



Banco Interamericano  
de Desarrollo

RED GOB

Red Eurolatinoamericana  
de Gobernabilidad para el Desarrollo

## III Reunión Anual

# Red EuroLatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo

Hamburgo, Alemania

Andrea Camargo  
Miguel Buitrago

RELATORIA DEL SEMINARIO

REPRESENTACION EN EUROPA

 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MAYO DE 2006

34.690

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE  
HAMBURG BIBLIOTHEK

06/34.690

### III Reunión Anual

## RED EUROLATINOAMERICANA DE GOBERNABILIDAD PARA EL DESARROLLO

Hamburgo, 12 y 13 de diciembre de 2005

Relatoría

Andrea Camargo  
Miguel Buitrago

Este documento fue financiado por la Representación en Europa (SOE) del Banco Interamericano de Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo.

## Presentación

Presentar el documento de relatoría de la III Reunión de la REDGOB es una gran satisfacción y una muestra mas del compromiso de la Oficina en Europa del BID por continuar con una iniciativa innovadora que llegó a abrir un nuevo espacio de reflexión sobre una temática desafiante y en permanente evolución, que hoy es central dentro de la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe.

Debe expresarse en primer lugar un especial agradecimiento a los anfitriones de la III Reunión Anual, en especial, el Instituto Iberoamericano de Hamburgo en cabeza de su Director, Klaus Bodemer y todo su equipo que fue fundamental para la organización de este encuentro. En la misma forma, a la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana – AECI- que cofinanció con el BID varios de los productos generados por la REDGOB en 2005. Finalmente al Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco por su apoyo permanente en las actividades de la Red. Así como a todos los panelistas, comentaristas y participantes que llegaron de todas las esquinas del mundo a esta nueva cita de la REDGOB en territorio alemán.

La Red se ha abierto camino como resultado de un gran esfuerzo de muchos actores y en 2005 generó diversos documentos y publicaciones que fueron presentados durante las deliberaciones de la III Reunión Anual. Hoy hacen parte de la REDGOB mas de cuarenta instituciones de Europa y de América Latina, entre universidades y centros académicos y de investigación en el área de la gobernabilidad democrática. Pero la implicación conceptual más importante ha sido traer a la agenda del desarrollo el debate sobre la importancia de la gobernabilidad democrática para los esfuerzos por un desarrollo sostenido y equitativo. Porque el desafío más grande que hoy se presenta a la gobernabilidad democrática tiene que ver con los altos niveles de desigualdad e inequidad que golpean la región latinoamericana.

Por ello se convino en Hamburgo que la REDGOB trabajara durante 2006 en estos temas. Es hora de comenzar a medir las implicaciones que tiene la inclusión y la cohesión social en la modernización política de nuestras sociedades. Es hora de trabajar conceptual y prácticamente la democracia económica como una asignatura pendiente del desarrollo de la región. Es hora de sentar a la mesa al sector privado a la discusión sobre los desafíos de la gobernabilidad en América Latina, pues no puede continuar siendo un convidado de piedra en los procesos de consolidación y modernización de las instituciones públicas. Es pues hora de continuar ampliando el horizonte de los actores estratégicos en la búsqueda de la gobernabilidad para el desarrollo como ha sido el *leitmotiv* de la REDGOB. Allí está la ruta a seguir en los próximos años.

## Programa de Actividades

8:30 - 9 a.m

### Inscripción

9 - 10 a.m

### Sesión inaugural

Coordinador: **Ricardo L. Santiago**, Representante del BID en Europa

**Marco Ferroni**, Subgerente, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID  
**Klaus Bodemer**, Representante de la REDGOB  
**Ingrid Hoven**, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ),  
Alemania  
**Marisa Ramos**, Representante de la Agencia Española de Cooperación, AECI

10 -11 a.m

### **Informe sobre Progreso Económico y Social de América Latina – IPES 2006- La política de las políticas públicas-**

Introducción: Fernando Carrillo, Consejero Principal de la Representación en Europa, BID

Presentación: Ernesto Stein, Economista Principal, Departamento de Investigaciones económicas, BID

