informal” debe ser investigada y sistematizada. La política no es solamente la aplicación de valores y principios, sino la función de mantener la gobernabilidad y la cohesión en una sociedad libre. La ética política, en este sentido, o es práctica y vinculada a la práctica, o no es sino palabra.

Singer: a pesar del cuadro de desigualdades actuales de América Latina, podemos decir que la democracia avanza en la región. La experiencia alemana, basada en el estudio que nos presentaron Almond y Verba en 1950, muestra que sí es posible consolidar lentamente la democracia, a pesar de que las encuestas digan lo contrario y parezca haber viento perenne en contra. Hay en la región una rápida institucionalización de los partidos, y la diferenciación de izquierda y derecha ha sido puesta en claro para el electorado, con consecuentes resultados de alternancia y fuerte indicaciones positivas de que la democracia pudiera tener positivo desarrollo y afianzamiento en América Latina.

- Mesa Temática Número 2: **Seguridad Democracia y Desarrollo**³

La moderación de esta mesa y de sus ponentes estuvo a cargo de Klaus Bodemer, Director del Instituto de Estudios Iberoamericanos de la Universidad de Hamburgo, quien introdujo el tema mostrando dos tendencias contradictorias existentes en el panorama de la seguridad en América Latina. Por una parte la tangible restauración de la democracia en la región, la misma que ha pacificado la zona parcialmente brindando confianza mutua entre diversos actores institucionales, y la subordinación de las fuerzas armadas nacionales a los gobiernos de los países. Por otra parte, advierte, y casi como un fenómeno indetenible, es innegable un aumento espectacular de la violencia y de la inseguridad pública en las grandes ciudades. Al aparente contrasentido de estos factores se suma, dice el moderador, la lucha anti-terrorista iniciada en forma clara y abierta desde el 11 septiembre del 2001, y los cambios en materia de política de seguridad interior y exterior de muchos países a raíz de ello a nivel mundial. Una consecuencia ha sido la militarización en áreas de seguridad.

³ Los panelistas fueron previamente invitados a responder una o varias de las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los cambios reales que ha sufrido América Latina por cuenta de la nueva agenda de seguridad que se ha puesto en marcha después del 11 de septiembre de 2001? ¿Qué costos políticos, económicos y sociales ha generado en la región?
- ¿Qué capacidad real tiene América Latina de ser protagonista de una nueva agenda de seguridad hemisférica? ¿Están siendo atacadas adecuadamente las amenazas del crimen organizado, la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo con instrumentos regionales y supranacionales? ¿Hay posibilidades de un espacio común para hacerlo?
- ¿Cómo se interconectan los temas de la seguridad global, la seguridad hemisférica y el ámbito de la seguridad ciudadana y local? ¿Qué implicaciones tiene ello sobre la agenda de desarrollo?
- ¿Debe abordarse el tema de la seguridad de manera integral e interdisciplinaria abordando la problemática de la seguridad económica, social, política y humana en general? ¿Qué efectos tiene sobre la agenda de desarrollo de la región Latinoamericana?
- ¿Cuáles son los principales desafíos de la próxima década en América Latina y el Caribe en materia de seguridad? ¿Qué rol puede jugar Europa en dichos escenarios?

La inseguridad luego del 11 de septiembre surge a partir de las preocupaciones de la vida diaria, más que un eventual caso de ataque exterior como se pensaba anteriormente. Además, y ya enfocados directamente en las sociedades Latinoamericanas, el predominio de la anterior violencia política ha dado paso a una violencia social debida a la pauperización de grandes capas de la sociedad. Cualquier pretensión de respuesta adecuada tiene forzosamente que ir, según Bodemer, mas allá de soluciones judiciales y policiales hasta ahora planteadas, y debe tener en cuenta factores sociales de exclusión social e inseguridad.

El primero de los ponentes de la mesa temática número 2, **Manuel Alcántara**, Director del Instituto de Ibero América de la Universidad de Salamanca, empezó por recordar que los niveles de desarrollo en América Latina son, de país a país, muy diferentes. Los distintos índices (según índices del freedom house, del PNUD) y todo otro intento de evaluar la democracia, nos muestran clasificaciones muy variadas entre los índices de desarrollo de los países. Hay por tanto, dice Alcántara, varios niveles de desarrollo en los países de la región. Un punto común que sin embargo los distintos informes avalan es que en Latinoamérica, casi todas son democracias electorales. Pero cuanto el análisis va mas allá de este diagnóstico general, las dimensiones tocantes a los niveles de ciudadanía civil, social y política, presentan por su parte apreciables desniveles. Además, los índices de confianza popular en los sistemas democráticos son bajos. La política en estos países, precisa Alcántara, se concibe más en términos de participación que de representación, lo que explica algunas crisis que han producido casos de populismo, ya sea suave o leve.

Con todo, se puede observar que los partidos siguen articulando la vida política en muchos países, ciertamente con algunas excepciones. Alcántara nota que se siguen manteniendo firmes las identidades partidistas en muchos de los países de la región a pesar del mismo repudio que existe, y se ha venido cuantificando respecto a los partidos. Esta identificación y militancia se traduce en proximidades y apoyos electorales a los mismos.

Otro factor característico es que el ciclo continuo de la reforma política permanece abierto (Colombia, Bolivia, Ecuador), lo que refleja sintomáticamente la permanencia intrínseca de una visión neo-institucional y algo fetichista en las posibles bondades de la ingeniería institucional. La violencia es uno de los problemas más marcados en todos los países, y sin embargo se articulan pocas políticas públicas efectivas para atenuarla. Es el principal tema de interés que no es tratado en las campañas electorales, a pesar de ser el monopolio de la violencia legítima una de las más directas propiedades del estado. Latinoamérica, recuerda Alcántara, es la región con más violencia activa del mundo, incluso por encima de África y Asia. Un problema social sustantivo que si no se aborda, ofrece un alejamiento de la política real que esperan los ciudadanos. Para concluir, Alcántara observó que la dimensión multicultural pareciera estar explícitamente ausente de la política Latinoamericana, a pesar de ser un factor constante en todos los países. También se excluye de las discusiones el avance de otras religiones que no son la

católica, y el lento despertar de movimientos regionalistas con identidades autóctonas que han sido modificados por la descentralización electoral.

El segundo ponente fue **Hugo Fruehling**, Director del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, quien sugirió desde el comienzo como una buena estrategia, el cotejar los dilemas de la seguridad de América Latina con la seguridad interna de los países, es decir, los principios de seguridad externa y seguridad interna dada la real relación que existe entre ambas. Definió la Seguridad como la capacidad del colectivo social para enfrentar de manera eficiente amenazas con el uso de la violencia, de manera que ese mismo grupo pueda llegar a los fines que decida. Esta idea de seguridad enfrenta actualmente, según su juicio, desafíos que son nacionales e internacionales, pues diversos hechos generados internamente pueden llegar a tener repercusión internacional y nacional (es el caso del terrorismo y del narcotráfico). La seguridad hemisférica, en cambio, como caso y concepto, es otra cosa. Serían por ejemplo aquellas amenazas a la seguridad que los países piensan que pueden garantizarse desde el sistema americano. Se enfrentan colectivamente para su solución. La agenda hemisférica de seguridad se concibió para conflictos entre estados y nacía de parte de estos para asentar su seguridad interna. Era básicamente una agenda política.

Refiriéndose a Latinoamérica acotó que si bien es violenta internamente, se trata de una región sin conflictos internacionales. América Latina, precisa, no se encuentra en el centro del conflicto mundial agrupado hoy entre Estados Unidos, Gran Bretaña y el Islamismo radical. No existen en la región, por ejemplo, armas de destrucción masiva. Las fuentes de conflicto más relevante son en cambio, endógenas. Por ejemplo, la situación colombiana parece haber cambiado poco a consecuencia de los ataques a las Torres Gemelas y los intentos de Estados Unidos por buscar un común denominador de respuesta militar o de coordinación militar frente a las llamadas nuevas amenazas, ha sido recibido con gran frialdad.

Por el contrario, la disminución de potenciales conflictos entre estados latinoamericanos es algo mensurable: ha habido excelentes resoluciones de conflictos limítrofes en los 90 y avances en medidas de confianza mutua entre países. En ese sentido, incluso varias naciones han tenido participación colectiva y mutua de sus FFAA para homologar gastos militares, para producir acciones conjuntas (caso intervención en Haití). En cuanto a la seguridad hemisférica ha habido otros avances: los ministros del interior del MERCOSUR se reúnen cada 6 meses para compartir información de sus países; hay pactos referidos al terrorismo y a las drogas para producir soluciones comunes. Esa segunda agenda, por cierto, ha sido dominada por EUA y sus intereses actuales. Allí se puede ver un efecto paralelo de la nueva agenda de seguridad. El impacto fundamental del 11 septiembre para Latinoamérica ha sido el uso por parte de EUA de esos trágicos eventos para imponer o implementar una agenda de control de drogas y una militarización en áreas de seguridad interna, de donde ya habían salidos los militares luego de las democratizaciones en los 90. Se pretende, según esta agenda, ubicar al narcotráfico y al terrorismo como máximas prioridades para países que tienen otros problemas, advierte el ponente. Allí no está la mayor dificultad de muchos de nuestros países, sino en las instituciones y políticas precisas para enfrentar la seguridad interna y común. No tiene sentido forzar coordinaciones de inteligencias nacionales que

muchas veces no existen, o están corruptas y politizadas. Para sustentarse, Fruehling observa que la confianza en la policía es, en nuestra región, de las más bajas del mundo. Muchos crímenes no se denuncian porque la policía, se dice, no va a hacer nada. El problema mayor de seguridad ciudadana está entonces en el plano interno para nuestros países.