Comentarista: Fernando Cepeda, Universidad de los Andes, Colombia

11 - 11h15 a.m

### Receso

11:15 -12: 30 a.m

### Mesa Temática

#### **Indicadores de Gobernabilidad en América Latina**

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

Participantes:

- Jaime Ordóñez, Instituto de Gobernabilidad de Costa Rica
- Jörg Faust, Instituto Alemán de Desarrollo
- Christian von Haldenwang (Representante de la GTZ/CEPAL), Santiago de Chile
- Mikel Barreda, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, España

12:30 - 1 p. m

### Debate

1 - 2:30 p.m

### Almuerzo

## **Los Perfiles Nacionales de Gobernabilidad**

**2:30 - 4:00 p.m**

### **Guatemala**

**4:00 - 4:30 p.m**

Coordinador: Jorge Sapoznikow, Jefe de División de Programas de Estado y Sociedad Civil, Región 2, BID

Presentación: Fátima García, Universidad de Salamanca, España

Comentaristas:

- Luis Ramírez García, Director, Instituto de Estudios Penales y Criminológicos, Guatemala
- Wolfram Klein Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)

**4:30 - 4:45 p.m**

### **Debate**

### **Receso**

**4:45 - 6:15 pm**

### **El Salvador**

Coordinador: María Noel Vaeza, Asesora Principal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bruselas

Presentación del perfil a cargo de Joaquín Villalobos, Unuversidad de Oxford, Gran Bretaña y Manuel Guedán, Universidad de Alcalá de Henares, España

Comentaristas:

- Andrés Mejía, Universidad de British Columbia, Canadá
- Laurence Whitehead, Official Fellow, Nuffield College, Universidad de Oxford
- Anika Oettler, Institute für Iberoamerika-Kunde, IIK, Hamburgo, Alemania

**6:15 - 7 p.m**

### **Debate**

**8 p.m**

### **Cena**

## **Martes 13 de diciembre**

**9 - 10:30 a.m**

### **Reforma Parlamentaria en América Latina**

Coordinador: Edmundo Jarquín, Jefe de Gabinete, Secretaría General Iberoamericana

Presentación a cargo de Detlef Nolte, Vicedirector, IIK, y Carlos Santiso, Asesor, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional

Comentaristas:

- Mariana Llanos, IIK, Hamburgo
- Ivo Hernández, Universidad Simón Bolívar, Venezuela
- Sonia Fleury, Fundación Getulio Vargas, Brasil

10:30 - 11 a.m **Debate**

11 – 11:15 a.m **Receso**

11:15 - 12:30 p.m **Reforma Judicial en América Latina**

Coordinador: Jesús José Tirado Estrada, Fiscalía General del Estado Español

Presentación a cargo de Marisa Ramos, AECL, y Pilar Domingo, Universidad de Salamanca

Comentaristas:

- Francisco Dall'Anese Ruiz, Fiscal General, República de Costa Rica
- Mildred Hartmann, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Chile
- Kai Ambos, Profesor, Universidad de Göttingen, Alemania
- Helen Ahrens, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)

12:30 – 1 p.m **Debate**

1:00 – 2:30 p.m **Almuerzo**

2:30 - 2:45 p.m **Presentación publicación “Descentralización: una buena herramienta para una nueva gobernabilidad local?”**

- Hélène Mazeran, Directora Departamento de las Américas, Escuela Nacional de Administración de Francia, ENA

2:45 - 4:30 p.m **Mesa Temática**

**Gobernabilidad y Reforma Política-Europa y América Latina**

Coordinador: Gabriel de Vega Pinzón, Universidad del Rosario, Colombia

Participantes:

- Laurence Whitehead, Official Fellow, Nuffield College, Universidad de Oxford
- Alvaro Pinto, Director programas multilaterales, Netherlands Institute for Multiparty Democracy, Países Bajos
- Klaus Bodemer, Director IIK, Hamburgo
- Daniel Zovatto, Director Regional América Latina, Instituto Internacional para la Democracia, IDEA, Suecia