Por último, y enfocando al tema de que la red de gobernabilidad es una agrupación de centros de estudio tanto Europeos como Latinoamericanos, Fruehling abordó el tema de las colaboraciones policiales y de inteligencia que existen y han existido entre las regiones. Europa, a su juicio, ha estado muy presente en diversos países de Latinoamérica en cuanto a asesoría y presencia policial. La policía de Nicaragua, por ejemplo, ha recibido entrenamiento por parte de la policía sueca; en el Salvador de la policía francesa y también de la sueca; en Bogotá, nos dice, mandaron oficiales a estudiar a Madrid. Todo ellos nos lleva a que habría que evaluar la cooperación europea en la seguridad interior que hasta ahora se ha dado y se ha hecho en Latinoamérica, para así apreciar sus resultados. Ya para concluir respecto al tema de las colaboraciones entre fuerzas del orden, Fruehling observó que Europa, al ser una reunión de estados, tiene mucho que aportar al estudio de la seguridad interna de nuestros países.

El tercer ponente de la mesa sobre Seguridad, Democracia y Desarrollo, fue **Jaume Curbet**, Editor de la revista “Seguridad Sostenible” del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, quien inició su disertación subrayando que la inseguridad ciudadana es un desafío fundamental para la gobernabilidad y el desarrollo humano. Además, e igualmente, la degradación que vienen padeciendo los servicios públicos de seguridad oficiales, los que facilitan la extensión de una cultura de la impunidad que permite atentados generalizados contra los derechos de la persona y que deja al ciudadano ordinario, aquel que no puede pagarse seguridad privada, en una situación de creciente indefensión y, por consiguiente, con un inquietante sentimiento de inseguridad. Hasta ahora las políticas de seguridad ciudadana sólo han preferido paliar los efectos extremos y no minimizar los riesgos derivados de la exclusión económica y de ruptura social. Los medios tienen en todo esto, nos dice, un significado relevante al localizar y presentar los problemas ante la opinión pública. Hay además, una manipulación constante de los datos policiales para lograr el apoyo de los electores a la llamada tolerancia cero. En otras palabras: el ‘problema’ de la inseguridad ciudadana se ve agravado por la extraordinaria capacidad que han adquirido los medios de comunicación a la hora de difundir en tiempo real y amplificar a nivel mundial –deslocalizándolos– los desastres y las violencias más extremas y aterrorizantes. Igualmente se agrava el cuadro debido a la inexistencia de indicadores fiables de la evolución real de la inseguridad, y por la constante manipulación política a la que se ven sometidos los datos disponibles sobre las actividades de los organismos policiales y judiciales en relación a la delincuencia, a fin de renovar el apoyo irreflexivo de los electores a las viejas políticas coercitivas.

En busca de soluciones, advierte Curbet, la atención pública se dirige hacia abajo y se rastrea la causa de la inseguridad social en los sectores marginados, y más recientemente en los inmigrantes, grupos que se convierten en chivos expiatorios. Se pierde de vista en cambio la noción, gravedad y poder del

crimen organizado y el abandono impune del Estado de sus responsabilidades básicas. Como es sabido, en un clima social de inseguridad ciudadana resulta muy complicado cuestionar el orden establecido, dudar de las medidas coercitivas, impugnar las asignaciones presupuestarias destinadas a la policía o al ejército, atreverse a apuntar hacia las causas de la delincuencia, denunciar la corrupción política; pero también, perseguir eficazmente la criminalidad de los poderosos, promover la solidaridad con los inmigrantes o bien articular alternativas al despliegue mundial de la globalización económica.

No está claro, por otra parte, que la delincuencia esté aumentando en la región Latinoamericana más que el crecimiento económico, y habría entonces que colocar esta dolencia en perspectiva. Sobre todo porque la inseguridad se convierte en neurótica cuando pierde de vista las dimensiones mismas del miedo. De las amenazas genéricas, añade Curbet, el miedo no nos puede ayudar a autoproteger. Del miedo a la agresión, a la inseguridad ciudadana, sólo sale grandemente favorecida la industria y el comercio de la seguridad. Esta crece un 7-8% anual en la región. Por ello es Latinoamérica uno de los mercados de seguridad que más rápido crece en el mundo. En cifras redondas, Curbet sugiere que habría en Latinoamérica unos 4 millones de personas trabajando en el área de la seguridad privada. Públicamente, todo se apuesta al aparato represivo para mantener la inseguridad ciudadana dentro de márgenes que no comprometan al poder. Se vende así, nos dice, orden enmascarado de seguridad y esto es en el fondo una estafa. Las leyes sancionadas envejecen antes de ser aplicadas y esto refuerza el ciclo. La policía no puede atender las demandas ciudadanas y los juzgados tampoco. Para concluir Curbet dice que las impropiedades denominadas “políticas de seguridad” de los estados han resultado ser, una vez desenmascaradas por la crisis del Estado del Bienestar, las viejas estrategias de mantenimiento del orden a cualquier precio, dicho esto en términos de coste humano.

La cuarta y última ponente de la mesa fue **Mercedes Hinton**, profesora en la London School of Economics del Reino Unido. Su análisis comenzó por reflejar cómo a pesar de la reformas de los cuerpos policiales latinoamericanos, estos siguen siendo notoriamente duros, ineficaces y corruptos. La relación entre policía, Estado y sociedad tiene raíces históricas. En dos décadas de gobiernos democráticos los cambios en este sector han sido sólo superficiales manteniendo, personalismo en las fuerzas cívicas del orden. La corrupción, acota, es característica del Estado en general y se refleja sustantivamente en los cuerpos de seguridad.

Un detalle que aportó su participación fue señalar que la policía mantiene efectos remanentes de las dictaduras que hubo tanto en el caso de Brasil como de Argentina. Estos regímenes autoritarios debilitaron durante su existencia los medios policiales clásicos, añadiéndole prácticas desviadas como torturas, asesinatos selectivos, etc. Un punto que agrava el cuadro y que deriva del ámbito político-institucional es que en la mayoría de los países, aun dentro de las actuales democracias, la policía es manejada en forma personalista por los gobiernos y se nombra a sus jefes bajo circunstancias principalmente de conveniencia política y simpatía partidista. Por eso mismo las policías en

Latinoamérica están muy politizadas. Como punto de cierre señaló que la corrupción caracteriza no sólo al Estado en Latinoamérica, sino a la policía en todos sus niveles.

Ya para concluir, y con base en ciertas interrogantes planteadas sobre los efectos de la descentralización en los cuerpos de seguridad tal y como se ha visto en América Latina, **Hugo Fruehling** expresó que no está totalmente claro todavía el funcionamiento de las policías municipales. El remedio en su forma teórica, indicó, se parece a algunos países desarrollados, pero el efecto final no. En cualquier caso son posibles algunos cambios para mejor a este nivel. Por otra parte, no es comprobable que en la dictadura los mecanismos de tortura hiciesen disminuir los índices de criminalidad. Por el contrario, este tipo de prácticas, y Fruehling dio como ejemplo el caso chileno durante parte de los años 70, no tuvieron resultado alguno a pesar de lo cruento (desapariciones y torturas) y supuestamente disuasivo de sus métodos.

• Mesa Temática Número 3: **En Defensa de la Política**⁴

Luego de una breve introducción en el tema que ha motivado un libro bajo el mismo título de la mesa, y una segunda edición del mismo dedicado a ahondar más en el análisis de la consolidación democrática en la región Latinoamericana, **Fernando Carrillo-Flórez**, Asesor Principal del BID - Representación Especial en Europa, cedió la palabra a los ponentes para sus disertaciones. La presentación de Carrillo-Flórez ubicó desde el comienzo la importancia y relevancia del tema político como eje para promover la gobernabilidad en la región. La importancia de la política definida ésta como la necesidad de realizar una “buena política”, ya que es por la “mala” que se ha devaluado la noción de democracia en América Latina, con políticas nacidas de circuitos democráticos deficitarios que no han hecho sino producir resultados incompletos, los mismos que han dejado insatisfecha y descontenta a gran parte de la población. La mesa tuvo, en comparación con las anteriores, exposiciones más concisas y diversos puntos manejados en común por parte de los expositores.

El primero en tomar la palabra en la mesa temática número 3 fue **Joan Prats**, Director del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, quien inició la discusión con una interrogante abierta que procuró ir delimitando a medida que avanzaba su participación: ¿Qué podemos y debemos esperar de la política? El ponente aseveró, para empezar, que una de las condiciones para obtener gobernabilidad local

⁴ Los panelistas fueron invitados a responder una o varias de las siguientes preguntas:

- a) La globalización y las nuevas coordenadas de la política internacional implican un conjunto de cambios en la política a nivel global y a nivel local. ¿Cuáles son esos principales cambios? ¿Quiénes son los nuevos protagonistas?
- b) Existe hoy un consenso sobre la importancia de la política para el desarrollo. El regreso de la llamada “buena política” trae consigo una revisión del modelo de desarrollo de la región Latinoamericana? ¿Cómo se hace compatible con los desafíos económicos y sociales?
- c) Las condiciones de gobernabilidad democrática y de internacionalización traen una revisión de los principios de no intervención y de soberanía absoluta de los estados? Que consecuencias trae en el mediano plazo sobre los organismos multilaterales interamericanos?
- d) Cómo se promueve la gobernabilidad democrática y cómo se fortalecen las instituciones públicas en entornos de crisis política y desigualdades? ¿Cómo debe incorporarse la dimensión política a la reforma institucional?
- e) Qué opciones políticas nuevas –globales y locales- existen hoy para enfrentar el desafío de modernizar la política, estabilizar la economía y obtener resultados en materia social?

y mundial es la recuperación de la confianza en la política pues la antipolítica se ampara en el vacío que producen los nuevos desafíos confrontados con las viejas instituciones con sus desgastadas capacidades y prácticas. La política nace y existe, nos dice, para apoyar la libertad de los diversos grupos; es acción humana para conservar una ciudad libre.

La política es la respuesta plausible a un problema de gobernabilidad de cualquier sociedad. El gobierno es posible y mejor cuando las organizaciones rivales se conjugan en un sistema abierto donde se les otorga categoría legal y libertad de expresión. La conciliación, advierte, es siempre preferible a la coerción y requiere de una ética independiente que se justifica por el propio oficio. Se envilece especialmente, cuando quienes las practican se insensibilizan ante el dolor humano. Ya para cerrar, la observación final fue la importancia de que la administración pública esté amparada bajo criterios de meritocracia y conocimiento, y no partidistas o mayoritarios como en la democracia.

El segundo ponente fue **Monseñor Agripino Núñez**, Rector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra en Santo Domingo. La participación de Monseñor Núñez ofreció parte de su experiencia en momentos críticos de la historia política reciente de República Dominicana. Su posición fundamental fue expresada en el marco del pacto logrado en su país a través del cual la sociedad civil comprendió la necesidad de una vinculación directa en la política, lo cual debía hacerse a través de los partidos. Esto, según indicó, se dice en pocas palabras pero en realidad fue el resultado de un trabajo de varios años pues ya desde 1985 se buscaba en ese país cómo relajar la tensa situación social con la búsqueda de un pacto social. En el 1990 se dio un paso importante cuando se logró que el presidente aceptara la reforma del código de trabajo. Ya para Junio de 1991 éste se aprobó y eso tuvo una incidencia determinante en reducir hasta casi hacer desaparecer las huelgas del sector operativo.

Núñez recuerda que la importancia de tal hecho fue precisamente la imbricación de sectores políticos dispares y de la sociedad civil, logrando que dicho código fuese revisado y aprobado artículo por artículo y dentro de un consenso social mayoritario. Un paso definitivo y posterior, recuerda, fue alcanzar el pacto de fuerzas sociales por la democracia, mismo que fue un compromiso para reformar la constitución seis días antes de tomar el gobierno. Fue así como la sociedad se dio cuenta que no podía estar ajena a la política. Eso fomentó directa e indirectamente la organización de la sociedad civil y de la sociedad política en República Dominicana. Y lo logrado, observó para concluir, reitera el mensaje indicado en el libro del BID sobre cuánto importa la política: que hay que crear confianza y credibilidad entre los diversos sectores, para que exista y subsista el juego democrático.

El tercer ponente en torno al tema de la mesa temática número 3 fue **Horacio Serpa**, Vicepresidente de la Internacional Socialista y político de extensa carrera en Colombia. Serpa comenzó abordando el tema enfocando la necesidad de preguntarse por el contexto actual dentro del cual se desarrolla la política,

actividad según nos dice, tan propia del ser humano entendido como ente social. Es necesario ese conocimiento de su contexto también para poder rescatarla de sus males y saber salir en defensa de su ejercicio. La vindicación del concepto y su práctica nacen de la comprensión, acotó, de que al hablar de política se trata nada menos que de la máxima expresión de lo público, para que al final el interés general o colectivo prevalezca sobre los intereses particulares. Justamente en ese orden es que ha habido carencias, señaló. Por ejemplo, se han suplantado unas a otras en nuestra región, figuras todas defectuosas políticamente: el populismo por el mesianismo; el nepotismo por el reemplazo hacia figuras tecnócratas que no proveen soluciones, etc.

¿Qué significa entonces reflexionar “en defensa de la política” ? pregunta Serpa. Actuar con compromiso, nos dice, tanto dentro como fuera de nuestros países, tanto bilateral como multilateralmente, en favor de la observancia de valores esenciales como son los derechos humanos, de la preservación y consolidación de los regímenes democráticos, del ejercicio de la oposición y la competencia; en favor de la división de poderes públicos y la independencia de la justicia así como por el respeto a la multiculturalidad y al pluralismo. La “buena política”, nos recuerda, defiende la legitimidad de los gobiernos popularmente elegidos y de las instituciones que, en virtud de ello, se han constituido. Defiende también el monopolio de la fuerza por parte del Estado y el imperio de la ley. La “buena política”, garantiza el derecho a la participación de la sociedad civil en la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas y aboga por la construcción de ciudadanía. Y, defiende, también la transparencia y la rendición de cuentas de quienes ejercen la función pública. La defensa de la política implica, por su parte, impulsar y fortalecer los mecanismos institucionales a través de los cuales se tramitan los intereses y demandas ciudadanas. Serpa aquí recordó el papel natural de los partidos dentro del sistema social, pues la misma defensa de la política supone proteger las asociaciones y diversas manifestaciones de la sociedad civil que se dan dentro del Estado de derecho, lo que lleva implícito el promover y facilitar la constitución y fortalecimiento de los Partidos Políticos.

La política sin partidos, es prácticamente inexistente, señala. Los Partidos, según su criterio, constituyen uno de los principales soportes de las democracias y de la libre y sana competencia y alternancia en el poder. Concebida la Política de esta manera, fomenta que los Partidos vigoricen el debate ideológico y estimulen la pluralidad y la tolerancia; se fortalecen igualmente así, los órganos de representación popular y en general se dinamizan la vida colectiva. Los Partidos Políticos pueden, dijo Serpa para concluir, ser canales idóneos para tramitar diferencias y dirimir conflictos y también liderar la convivencia pacífica y la reconciliación en sociedades sacudidas por conflictos armados internos.

Ya para el cierre del evento tomó la palabra **Ludolfo Paramio**, Director del Departamento de Análisis y Estudios del Gabinete de la Presidencia del Gobierno Español, quien recalcó que la política no ha podido ni ha sabido ofrecer certidumbres a las poblaciones latinoamericanas desde la década de los 90. Para lograr una mayor certidumbre y con ello una mayor confianza en el propio sistema sería conveniente, a juicio de Paramio, cambiar el debate y promover una nueva discusión con opciones distintas. Al respecto

Paramio ofreció lineamientos e interrogantes en este sentido. Por ejemplo, nos dice, ¿ por qué no tratar de cambiar el sentido común sobre lo que es posible y deseable en cuanto a políticas que fomenten la gobernabilidad? Si podemos contribuir a crear la conciencia de que hacen falta instrumentos estatales para fomentar la cohesión social y resistir *shocks* externos, sería esto realmente bueno? Las instituciones, decimos, deben permitir políticas innovadoras. Pero es importante precisar y afinar más el debate: cuando hablamos de reformas de la policía, digamos, hablamos de reforma del marco institucional? Darle a la gente lo que está pidiendo, no implica *per se*, recuerda Paramio, mejorar el sistema institucional.

Los perfiles Nacionales de Gobernabilidad

- **Metodología de los perfiles de gobernabilidad**

La presentación de la metodología utilizada en los perfiles estuvo a cargo de **Mikel Barrera**, asesor del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Barrera recordó que se trata de estudios aplicados sobre el estado de la gobernabilidad en un país, los cuales identifican sus principales problemas y desafíos, así como las oportunidades para fortalecer su desarrollo institucional. Responden a la necesidad que existe de un mayor conocimiento de las características de la gobernabilidad en países concretos dada la importancia que ello tiene para el desarrollo. El expositor resaltó el valor agregado de estos perfiles frente a otros estudios en los siguientes aspectos: 1. su nivel de análisis es de carácter intermedio; 2. se apoyan en información cualitativa y cuantitativa de origen nacional e internacional; 3. pretenden llegar a un público amplio y heterogéneo. El análisis se hace desde un enfoque institucionalista con el que se estudian tanto las instituciones formales, y en particular las instituciones políticas, jurídicas y económicas, como la institucionalidad informal, lo cual resulta difícil por su complejidad pero indispensable para la comprensión del funcionamiento institucional. Se analizan las relaciones entre formalidad e informalidad, la relación de estas instituciones con los actores y el impacto que esto tiene sobre el desarrollo. Esto hace que no haya un esquema homogéneo de temas para analizar en cada país. Sin embargo, hay un esqueleto común que, al menos en los perfiles de Bolivia y Ecuador, se desarrolla en tres etapas: 1. El contexto institucional que analiza las condiciones históricas, demográficas y socioeconómicas; 2. El diseño y desempeño de las instituciones y en particular de las instituciones políticas, jurídicas y económicas; 3. Balance, retos para la gobernabilidad y oportunidades. Barrera insistió en que los perfiles no presentan en absoluto propuestas de reforma. El panelista terminó su intervención con una breve descripción de la metodología utilizada en la investigación la cual combina métodos cuantitativos y cualitativos a partir de fuentes internacionales y nacionales, y revisiones del trabajo por parte de expertos locales conocedores de la situación en cada país.

- **Los perfiles nacionales de gobernabilidad: Bolivia**

La mesa en la que se presentó el perfil de Bolivia fue moderada por **Carlos Melo**, Representante del BID en Bolivia. Luego de presentar a los participantes, Melo dio la palabra a **Andrea Costafreda**, del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, quien presentó el perfil. Costafreda señaló que la

estructura del estudio responde a la metodología presentada anteriormente y recordó los principales temas tratados en el perfil. Dentro del entorno institucional, se encuentran elementos históricos como la exclusión social, especialmente indígena, que se puede explicar por factores de la organización social implantada desde la colonia. Se describen las condiciones territoriales como la orografía, la ausencia de salida al mar, la fractura territorial, las cuales son culpables de la falta de integración del mercado interno. En cuanto a las presiones demográficas, el estudio resalta que ha habido una transición demográfica incompleta con una reducción de la tasa de mortalidad sin una disminución significativa de la natalidad. Por lo que se refiere al entorno socioeconómico, el perfil sostiene que el modelo económico de la Nueva Política Económica (NPE) adoptado hace 18 años se encuentra agotado. Se destacan debilidades importantes, como los problemas generados por la economía informal - problemas de recaudación y de no generación de encadenamientos productivos -, o la dualidad que existe entre grandes empresarios, que tienen mayor seguridad jurídica y la pequeña y mediana empresa, que tienen menores garantías. El perfil también resalta el hecho de que a pesar de haber logrado avances importantes en las capacidades sociales, estos siguen siendo insuficientes para que el país alcance los niveles promedio de la región. Hay una dualidad entre el territorio rural y el urbano, así como una brecha de género y de la calidad de la educación entre las escuelas públicas y las privadas.