4:30 - 5 p.m **Debate**

5 p.m **Acto de Clausura**

Peter Scholz, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, Alemania

Fernando Carrillo, Consejero Principal de la Representación en Europa, BID

## Sesión inaugural

En primer lugar **Ricardo L. Santiago**, Representante del BID en Europa, dio inicio a la tercera reunión anual de la Red Eurolatinamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo, precisando su importancia, la cual no ha dejado de ser percibida por parte del BID, toda vez que dicha institución ha realizado múltiples documentos e iniciativas sobre la gobernabilidad, enfocándolos desde perspectivas tales como la desigualdad y la cohesión social. Ahora bien, el BID en el futuro enfocara el tema de gobernabilidad en relación con la democracia económica.

Acto seguido **Klaus Bodemer**, Representante de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad (REDGOB), dio la bienvenida a los participantes, igualmente precisó que el objetivo primordial de la REDGOB es analizar la reforma de las instituciones, así como establecer vínculos entre Latinoamérica, los Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá. De la misma manera, la REDGOB se ocupa de la evaluación del rol de las instituciones formales e informales, así como del rol de los sectores informales en la democracia. En relación con los temas de la reunión, hizo referencia a la presentación de los perfiles de gobernabilidad de El Salvador y Guatemala, así como la posibilidad de su aplicación a otros países. Por otro lado, la forma de medición de la gobernabilidad (la evaluación de los índices), la nueva institucionalidad, la reforma parlamentaria, la reforma judicial, y los problemas y oportunidades de la reforma política, son de gran relevancia. Finalmente agradeció a todos los participantes, a la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), y al Senado de Hamburgo.

Posteriormente, **Marco Ferroni**, Subgerente del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, indicó que la REDGOB es para el BID un recurso para la reforma y la modernización del Estado, cuya estrategia es precisamente el fortalecimiento democrático, la reforma judicial, la gestión pública y el fortalecimiento del clima inversor. Sin embargo los desafíos son enormes, pues la capacidad de inversión es baja, así como los niveles educativos, razón por la cual deben formularse políticas correctas. Desde este punto de vista, los incentivos resultan ser de suma importancia, razón por la cual este tema es analizado por parte del reporte del BID sobre el progreso económico. Ello, porque precisamente el rol del BID es mejorar las combinaciones entre capacidades e incentivos, así como mejorar las condiciones de los países de acuerdo con sus necesidades. Rol que debe desarrollarse en la actualidad en un contexto de pragmatismo, el cual debe pretender comprender las razones de la falta de éxito de las reformas, para luego implementar las herramientas para superar dicha situación.

**Ingrid Hoven**, del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), de Alemania, indicó que los temas de la gobernabilidad e institucionalidad son de gran importancia, en primer lugar porque se demostró que el gobierno sin legitimidad no puede gobernar, toda vez que no puede garantizar trabajo, seguridad ciudadana y accesibilidad. En segundo lugar, la buena gobernanza es indispensable para el desarrollo. Por último precisó la importancia de este tipo de reuniones en un contexto marcado por la globalización.

Por último, **Marisa Ramos**, Representante de la Agencia Española de Cooperación, AECI, agradeció al BID y al Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo(IIK), hizo referencia a las expectativas para utilizar los resultados de la REDGOB. En relación con la Cooperación Española indicó que tiene como principal objetivo la lucha contra la pobreza en una reforma multidimensional con una perspectiva integral. Igualmente la cooperación

española esta en línea con las demás organizaciones mundiales en cuanto a la importancia de la gobernabilidad para el desarrollo. De la misma forma se indicó la necesidad de un fortalecimiento institucional, en relación con la reforma judicial, así como en relación con la descentralización.

## Mesas Temáticas

### Mesa Temática Número 1: Indicadores de Gobernabilidad en América Latina

El coordinador, **Xavier Comas**, Jefe de la División de Modernización del Estado, Región 3, del BID inició la mesa temática, haciendo referencia a la importancia de los índices, pues estos permiten medir el fortalecimiento institucional, razón por la cual es indispensable desarrollar su efectividad.