Costafreda recordó que los principales desafíos tienen que ver, por un lado, con la pobreza, la cual no sólo no se redujo entre 1990 y 2001, sino que en las zonas rurales se incrementó alrededor de un 85%, y por otro lado con la desigualdad, la cual tiene una raíz histórica en el modelo de extracción minera con el que la élite capturó al sector público para satisfacer sus propios beneficios. En cuanto a las capacidades institucionales para hacer frente a esos desafíos, Costafreda recordó que se hizo una valoración de las instituciones políticas la cual resalta dos ideas. Por un lado, hay un avance importante en el desarrollo democrático gracias a los mayores niveles de competencia política, de inclusión, de reconocimiento de derechos, así como la adopción de la ley de participación popular que ha ampliado la ciudadanía y ha acercado al Estado a sus ciudadanos. Por otro lado, sin embargo, se identifican desafíos como la abstención electoral, que es muy alta para un país donde el voto es obligatorio, lo cual se explica por la falta de registro del 10% de personas y por el hecho de que la obligatoriedad del voto no cubra al sector informal. Otro desafío, que tiene que ver con la cultura política, está constituido por los niveles de desafección política, de desconfianza interpersonal y de desconfianza en instituciones como los partidos políticos. La institucionalidad formal se ve mermada por la institucionalidad informal como el coteo, el clientelismo o el corporativismo, que han hecho que las coaliciones se formen más bien con el incentivo de la repartición de la burocracia que por el apoyo a agendas programáticas.

Para el primer comentarista del perfil de Bolivia, **Luis Verdesoto**, profesor de la FLACSO, los campos temáticos más importantes a resaltar del Informe son la cultura institucional, la hegemonía estatal y la estructura del territorio, de inversiones y del empleo. Entre otros, señaló algunos criterios generales que comparte con el Informe, como la vigencia de formas cuasi-estamentales en el sistema político, la generalizada informalidad, la forma que adquiere la integración territorial y los efectos de la pobreza.

Según el panelista, lo anterior sugiere como hipótesis marco, que el encuentro de una fórmula democrática y contemporánea de gobernabilidad está asociada con la verificación moderna –y en el contexto de la globalización- de Bolivia como nación.

El comentarista hizo una breve referencia histórica sobre el desarrollo institucional en el país, el alto grado de heterogeneidad social –el cual fue profundizado por la revolución nacional- y el predominio del corporativismo y de la violencia como generadora de orden y al mismo tiempo de las anomias que impidieron estructurar una forma institucional/estatal para la nación. El pensamiento del nacionalismo revolucionario no contempló un planteamiento institucional, lo cual llevó a una falta de Estado generadora de despotismos locales a través de caudillos que crearon subsistemas de control en sustitución de la institucionalidad nacional. El desarrollo institucional se trabó en la democratización social.

El disertante señaló algunos objetivos programables que según él deben guiar la reforma institucional en Bolivia, y que probablemente puedan canalizarse a través de la Asamblea Constituyente. En el largo plazo, debe tenderse hacia la instalación de un Estado democrático, moderno y eficiente tanto como de una sociedad civil fortalecida. En el mediano plazo debe buscarse una gobernabilidad democrática a partir de mecanismos legítimos de constitución de la autoridad y de instituciones de calidad. Y en el corto plazo, debe buscarse una relación orgánica de la reforma institucional con el desarrollo social, el desarrollo económico y la articulación internacional. Para concluir, Verdesoto señaló algunos elementos que caracterizan las sociedades andinas: la informalidad, la trasgresión y el individualismo. Estas características, que se relacionan entre sí, condicionan a la conformación de lo público en los países andinos. En Bolivia, en donde también están presentes estas características, la nación fue el horizonte de construcción del Estado y de lo público. Hoy en día, la globalización, como el proceso más reciente que desfigura a la nación y sobre determina al Estado, aparece como condición de futuro y surge como barrera para la conformación de bloques históricos.

Para el segundo comentarista del perfil, José Antonio Quiroga, Director Ejecutivo de Plural Editores, el estudio contiene no sólo un diagnóstico sobre las complejas relaciones entre institucionalidad y desarrollo en condiciones de extrema pobreza, sino que ofrece orientaciones para una agenda de reformas –políticas, económicas, jurídicas- identificadas como oportunidades de la transición histórica que vive hoy Bolivia. Entre las observaciones que contiene el documento, llamó su atención la insistencia con la que se denuncia el carácter paradójico de aquellos esfuerzos -estatales y de la cooperación internacional- destinados a revertir las condiciones de pobreza e informalidad, que más bien terminan agravándolas. El acelerado crecimiento demográfico lejos de contribuir a crear un mercado más amplio y mejor integrado, ha incidido negativamente en el desarrollo, la calidad del empleo, el acceso a los servicios, etc. El resultado de un crecimiento poblacional con un estancamiento económico ha sido la migración incesante de bolivianos lo cual disminuye la disposición de recursos humanos necesarios para el desarrollo.

El comentarista también se refirió al análisis que se hace en el perfil de la influencia del entorno de desigualdad y exclusión sobre el desempeño institucional: 1. Buena parte de la institucionalidad informal - particularmente el clientelismo y la captura de rentas- reflejan y a la vez refuerzan la situación de desigualdad y exclusión; 2. El diseño y alcance de las reformas institucionales emprendidas en el país ha estado condicionado por la situación de desigualdad y exclusión y ha hecho que no puedan ir más allá de los límites impuestos por una administración altamente patrimonializada y basada en relaciones de padrinazgo.

Quiroga señaló algunas omisiones del perfil que podrían subsanarse con futuras investigaciones: 1. Todas las reformas que se exhiben como exitosas fueron financiadas, casi en su integridad, con recursos de la cooperación internacional, lo cual tiene consecuencias graves en la gestión misma de las reformas: las hace insostenibles en el tiempo; su costo incide en el déficit fiscal y en el servicio de la deuda externa; se genera una tecnocracia con mayor lealtad a los financiadores externos que a las autoridades nacionales; a menudo, las reformas no toman en cuenta las particularidades locales y no van precedidas de acuerdos políticos que aseguren el compromiso de los actores encargados de hacerlas viables. 2. La mayoría de las instituciones bolivianas no están adecuadas a las jurisdicciones territoriales existentes. La actual división política del Estado expresa el desorden institucional y lo reproduce, lo cual tiene serias consecuencias en la representación política, la provisión de servicios públicos y el acceso a la justicia. 3. Falta ubicar los problemas de Bolivia en el escenario internacional. Por su ubicación geográfica, por su falta de una salida soberana al mar, por la orientación de sus exportaciones -particularmente las de gas natural-, por su crónica dependencia a los recursos económicos externos para financiar su desarrollo, Bolivia no podrá salir de su condición de extrema pobreza por sus propios medios y sólo podrá hacerlo en el marco de los procesos de integración regional. Las reformas pendientes tendrán que ser pensadas, por tanto, no sólo en clave de desarrollo, como propone acertadamente el perfil, sino en clave cosmopolita.

Como último comentarista del perfil de Bolivia, **José Luis Rhi-Sausi**, Director del Centro de Estudios de Política Internacional de Italia, hizo sobre todo comentarios sobre las temáticas metodológicas. Al respecto, señaló la importancia de abrir ventanillas de diálogo con respecto a varios puntos. En primer lugar, se refirió a la necesidad de diálogos con la dimensión territorial del desarrollo. Los territorios compiten. No hay solo las contradicciones verticales a las que se refirió André Singer, sino también crisis de los pactos nacionales. Esto significa que hay cadenas rotas entre municipio y Estado. Por esto, es importante no sólo hablar de países, sino también de territorios. Por esta razón, Rhi-Sausi considera que los perfiles deben preguntarse hasta que punto hay que tomar en cuenta las subinstitucionalidades subregionales. En su opinión, es necesario de que la AECI defina como prioridad la cooperación descentralizada.

Por otro lado, Rhi-Sausi resaltó la importancia de crear ventanillas de diálogo con otros estudios que se han realizado o se están elaborando en otras regiones del mundo. El comentarista citó un ejercicio muy similar que está haciendo el Centro de Estudios de Política Internacional de Italia en la región de los

Balcanes. Sería importante que se crearan ventanillas de comunicación entre ambas experiencias que permitieran un enriquecimiento mutuo. Rhi-Sausi señaló finalmente la importancia de abrir una ventanilla de diálogo entre quienes elaboran estos perfiles y los decisores y diseñadores de políticas, para que lleguen a convertirse en verdaderos instrumentos de decisión política.