El primer ponente invitado, **Jaime Ordóñez**, Director del Centro Estudios para el Futuro con sede en San José, Costa Rica y coordinador del Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG), partió de dos cuestionamientos. El primero de ellos es ¿Cómo medir la democracia? Y el segundo: ¿Cómo reformar los sistemas democráticos? Para responder a dichos cuestionamientos centró su presentación en el debate entre indicadores de diagnóstico e indicadores de prescripción.

En primer lugar, se debe indicar que el concepto indicador ha sido otorgado principalmente al análisis del Estado y de la administración pública. De esta forma surgen los denominados *indicadores descriptivos* o de diagnóstico, que permiten evaluar resultados y procesos y así hacer diagnósticos de rendimiento. Por otro lado están los *indicadores de prescripción*, los cuales están dirigidos a establecer *formulaciones tipo* a partir del exámen de un conjunto de mejores prácticas o *bench marks* internacionales, para así definir un conjunto de parámetros ideales de tipicidad normativa y funcionamiento institucional.

En consecuencia, mientras los indicadores de diagnóstico establecen un parámetro (cuantificable y ponderable) para establecer una medición del rendimiento político, institucional del Estado, el indicador de prescripción establece una pauta de política pública, lo cual pertenece al ámbito esencialmente cualitativo.

En relación con el contexto democrático, los indicadores de diagnóstico generan información sobre rendimientos y resultados de la función pública. La utilidad práctica inmediata es evidenciar el estado actual de las categorías antes mencionadas: nivel de democracia, gobernabilidad y desarrollo de un país. Por otro lado, los indicadores de prescripción tienen como interés primordial brindar evidencias para los procesos de reforma del sistema democrático identificando estándares exitosos en otras sociedades y proponiéndolos como posibles ejes de acción.

De esta forma, los indicadores de prescripción y las políticas públicas constituyen dos factores estrechamente vinculados entre sí, formando parte de los procesos de toma de decisión gubernamental<sup>1</sup>. Sin embargo, el diagnóstico es también importante para la identificación del problema, su caracterización y su relación con otros aspectos de la realidad social, circunstancia por la cual los indicadores de diagnóstico deben ser también utilizados, ya que una decisión política y legal (ya sea de política pública, una reforma institucional o una reforma normativa) debe ser debidamente justificada y respaldada con las verdaderas necesidades que tiene una sociedad dada.

---

<sup>1</sup> Ello en el entendido que en el diseño del plan de acción de las políticas públicas, los indicadores facilitan dicho procedimiento, toda vez que estos fijan puntos estratégicos para la estructuración de los órganos del Estado y sus instituciones, a fin de organizar las leyes y los órganos del Estado y así cumplir con los principios democráticos.

Existe una estrecha relación –conceptual y analítica- entre democracia, gobernabilidad y desarrollo. Ninguna de estas tres dimensiones se puede considerar en forma separada. Un país, además de generar rendimientos económicos, deberá garantizar simultáneamente un sistema político democrático que además sea gobernable. A su vez ésta gobernabilidad no será sostenible sin una cierta legitimidad política. Legitimidad y eficacia están entonces en la base no sólo del modelo político en su conjunto sino, además, de los procesos de toma de decisiones específicas y de los productos que se derivan de ellas. Es decir que las transformaciones se deben realizar en forma sistémica, con una visión mucho más integral y tratando de ser lo más exhaustivas posible. Esa es precisamente la tarea que tienen los indicadores de prescripción.

Acto seguido, **Jörg Faust**, del Instituto Alemán de Desarrollo, inició su presentación en relación con la importancia de la medición de la gobernabilidad, como un desafío para la cooperación al desarrollo en Latinoamérica. Al respecto, indicó que es evidente que las instituciones políticas tienen un impacto significativo en el desarrollo de la economía, y con ello la cooperación, circunstancia por la cual el papel de los indicadores en relación con la cooperación para el desarrollo es de gran relevancia. De esta forma se encuentran interconectados la gobernabilidad, el desarrollo económico y la cooperación al desarrollo en América Latina.