Ya para concluir, los panelistas presentaron algunas observaciones en torno a interrogantes diversas que les fueron formuladas. En su respuesta **Costafreda** señaló que, en su opinión, la institucionalidad informal cuestiona la institucionalidad formal. Respecto a la reforma electoral del 84, manifestó que hay hoy en día un mayor número de actores que tienen representación parlamentaria, y que sin embargo hacen falta partidos pragmáticos. Agregó que hay estudios nacionales que sostienen que la circunscripción uninominal ha acercado al electorado pero las reformas no han tenido los efectos esperados. Por su parte **Verdesoto** consideró que no se le pueden atribuir todos los problemas a la institucionalidad. Hay un regreso hacia formas más individuales. El núcleo central del problema de la gobernabilidad es la articulación entre lo informal, lo formal y la institucionalidad. El país no logra compatibilizar su proceso de liberalización económica con el de liberalización política. Frente a esto es importante un poder con criterio étnico. Para finalizar **Quiroga** señaló que, en su opinión, Bolivia no es un Estado nacional sino contranatura. Sería un Estado fallido con dos institucionalidades: una formal y eficiente; otra indígena, y corporativa. Ambas se están encontrando por lo tanto el enfoque del informe es apropiado. La constituyente podría construir institucionalmente ese encuentro. Hay todo por ganar en un proceso de integración.

- **Los perfiles nacionales de gobernabilidad: El Salvador**

Como moderador de la mesa en la que se presentó el perfil de El Salvador, **Jorge Sapoznikow**, Jefe de la División de Modernización del Estado, Región 2 del BID, recordó que se trata de un documento preliminar que será enriquecido por la discusión la cual será tomada en cuenta para una versión final del perfil.

Joaquín Villalobos de la Universidad de Oxford, quien presentó el perfil, señaló que el objetivo principal del estudio era evaluar la capacidad de los actores estratégicos en el plano político y de la sociedad civil para hacer acuerdos y hacer rentable la democracia. El comentarista hizo un breve recuento de los principales temas tratados en el documento preliminar. En una primera parte, se presenta una corta referencia al territorio, la demografía y la historia del país. Puso un especial énfasis en las problemáticas ligadas al conflicto y en la reconfiguración de los actores políticos con el proceso de democratización, el cual tiene dos puntos de partida: el pacto de 1982 y el acuerdo de paz de 1992. A partir de 1982, se han cumplido 12 procesos electorales, se ha avanzado en el respeto de los derechos humanos lo que hace que se pueda hablar de un régimen democrático. Sin embargo, si se analiza el funcionamiento real de las instituciones, se encuentran muchas deficiencias. Por un lado, se ve que la violencia es utilizada en muchas ocasiones como primera acción en la resolución de un conflicto. Por otro, son frecuentes los

retrasos en la adopción de presupuestos lo cual lleva a dificultades de gobernabilidad para el país. Es necesario evaluar la calidad de los actores y su capacidad para producir pactos.

En una segunda parte, se estudia el contexto de las transformaciones socioeconómicas, las cuales se llevaron a cabo simultáneamente con las transformaciones políticas. Se destaca que a pesar de no haber tenido un crecimiento económico satisfactorio, ha habido una disminución importante de la pobreza (23 puntos porcentuales), lo cual se explica por el flujo creciente de remesas en este país. Para Villalobos, la pobreza es así subsidiada por la emigración. El índice de desarrollo humano también logró mejorar en los últimos diez años. Sin embargo, estos dos avances no han significado una disminución en la brecha de desigualdades en la distribución del ingreso. El panelista hizo una breve referencia a la tercera parte del documento que trata de la ciudadanía, las demandas sociales y la cultura política. Sostuvo que no es posible plantearse el tema de la ciudadanía desde el punto de vista de los ciudadanos ya que en la práctica estos son más bien “objeto” del sistema que “sujeto” de este. El desvanecimiento progresivo del optimismo, el desencanto con las instituciones políticas y el abstencionismo electoral, han caracterizado la dinámica política de posguerra. Todo lo anterior se ha traducido en una paulatina y consistente erosión del apoyo a la democracia como régimen preferido.

En cuanto al sistema político electoral, Villalobos sostuvo que este se caracteriza por un partido que asume el poder y el otro toma el rol de sindicato. Es un sistema poco productivo puesto que lleva a la ausencia de consensos, a que los pactos sean tardíos o inexistentes, y finalmente a una polarización que no es sólo política y que se traslada a otros entes. La polarización afecta a los sindicatos, los cuales son fuertes en el sector público mientras que en el sector privado son prácticamente inexistentes. Los gremios empresariales también están politizados puesto que muy frecuentemente los empresarios son miembros de los partidos. Las universidades también se han polarizado, no por su propia orientación, sino por un efecto de espejo de la polarización política.

Antes de dar la palabra al segundo comentarista, **Jorge Sapoznikow** precisó dos ideas para el debate. Por un lado, dijo que sería importante explorar más allá la relación entre el aumento de las desigualdades y la disminución de la pobreza en el caso de El Salvador. Por otro lado, coincidió con otros de los panelistas en que el gran ausente de estos perfiles es el tema fiscal, fundamental para la gobernabilidad.

Lawrence Whitehead, Oficial Fellow del Nuffield College de la Universidad de Oxford, resaltó la importancia de comparar este perfil con el de Bolivia. Señaló que el estudio parece bien adaptado para el caso de El Salvador puesto que permite comparar con otros países lo cual es pertinente para un caso tan polarizado como este. El panelista también sugirió algunos temas que deberían ser enfatizados. Coincidió con Sapoznikow en que el tema fiscal debería estar incluido. Asimismo sugirió que el tema demográfico, con el que empieza el documento, sea profundizado ya que hay una presión demográfica intensa generada por la violencia y las remesas que debería ser estudiada.

Whitehead señaló dos razones por las cuales considera que la polarización es el problema central de la gobernabilidad en El Salvador. La primera razón es que ésta no sólo se da entre partidos políticos sino que penetra a toda la sociedad. La segunda se da porque responde a una división entre visiones contradictorias que son difíciles de conciliar. Subrayó los aspectos en los cuales se han logrado avances importantes, especialmente en el campo de la participación y la democratización. Sin embargo, manifestó estar de acuerdo con el estudio en que estos avances se ven opacados por problemas como el escaso crecimiento económico o el fracaso para retener a la gente preparada que busca oportunidades en el exterior. Para finalizar el panelista sugirió que se tomaran en cuenta dos puntos. Por un lado, que el estudio se preguntara si El Salvador sería gobernable sin remesas. El tema de la falta de dinamismo interno y del impacto económico de las remesas debería ser más discutido. Por otro lado, sostuvo que ARENA ha logrado modernizarse lo cual lo ha llevado a mantener su dominio hegemónico, mientras que la izquierda tarda en aprender las lecciones y ver hacia el futuro lo que le impide llegar al poder.

Como segundo comentarista del perfil, **Rafael Garranzo**, Subdirector de la AECEI, no se refirió tanto al perfil presentado sino a lo que la cooperación internacional espera de un estudio como este. En primer lugar, recordó las prioridades de la Agencia, las cuales son: la atención a las necesidades básicas; la construcción de tejido social; y la construcción de gobernabilidad. Dentro de esta última, en la cual se sitúan los perfiles, hay a su vez tres temas prioritarios. En primer lugar, el fortalecimiento horizontal del Estado que en lo económico tiene que ver con el sector de la economía informal y en lo social con los grupos sociales que no tienen atención. En segundo lugar se encuentra el fortalecimiento interno del Estado. Y finalmente, el Estado en su interacción institucional. Señaló que dentro de todos estos temas hay que hacer una priorización para lo cual el apoyo de la academia sería necesario. Es en este sentido en el que el panelista piensa que pueden ser muy útiles los perfiles. Para esto, Garranzo resaltó lo que la AECEI le pide a la academia: ayuda en la realización de objetivos; análisis procesal para llevar a cabo esos objetivos; y análisis casuales. El panelista sugirió que se incluyan en el perfil mapas de la cooperación internacional en cada país. Con respecto a El Salvador, sería conveniente que se diera un proceso de coordinación con la academia en campos diversos como las agendas de los gobiernos, la justicia o el tema tributario.

El comentarista culminó su intervención haciendo referencia a un paradigma existente en la actualidad. Los programas de desarrollo deben tener dos pautas, una institucional y otra en las áreas rurales desfavorecidas. En el caso centroamericano se presenta el tema de la integración. Sería importante reflexionar en qué medida y en qué campos sería conveniente una estrategia regional y en qué temas no debe darse dicho proceso. Preguntarse si el tema de grupos consultivos es una estrategia o qué otra estrategia puede haber. Finalmente, podría darse una reflexión sobre la creación de incentivos positivos y negativos. Pensar no solamente en qué debe hacerse sino también en cómo hacerlo.

Manuel Guedán, Director de CICODE de la Universidad de Alcalá de Henares, consideró que en términos generales los perfiles deben ser diagnósticos que sirvan como hoja de ruta de la gobernabilidad

para cada país y para la cooperación internacional. Asimismo hizo algunos comentarios concretos sobre el documento de El Salvador y en particular sobre los temas desarrollados en los puntos 3 y 4. Señaló que hay que tener en cuenta el déficit de cooperación política que hay en el país, la cual es necesaria para negociar su conflictividad.

Los acuerdos de paz y la Constitución permitieron que se diera una transición democrática exitosa. No obstante, no se ha logrado una madurez política lo cual incide en las instituciones. Por un lado, ARENA no ha producido políticas sociales eficaces a pesar del proceso de modernización que ha tenido lugar en este partido. Por el otro lado, el FMLN no se ha convertido en opción real de gobierno. Tiene un piso electoral fuerte pero también un techo electoral que lo limita, ya que habla de los problemas sin plantear claramente las soluciones que propone. No hay alternativa porque no hay opciones políticas creíbles. La cooperación no sólo debe darse entre los actores políticos sino también entre la ciudadanía, para lo cual es necesario que se promueva una conciencia crítica ciudadana. La democracia formal no hace ciudadanos *per se*, pero para que sus instituciones funcionen estos son necesarios. En el perfil debe analizar precisamente cómo se puede construir esa ciudadanía en el caso de El Salvador. El panelista concluyó diciendo que hacen falta esfuerzos para que la democracia salvadoreña funcione y para que las diferentes fuerzas políticas aprendan a convivir en el mismo Estado.