En primer lugar, el señor Faust subrayó, que es un reto técnico la medición del impacto de la gobernabilidad en Latinoamérica<sup>2</sup>. En segundo lugar, se debe tener en cuenta el fenómeno de la descentralización en América Latina. Enfrentados a ello, tanto las organizaciones de donantes, como las entidades estatales, no han sido capaces de coordinar sus esfuerzos para construir fuentes de datos de alta calidad que permitan una adecuada cooperación en éstas condiciones. El ponente resaltó, que mientras la mayoría de donantes han otorgado cada vez más importancia a los niveles subnacionales de los países de latinoamérica, existe una clara falta de coordinación entre los donantes en lo que tiene que ver con la creación de indicadores conjuntos para un nivel subnacional.

Esta falta de coordinación entre donantes dirige al tercer punto, en el entendido que, mientras es obvio que la gobernabilidad interna importa para el desarrollo económico, la gobernabilidad de la cooperación para el desarrollo juega un rol crucial para la efectividad de dicha ayuda. Como conclusión, la cooperación al desarrollo no debería tener solamente como objetivo construir mejores indicadores de gobernabilidad nacionales, sino también debería esforzarse por evaluar sus propias actividades desde un punto de vista de gobernabilidad, adecuándose así a los nuevos esquemas, interrelacionando los índices existentes, para así encauzar de forma apropiada la ayuda.

El tercer ponente, **Christian Von Haldenwang**, Coordinador de Programa de GTZ en CEPAL en Santiago de Chile, se mantuvo en la misma línea del debate de cooperación al desarrollo. Al respecto inició su ponencia indicando que el marco normativo global para la

---

<sup>2</sup> En lo que tiene que ver con la modalidad de fijación, indicó que múltiples variables de gobernabilidad cambian lentamente. En relación con el procedimiento estadístico para medir el impacto económico de dichas variables, se puede concluir que el más adecuado continúa siendo el método simple de regresiones “*cross-section*”. Sin embargo las condiciones específicas de gobernabilidad de cada país continúan siendo un problema, para ello los modelos “*time-series-cross-section*” con efectos establecidos para cada Estado, han sido percibidos como una solución a dicho problema. En todo caso, a menudo este procedimiento no es el adecuado para medir los impactos de gobernabilidad en un contexto regional.

governabilidad ha sido sometido a importantes cambios durante los últimos años (especialmente en el año 2005). La tendencia relativa a formular objetivos de desarrollo con base en los indicadores, esta abarcando cada vez más el ámbito de la gobernabilidad. El mejoramiento de la gobernabilidad – originalmente un tema transversal en las reformas orientadas hacia el mercado – se ha transformado en un campo de consultoría propio en la discusión internacional.

El desarrollo de América Latina en los ámbitos de Estado y democracia ha sido marcado en las décadas pasadas por dos tendencias significativas: por un lado, el cambio de los regímenes autoritarios a regímenes democráticos, y, por otro lado, el cambio de una economía centrada en el Estado a una economía orientada hacia el mercado. En los dos ámbitos se han logrado progresos considerables, incluso admirables<sup>3</sup>.

Ahora bien, ¿Con qué obstáculos tiene que enfrentarse el enfoque sistémico de gobernabilidad en la práctica de la política del desarrollo? En este caso, el ponente identifica algunos problemas centrales, siendo ellos: Los enfoques sistémicos frecuentemente fracasan a causa de la segmentación de la política. A esto se suma la aún muy fuerte centralización en la política y en la administración pública. En América Latina se hace política con personas particulares, los actores colectivos (partidos, organizaciones de la sociedad civil) no son muy desarrollados. Los actores políticos manejan el proceso en la medida posible de forma abierta, sin asumir compromisos serios. En América Latina, las instituciones públicas frecuentemente no tienen credibilidad, ya que (1) o bien son abiertamente susceptibles a nepotismo y corrupción, (2) o sólo algunos grupos de interés tienen acceso a los centros de decisión, (3) o bien los procesos de toma de decisión no son transparentes ni existe *accountability* política, (4) o la capacidad institucional no es suficiente para implementar una política orientada hacia el bien común. Las condiciones aquí esbozadas se dan en muchas partes de América Latina aunque, por supuesto, existen considerables diferencias entre los países o sub-regiones.

Hoy en día, América Latina enfrenta tres desafíos: El primero, que la región tiene que adecuar sus instituciones públicas a las exigencias de un desarrollo basado en el conocimiento y el mercado. El segundo, que tiene que reaccionar a la demanda de la población por más justicia y equidad. El tercero, que muchos países tienen que superar la herencia agobiante del pasado, siendo ésta una infraestructura obsoleta, una deuda exterior altísima y estructuras sociales anticuadas, por nombrar sólo algunos factores que pueden contribuir al fracaso de las políticas mejor intencionadas.

Posteriormente, **Mikel Barreda**, del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, inició su presentación acerca de los indicadores de gobernabilidad en América Latina. El ponente estableció que la gobernabilidad se ha convertido en un tema de progresivo interés desde los años 90, tanto en ámbitos académicos como en ámbitos de toma de decisiones. Ello particularmente por cuestiones tales como la ampliación del concepto y de la agenda del desarrollo, los cambios en la gestión pública, (en la cual se evidenció una nueva forma de gobernar<sup>4</sup>), la globalización (fenómeno en el cual la gobernabilidad es una gran preocupación, en el entendido de que es necesario evidenciar que actores gobiernan la

---

<sup>3</sup> La más reciente encuesta del *Latinobarómetro* demuestra que la aprobación del modelo democrático, constitucional y orientado hacia el mercado, por la población en América Latina está creciendo cada vez más.

<sup>4</sup> La forma de gobernar es diferente del modelo jerárquico tradicional, además de presentar un mayor grado de interacción y cooperación entre Estado y una diversidad de actores (públicos y privados) en la toma de decisiones colectivas.

globalización, como se toman las decisiones, que implicaciones tiene la globalización para los Estados, entre otros). Es en este contexto que se encuentra una amplia preocupación por el análisis y la medición de la gobernabilidad, particularmente a través del uso de indicadores.

Ahora bien, estos indicadores conforman una realidad muy compleja, tanto en términos cuantitativos (número) como cualitativos (naturaleza). La amplia heterogeneidad de los indicadores de gobernabilidad existentes es el resultado de diferencias, sobre todo, respecto a sus fundamentos teórico-conceptuales y a la metodología desarrollada. En lo que tiene que ver con las diferencias teórico-conceptuales se debe considerar que a pesar del interés y la popularidad del término gobernabilidad, se trata de un concepto vago, causa por la cual existe gran diversidad entre indicadores<sup>5</sup>.

En lo relacionado con las diferencias metodológicas es necesario indicar que hay una gran disparidad de los indicadores metodológicos, según se fundamenten en criterios como los inductivos *versus* los deductivos o los descriptivos *versus* los indicadores de prescripción, los cuantitativos *versus* los cualitativos, los subjetivos *versus* los objetivos, y los agregados *versus* los no agregados. Teniendo esta heterogeneidad metodológica, se presentan dificultades de “comparabilidad” entre indicadores con diferentes valores para las mismas variables, problemas de homogeneidad de series temporales, naturaleza subjetiva de los indicadores (sesgo de encuestas), etc. De la misma forma encontramos dificultades para construir índices de gobernabilidad (ninguno satisfactorio hasta la fecha).

En relación con la utilidad, es importante indicar que los indicadores permiten diagnosticar, de manera general, la situación de la gobernabilidad y la calidad institucional en un país; son entonces útiles, por ejemplo para la cooperación internacional (en algunos casos: uno de los criterios para seleccionar los países a los que se destina ayuda oficial). De igual manera permiten identificar tanto las capacidades como los obstáculos de cada país para el desarrollo institucional. A su vez permiten establecer comparaciones entre diversas épocas y entre los países, igualmente contribuyen a medir empíricamente las relaciones instituciones-desarrollo (instituciones entendidas tanto como variables internas como externas).