Como última comentarista del perfil de El Salvador, **Fátima García**, profesora de ciencia política de la Universidad de Salamanca, resaltó que en el perfil se tocan los pilares fundamentales del contexto salvadoreño e hizo algunas recomendaciones para tener en cuenta en la versión final del documento. En primer lugar, la comentarista insistió en la importancia de resaltar en el estudio cómo la memoria histórica está presente en el diseño institucional basado en la desconfianza de los actores. Hay una paradoja en la democracia salvadoreña y es que existe un consenso alrededor de la democracia como mejor opción de gobierno, y al mismo tiempo hay una desconfianza en instituciones como los partidos políticos o la Asamblea Legislativa. García sugirió explorar los mecanismos internos de toma de decisiones de los partidos. Asimismo, consideró importante investigar qué otros factores afectan la participación además de los que se señalan en el informe: tener en cuenta por ejemplo aspectos como la confianza en las elecciones o en la administración electoral.

Coincidiendo con Lawrence Whitehead, la panelista consideró importante resaltar en el perfil, además de las dificultades de la gobernabilidad, los avances que se han logrado como por ejemplo la inclusión de la extrema izquierda. Señaló que el perfil no debe limitarse a analizar e identificar los problemas de la gobernabilidad, sino que debe analizar también los progresos que se hayan dado en el camino hacia una mayor gobernabilidad y un mejor funcionamiento de las instituciones. Es decir, es necesario que se tenga claro cual es la variable dependiente: la toma de decisiones o el camino al desarrollo. Al final de su intervención, García sugirió que no sólo se piense en lo que hay que hacer frente a un problema determinado de gobernabilidad, sino también en las implicaciones potenciales que estas reformas pueden tener - dificultades, posibilidades y oportunidades para poner en marcha una reforma-.

Ya para concluir, los panelistas presentaron algunas observaciones en torno a interrogantes diversas que les fueron formuladas. **Villalobos** sostuvo que con el consenso de Washington, vino una posición perversa de los organismos económicos internacionales en el sentido de que no se necesitaban partidos políticos sino tecnócratas. Señaló que esa es la realidad de El Salvador. El problema para crear un sistema de competencias más efectivo es que hay un poder hegemónico que no le interesa mejorar la calidad de los actores porque no quiere perder el poder. **Garranzo** señaló que la práctica natural de la cooperación internacional es consensual y que es difícil trabajar en temas sobre los cuales los gobiernos son reticentes al cambio. Para finalizar **García** lamentó la situación actual en la que hay un partido predominante y, aunque hay una mayoría de oposición en el Legislativo, se compete con desventaja, lo que explica que no haya alternancia. Sin embargo se preguntó si la situación actual debe ser descrita, y analizada por el perfil, como una crisis de gobernabilidad o como una etapa en el camino de construcción de esa gobernabilidad.

Jorge Sapoznikow culminó diciendo que es difícil hablar de gobernabilidad a largo plazo si no hay un cambio en los actores.

- **Los perfiles nacionales de gobernabilidad: Ecuador**

Como coordinador de la mesa de presentación del perfil de Ecuador, **Xavier Comas**, Jefe de División de Modernización del Estado de la Región 3 del BID, presentó al Ecuador como otro país andino convulsionado con un movimiento indígena en plena reactivación y señaló los acontecimientos ocurridos el 9 de diciembre durante los cuales la Corte Suprema de Justicia fue desalojada, como una muestra más de los problemas de su gobernabilidad.

La presentación del perfil estuvo a cargo de **Joan Oriol Prats**, del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, quien coordinó la investigación. Luego de reiterar brevemente los objetivos y la estructura de los perfiles, recordó que los condicionantes históricos, territoriales y socioeconómicos han marcado mucho el desarrollo del Ecuador. El informe trata de mostrar cómo se ve afectada la gobernabilidad y el desarrollo tanto por los desastres ecológicos, la orografía, el petróleo, la segregación o la marginalización indígena. El panelista también recordó que los condicionantes socioeconómicos son adversos para el desarrollo del país. Hay un pobre capital humano y las instituciones se desarrollan en un contexto muy difícil ya que la población demanda empleo y la satisfacción de las necesidades básicas. Esto hace que sea difícil que un partido haga una agenda programática con estrategias a largo plazo puesto que, con tres millones y medio de pobres⁵, las primeras demandas de la población son a corto plazo.

El perfil señala varios avances logrados desde 1970, como el aumento de la participación y de la representatividad de la población indígena, o la reducción de la inestabilidad de los gobiernos gracias a la reforma constitucional de 1998. Sin embargo, el estudio también señala sombras como la dificultad de las instituciones políticas para canalizar el conflicto social de manera eficiente. Hay muchos ejes de conflicto

así como una multiplicidad de actores y una falta de cooperación que han complicado la gobernabilidad. El panelista también recordó algunas fuentes institucionales de la inestabilidad que se estudian en el perfil, como la elevada fragmentación del legislativo, los gobiernos minoritarios, o la volatilidad e inestabilidad de las mayorías legislativas. Se observa también una fuerte fragmentación de los partidos a nivel territorial. Estos problemas explican porqué en el diseño institucional se elevaron los poderes del presidente. En cuanto a las instituciones jurídicas, Prats resaltó avances sobre la independencia de los miembros de la corte suprema, el surgimiento de una mayor conciencia hacia la importancia del control de la corrupción y el reconocimiento del derecho consuetudinario. Sin embargo, estas instituciones siguen siendo lentas e ineficaces sin gran capacidad para hacer aplicar las normas. El panelista también se refirió a las principales características de gobernabilidad de las instituciones económicas que se señalan en el perfil. El país ha perdido competitividad en los últimos años. Hay una falta de seguridad jurídica y de libertad económica. No hay credibilidad en las decisiones del gobierno lo que genera incertidumbre y desconfianza. Falta diálogo entre las empresas y el gobierno y el tejido empresarial es poco organizado. Hay un exceso de corrupción lo cual implica mayores dificultades para superar la informalidad económica.

A modo de conclusión, Prats señaló que con un contexto como el del Ecuador es muy difícil poder avanzar en todos los aspectos que afectan la gobernabilidad. Sostuvo que es necesario priorizar y señaló varios temas en los cuales hay que lograr avances antes de solucionar otros temas: afianzar la gobernabilidad política mejorando la cooperación entre los diferentes actores; mejorar las garantías de cumplimiento de las leyes; pensar en nuevas formas de gestión de los recursos naturales.

Como primer comentarista del perfil, **Mark Payne**, asesor de la división de Gobernabilidad del BID, se limitó a hacer comentarios metodológicos y a formular algunas sugerencias para tener en cuenta en la versión final. Antes que todo recordó que el estudio cumple con las metas de los perfiles. Resaltó la naturaleza comprensiva del análisis y la claridad con que está escrito lo cual es importante dada la complejidad de los problemas institucionales. Guardando un nivel intermedio de análisis, el perfil se basa en una amplia cantidad de fuentes e indicadores estadísticos. Sin embargo, Payne señaló la necesidad de profundizar el análisis en algunos temas como en el que tiene que ver con la base territorial de la fragmentación y los conflictos políticos. No queda claro cuales son los intereses que entran en conflicto entre la sierra y la costa ni si esto explica por qué los partidos y la representación se regionalizaron.

En cuanto al análisis general, el comentarista consideró que la relación entre los factores que inciden en la gobernabilidad no es muy clara. Recomendó que se hiciera una mayor jerarquización de estos factores para entender cuales son más fuertes y cuales son más flexibles y susceptibles de cambio. Del mismo modo, Payne no vio en el perfil indicios para encontrar la manera de escapar de una especie de círculo

⁵ En una población que ronda alrededor de los 12 millones y medio de habitantes.

vicioso existente en Ecuador que se percibe en el análisis. Sugirió también que se analizaran las posibles soluciones para salir de este círculo vicioso.

Jorg Faust, del Instituto Alemán de Estudios Internacionales, consideró que el estudio es bastante completo, que sigue la metodología trabajada por los perfiles anteriormente presentados. La conclusión del estudio muestra la debilidad de la gobernabilidad en Ecuador. El panelista centró su intervención alrededor de algunos comentarios que podrían ser tomados en cuenta en la versión final del documento. En primer lugar, Faust consideró importante clarificar en los perfiles cuales son las variables dependientes y las variables independientes. Es necesario basarse en una argumentación institucional en la que la variable independiente cambia - las reglas de juego que tienen incidencia sobre actores y sobre recursos - . Sería importante preguntarse porqué un grupo de actores cree en ciertas instituciones. Faust resaltó la importancia de incluir una perspectiva comparativa. Primero, con el resto de América Latina, lo cual sería muy útil para ver las diferencias y los rasgos comunes con otros países y para relativizar el análisis de región. Y segundo, con Europa para tener en cuenta cuales son las similitudes, diferencias o lecciones europeas.

En cuanto al tema de la descentralización, el panelista señaló que es un proceso atrasado con poca transparencia fiscal e ineficiencia administrativa. Sin embargo, consideró importante destacar en el estudio los puntos positivos así como sus causas para evitar el fatalismo. Resaltó por ejemplo que ha habido avances en el campo de la inestabilidad política a nivel nacional y local. En el campo de la descentralización fiscal, destacó también que el gobierno está a punto de desarrollar un sistema fiscal considerado como uno de los más avanzados.

En su intervención, **Flavia Friedenber**g, Profesora Ayudante de la Universidad de Salamanca, destacó las virtudes del estudio y sugirió que se profundizara el análisis de temas como la fragmentación territorial de los partidos, la construcción de la nación, la dimensión de la informalidad y la dificultad de los actores para cooperar. Insistió en este último tema sobre el cual consideró importante indagar sobre los diseños institucionales que pueden crear mayores incentivos para la cooperación y para que los pactos entre diferentes actores se cumplan. Coincidió con los demás comentaristas en que en el informe se presenta una gran cantidad de factores que afectan la gobernabilidad, pero consideró que es difícil entender cuales de estos son más importantes o cual es el rol de cada factor. La comentarista sugirió que se trabaje más en este sentido. Para terminar, señaló algunos puntos con los cuales no está de acuerdo con el documento. En primer lugar, la referencia que hace el perfil a las fuerzas armadas como una amenaza constante a la institucionalidad es muy fuerte y recordó que a veces incluso estas han sido garantes de las instituciones democráticas. En segundo lugar, consideró importante incorporar al análisis sobre el movimiento indígena, el papel de las familias y caciques que controlan y distribuyen el poder, sobre todo en las provincias. Y finalmente, le pareció importante relativizar la falta de estructuración y de agendas programáticas de los partidos políticos y citó ejemplos como el del alcalde de Guayaquil Jaime Nebot quien tiene ideas, desarrolla programas y gestiona dentro de una organización política.

En su intervención, **Rafael Grasa**, vicerrector de la Universidad Autónoma de Barcelona, calificó el perfil como un buen diagnóstico de los problemas de gobernabilidad en Ecuador, pero consideró que puede mejorarse disminuyendo el análisis descriptivo e histórico y aumentando el análisis de causalidad. Lamentó la escasa perspectiva comparativa internacional, la falta de análisis de causalidad, así como la ausencia de los objetivos del milenio. El comentarista hizo algunos comentarios sobre la utilización que se le da en el perfil a algunos conceptos. Consideró que las nociones de gobernabilidad y de instituciones se utilizan en el perfil de manera restringida. En cuanto a la gobernabilidad, dijo que el perfil utiliza más el aspecto de legalidad y legitimidad del concepto y menos los aspectos de eficacia y participación, los cuales podrían ser ampliados. Con respecto a las instituciones, dijo que hay un uso más antropológico de este término. También consideró necesario aclarar en el estudio las definiciones de gobernabilidad y gobernanza, así como la relación entre la gobernabilidad para el desarrollo y a la noción de desarrollo.

Grasa propuso que el perfil incluya un análisis cronológico que estudie los cambios en el tiempo de esta “ingobernabilidad” del país. Señaló por ejemplo un punto de inflexión en 1990, momento a partir del cual el país empezó a depender menos económicamente de la producción primaria y los indígenas pasaron a ser un actor social y políticamente importante. El perfil debería preguntarse la razón por la cual un país de ingreso intermedio con un elevado crecimiento económico no logra progresar. Hay nuevos retos después de los 90 como las diferentes crisis de institucionalidad, o la lucha contra la alta corrupción que representa un impuesto regresivo muy nocivo para un país que debe afrontar los problemas de la pobreza y la marginalización de gran parte de su población. De esta manera el tema de los tributos, que empieza a mejorar a partir de 2000, es de gran importancia. Hace falta otro tipo de base fiscal. Al final de su intervención, el panelista sugirió que se haga una diferenciación entre lo que son los procesos, los problemas y los factores de la gobernabilidad, lo cual no está muy claro en el perfil. También señaló la importancia de incluir cuáles serían las soluciones a los problemas, para lo cual es necesario hacer esta diferenciación.

Ya para concluir, los panelistas presentaron algunas observaciones en torno a interrogantes que les fueron formuladas. Ante algunos comentarios sobre la necesidad de clasificar en orden de importancia los factores que afectan la gobernabilidad, **Prats** consideró que la fragmentación fuera del sistema político es lo más importante. Señaló que la definición de gobernabilidad utilizada permite identificar los problemas y las oportunidades, y que la definición de variables dependientes e independientes no procede en estos tipos de perfiles por su naturaleza. Por su parte **Payne** consideró que la metodología no permite ir más allá en el análisis del orden de los factores pero sería importante aclarar este punto. Esto permitiría tener más información sobre la estrategia para actuar. **Jorg** señaló que se tiene claro que hay una fragmentación y que su impacto en la gobernabilidad es negativo. Sin embargo, sería importante, según su opinión, explicar cuáles son los factores centrales de esta fragmentación para poder entender por qué en algunos países latinoamericanos hay contextos fragmentados y en otros no. Esto permitiría saber cómo se pueden cambiar las cosas. **Friedenberg** consideró que hay algunas cosas que el perfil podría explicar

mejor. Por un lado consideró que a pesar de que la fragmentación se analiza en el perfil, las lógicas de funcionamiento de fragmentación legislativa no están suficientemente analizadas. Por otro lado, el estudio debe preguntarse, según ella, cómo encontrar maneras para que se respeten los acuerdos. Para finalizar **Grasa** se refirió a los impactos negativos de la dolarización en el campo social y a los efectos positivos en las tendencias macro. Señaló que aunque el perfil no sea un texto académico debe contener preguntas abiertas que se cierren al final de su lectura. Dijo que hay pocas preguntas abiertas y alguna no se cierran. Según el comentarista, los factores sociales no están suficientemente claros. Recordó que el gran reto es la exclusión social y que la gobernabilidad no es un requisito del desarrollo sino que va junto a este.

- **Propuestas de elaboración de nuevos perfiles de gobernabilidad**

En la mesa donde se presentaron las propuestas para la elaboración de nuevos perfiles de gobernabilidad, coordinada por **Rafael Garranzo**, fueron presentados los casos de Perú y Argentina como posibles países para ser estudiados.

Luego de la introducción por parte de Rafael Garranzo en la que recordó que los nuevos perfiles deben tener en cuenta las lecciones de los trabajos ya realizados, el caso del Perú fue presentado por **Jorg Faust**, del Instituto Alemán de Estudios Internacionales. Su intervención giró en torno a tres puntos. En un primer lugar, comentó brevemente las actividades realizadas por el Instituto Alemán de Estudios Internacionales, principal *Think tank* alemán en cooperación internacional. Realiza asesorías y posgrados y en los últimos años ha tratado de fortalecer la cooperación con otros institutos que trabajan en los mismos campos. En segundo lugar, el panelista se refirió al interés que representa la elaboración de un perfil de gobernabilidad sobre el caso peruano. Señaló que se trata de un país clásico de la cooperación alemana en América Latina, con una gran variedad de organismos públicos y de la sociedad civil. En el, se encuentran los déficits de gobernabilidad presentes en gran parte de América Latina y en la región andina. No hay una economía integrada a nivel nacional, hay pocos incentivos para crear partidos pragmáticos y los militares tienen una gran influencia en la esfera política. En los años 90, luego de enfrentar la crisis económica de hiperinflación, estuvo marcado por el neopopulismo o populismo neoliberal. Un gobierno decretista fue capaz de implementar a corto plazo ciertas reformas de ajuste, pero incapaz a largo plazo de introducir las reformas de segunda generación las cuales son más complejas. Este sistema semiautoritario neopopulista generó capacidades tecnocráticas pero al mismo tiempo propició barreras para la democracia. La crisis del populismo neoliberal lleva a la aparición de nuevas generaciones de populistas, lo que Faust llamó el populismo postneoliberal. El gobierno actual fue electo para reconstruir la democracia. El hecho que no haya una inflación extremadamente elevada ni la presencia de un grupo guerrillero, hacen que el gobierno no pueda presentarse como una opción populista. La población está dispuesta a hacer sacrificios e incluso ha demandado políticas incompatibles con el neopopulismo, lo cual refleja ciertos avances en madurez política.

La tercera parte de su intervención se centró en los temas que deben ser incluidos en el estudio como punto de partida. Señaló la importancia de basarse en una argumentación institucional en la que la variable independiente cambia. El estudio debe basarse también en fuentes cualitativas y cuantitativas como en los otros perfiles. Ver el entorno internacional, y en particular los países vecinos, Brasil y Estados Unidos. Tratar de sumar una perspectiva europea y resaltar también las buenas experiencias para que puedan servir como *best practices*.

Luego de situar los perfiles de gobernabilidad dentro de los diferentes tipos y metodologías de estudios que existen actualmente a nivel mundial sobre la democracia, **Daniel Zovatto**, Director Regional de América Latina de IDEA Internacional (IDEA), hizo un recuento sobre el trabajo que está realizando esta institución en el área de los diagnósticos o “auditorías” democráticas. Citó en este sentido varios modelos dentro de los cuales resaltó el Marco Metodológico de Evaluación de la Democracia (*Democratic Assessment Framework*), diseñado por IDEA, el cual definió como una carta de navegación del proceso de democratización que no pretende tomar una foto de la situación sino más bien tomarle el pulso al proceso de democratización con el propósito de identificar sus fortalezas y debilidades, así como sus oportunidades y amenazas. Guiados por este enfoque metodológico, IDEA, en estrecho contacto con los actores nacionales, ha facilitado la realización de “auditorías democráticas” en 8 países, no solo en democracias en desarrollo sino en democracias de países desarrollados. En cuanto a los aspectos metodológicos de los perfiles, señaló en primer lugar la necesidad de definir de manera más precisa para que (objetivo general y específicos) y para quién (destinatarios) se elaboran estos perfiles. Si se busca que tengan incidencia práctica entre los actores políticos, afirmó, hay que traducirlos a un lenguaje más sencillo, sin desconocer la importancia de que los mismos cuenten con todo el rigor metodológico y técnico. En segundo lugar expresó la importancia de preguntarse quienes deben participar en la elaboración de los perfiles, recomendando que en la elaboración de los mismos los actores nacionales (lo más intersectorial e incluyente posible) jueguen un papel prioritario.

Refiriéndose a la posibilidad de elaborar un perfil sobre el Perú, Zovatto advirtió que el momento en el que se encuentra el país (a un año y medio de la transferencia del poder y con el Presidente Toledo con una popularidad cercana al 5%), impone la necesidad de ser cuidadosos a la hora de elaborar el mismo, con el propósito de que no se vea contaminado por la campaña electoral. Sin embargo, si se toman los recaudos necesarios, el 2005 puede ser también un buen momento para hacer un balance de los avances y limitaciones que caracterizan el actual proceso democrático a cuatro años largos de su reinicio y, en especial, identificar una agenda de prioridades en materia de gobernabilidad democrática que den respuesta a estos desafíos. En este sentido recomendó tomar en cuenta los numerosos e importantes trabajos (informes, diagnósticos, acuerdos políticos) que sobre la gobernabilidad democrática (entendida en su sentido amplio) se han elaborado recientemente en el Perú. Hizo referencia, entre otros, al Acuerdo de gobernabilidad que fue negociado con la facilitación de la OEA durante la crisis del régimen de Fujimori; la Agenda Perú; la Carta de Navegación, el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, el Acuerdo Nacional, la primera ley de partidos políticos y, más recientemente, el informe

elaborado por un conjunto plural de peruanos y peruanas, bajo la facilitación de IDEA, sobre Los Nudos Críticos de la Gobernabilidad: Propuestas para un Buen Gobierno.

Klaus Bodemer, Director del IIK, presentó la propuesta para realizar un perfil sobre Argentina. En su intervención, subrayó los principales desafíos que enfrentan la gobernabilidad en el país y las principales características institucionales. Como punto de partida, señaló que hay que tener claro que el país ha tenido que enfrentar grandes desafíos. Las diferentes crisis han afectado el desarrollo y la gobernabilidad. La transición democrática se dio en un contexto de desastre económico e hiperinflación. Luego, con el gobierno del presidente Menem se dio una politización del poder judicial y una delegación del poder legislativo al poder ejecutivo. Todo esto fortaleció los factores que culminaron con la crisis del 2001, la cual fue calificada por Bodemer como una crisis casi sistémica de la economía, la política, lo social y de la cultura política. Una crisis de las instituciones y de su funcionamiento. Refiriéndose a la situación actual, el panelista señaló que sigue habiendo una situación de urgencia en donde hay una crisis de representatividad muy fuerte y una democracia delegativa a través de la cual el legislativo delega parte de sus competencias y mucho se hace por decreto. Luego de una década de sacrificios, las reformas de los años 90 alcanzaron sus principales metas que eran el ajuste macroeconómico y el control de la inflación. Sin embargo, se han atrasado las reformas de segunda generación y a pesar de que Argentina es un país con muchos recursos, el nivel de la pobreza es alto y ha aumentado en los últimos años.

En cuanto a las relaciones sociales y la cultura política, Bodemer resaltó las prácticas clientelistas, la desconfianza interpersonal y los bajos niveles agregados de capital social. Al igual que en otros casos señalados por los perfiles que se presentaron en la reunión, hay una paradoja en el hecho de que la mayoría de gente prefiere la democracia pero al mismo tiempo hay una alta desconfianza en las instituciones políticas democráticas. Bodemer señaló la importancia de tener en cuenta los diseños institucionales y las relaciones clientelistas para analizar la corrupción endémica, no solo en el caso de Argentina sino también en los otros perfiles. El disertante terminó su intervención diciendo que a pesar de lo anterior hay luz al final del túnel. Resaltó el apoyo del BID en lo que tiene que ver con la capacidad técnica y, a través de el ejemplo de Europa, sostuvo que es posible impulsar cambios con incentivos.

Como primer comentarista, **Jaime Ordoñez**, *Director del Instituto Centroamericano de Gobernabilidad*, se refirió al trabajo realizado por ese instituto dirigido a la creación y aplicación de un Sistema de Indicadores de Gobernabilidad Jurídica e Institucional para Centroamérica. El Proyecto se denomina Observatorio de la Democracia en América Central y tiene como objetivo—a partir del año 2005—hacer una medición del estado de derecho (rule of law) en los cinco países de América Central concernidos, a partir de la aplicación de un conjunto de 93 variables y 428 indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional. Los países concernidos son Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica. La metodología es de índole analítico-comparativo, es decir, se buscó establecer un sistema de mejores práctica o *bench-marking internacional* en 5 áreas de gobernabilidad. 1. Ámbito constitucional y de derecho público organizacional. 2. Sistemas electorales, representación política y participación. 3.

Sistema hacendario, tributario y fiscal. 4. Normativa de la inversión democrática y la inversión social. 5. Gobiernos locales. Lo que se busca es aplicar un conjunto de variables e indicadores en cada uno de esos campos y hacer una *evaluación país* cada dos años para determinar los vacíos, necesidades y reformas a implementarse en el ámbito jurídico e institucional.

Ordoñez hizo un recuento de las diferentes motivaciones que llevaron al Instituto Centroamericano de Gobernabilidad y a las 12 instituciones afiliadas en los 5 países de la región a hacer este estudio, dentro de lo cual resaltó el hecho que hay un conjunto de diagnósticos muy importantes pero de índole empírico-inductivo, que generan diagnósticos de estado de situación - de rendimiento de las instituciones políticas y jurídicas del Estado - pero no se genera, sin embargo, información dura en relación a las reformas y procesos de transformación legislativa e institucional - *institutional building-legal reform process*-. Para finalizar, el comentarista explicó que el conjunto de indicadores fue creado a partir del establecimiento de un conjunto de mejores prácticas que sintetizó y condensó las experiencias y desarrollos jurídicos de países como España, Francia, Inglaterra, Noruega, Italia, Dinamarca, EEUU, Canadá, Chile, Alemania y Japón. A partir de allí, se creó un núcleo duro normativo de mejores prácticas que han dado lugar a la creación de los 428 indicadores de gobernabilidad que serán aplicados a América Central.

Para terminar la mesa, **Gerardo Lechevallier**, Jefe de la Unidad Electoral de la Misión de la ONU en Haití, formuló algunas sugerencias para tener en cuenta en los futuros perfiles y propuso que se estudiara también el caso de Haití. Sus primeros comentarios se refirieron a los temas metodológicos. El panelista señaló la importancia de una metodología interactiva con la cual no solo se compartan estos productos con los políticos, sino que se les pueda acompañar en la toma de decisiones. Así mismo, consideró de gran utilidad que en la elaboración de los perfiles se aprovechen los mecanismos que ya existen. Para esto sugirió que los estudios asocien otras redes que estén trabajando las mismas temáticas.

Más adelante, señaló algunos temas que deben estar incluidos en los perfiles. El disertante consideró importante que los estudios incluyan análisis comparativos, de los temas regionales o de los programas de asistencia técnica y a largo plazo. Que se pregunten que funciona, que no funciona y porqué, así como porqué hay una resistencia al cambio en algunos casos. Para terminar, Lechevallier explicó porqué sería interesante estudiar a Haití a través de un perfil de gobernabilidad. En primer lugar, recordó que no existen estudios sintéticos sobre Haití y que por esta razón, un perfil de gobernabilidad sería muy útil e importante. En segundo lugar, explicó que un diagnóstico sobre el funcionamiento institucional en Haití podría enriquecer la reflexión de los otros perfiles puesto que todas las deficiencias institucionales de las que se habló en las presentaciones de los perfiles de Bolivia, El Salvador y Ecuador, se encuentran en Haití de manera más acentuada. El panelista lo calificó así como un laboratorio extraordinario para el análisis de la gobernabilidad. Su intervención culminó diciendo que América Latina no puede abandonar a Haití y que su ayuda es indispensable para que el país logre sacar adelante sus instituciones democráticas.

Ya para terminar, los panelistas les presentaron algunas observaciones en torno a interrogantes que les fueron formuladas. En su respuesta, **Zovatto** volvió a insistir en que la pregunta principal que debemos hacernos a la hora de elaborar estos perfiles es para que y para quién hacemos estos informes, ya que la respuesta que demos a esta interrogante define la naturaleza del perfil, reiterando la importancia de que su elaboración se lleve a cabo en estrecha colaboración con los actores nacionales, en un proceso plural, abierto, inclusivo y altamente participativo. Por su parte **Bodemer** fue menos entusiasta con respecto a un trabajo interactivo con algunos actores locales. Consideró que los actores locales que se pueden involucrar son aquellos que están haciendo diagnósticos y no los actores políticos y sociales. Para que los perfiles puedan servir de instrumento para estos últimos, deben tener un lenguaje claro, simple y corto, ojalá con resúmenes. Y finalmente, señaló que los estudios no deben ser una fotografía de la situación sino un análisis que mire el proceso. **Ordoñez** se preguntó cual es el sentido de estos trabajos. Sostuvo que más del 80% de los trabajos de gobernabilidad se quedan en el diagnóstico y por esta razón, consideró que es necesario también hacer recomendaciones. **Lechevalier** señaló la importancia de que los perfiles no estén sobrecargados de información para que puedan ser utilizados por los políticos.

Para concluir las mesas de los perfiles, **Joan Prats** hizo algunos comentarios sobre lo que pretenden ser estos trabajos. En primer lugar, recordó que la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo no sólo existe para hacer los perfiles y citó otros trabajos realizados por la Red como el libro “Democracia con desigualdad”. En segundo lugar, recordó también que los perfiles no sólo son la red y que se pretende interactuar con otros actores en su elaboración y utilización. Y en tercer lugar, dijo que los perfiles son una mirada europea, no son descriptivos y no se deben confundir con los diagnósticos. No están destinados al mundo académico sino a los actores que deben definir las agendas públicas.