Sin embargo, advierte el ponente que estos indicadores tienen a su vez múltiples limitaciones, tales como la confusión o vaguedad teórico-conceptual, la comparación entre indicadores y de construcción de índices. Fruto de diferentes diseños metodológicos, los indicadores de gobernabilidad sirven para un diagnóstico general de la calidad institucional en un país, pero no para orientar el diseño de políticas públicas y reformas institucionales. Para diseñar éstas últimas es necesario elaborar indicadores específicos sobre las condiciones particulares de la gobernabilidad en un país, y/o acudir a otros instrumentos de análisis (documentación, entrevistas, encuestas, etc.).

De acuerdo con lo anterior, se establece que la atención está dirigida a la comparación entre países y se presta poca atención a los esfuerzos en pro del desarrollo institucional que éstos realizan. De la misma forma, un tema crucial para la gobernabilidad y que recibe una

---

<sup>5</sup> Al respecto, Mikel Barreda indica que hay dos tipos de énfasis del concepto, el primero referido al entramado institucional, en el cual se identifica con el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones que pautan la gestión de asuntos públicos. El segundo, hace énfasis en la capacidad de gobernar, en donde el concepto está relacionado con la capacidad de una sociedad para tomar y aplicar decisiones necesarias para resolver problemas y conflictos sociales a partir de determinadas instituciones. El ponente considera que dada esta diferencia hay quienes denominan a las definiciones del primer tipo como *gobernanza* y a las del segundo tipo como *gobernabilidad*.

atención muy limitada en los indicadores es la institucionalidad informal. Además, en muchos casos los indicadores existentes no miden propiamente instituciones informales, sino otras cuestiones, tales como las debilidades de las instituciones formales o los comportamientos informales que no están pautados o institucionalizados.

### *Debate*

Fernando Cepeda hizo énfasis en la falta de coherencia de los índices en relación con el contexto histórico y real. Otro participante manifestó la falta de claridad de delimitación entre indicadores cualitativos y cuantitativos. Otro miembro del auditorio, estableció que se debe tratar de trascender el debate metodológico de los indicadores, lo cual fue objeto de la segunda reunión REDGOB y centrarse en el punto de que los indicadores tienen virtudes y son útiles.

Lawrence Whitehead consideró que el objeto de los indicadores es la comparación, lo cual debe impulsar cambios para mejorar, pero para ello se debe otorgar especial atención a los países que se comparan, pues la posición de América Latina pareciera ser la autoflagelación mediante las comparaciones con países que son mucho más desarrollados.

Una vez se expusieron las dudas y comentarios adicionales, Jörg Faust tomó la palabra, advirtiendo que los indicadores tienen una buena función, y para comprender su alcance y fuentes es necesario remitirse a los apéndices metodológicos, por ejemplo en el caso de Colombia, por la situación de violencia que vive no puede tener un indicador de estabilidad política adecuado. En relación con la comparación, aseveró que los indicadores de Latinoamérica son distintos a los de los países desarrollados o a los de los países miembros de la OCDE.

Jaime Ordóñez se refirió a la perversión conceptual, lo cual debe superarse haciendo un *cross-section* del tema. En relación con el divorcio de las decisiones políticas con los índices, Ordóñez considera que ello sucede porque se ve que los índices no dan soluciones técnicas, pero eso sucede solamente porque se están utilizando los índices pragmáticos y no los analíticos. En relación con la comparación está de acuerdo con Lawrence Whitehead. Igualmente el ponente advierte que el Latinobarómetro es un buen indicador, porque es un indicador de diagnóstico, sin embargo este debe complementarse con los indicadores de prescripción de políticas públicas. En relación con los indicadores diacrónicos, considera que deben ser sincrónicos.

Por su parte, Mikel Barreda estableció que hoy en día los indicadores estándar tienen efectos simplemente fotográficos, toda vez que no explican las causas, ni los factores, únicamente informan. Sin embargo son sumamente útiles como un primer paso. Ahora bien, si lo que se pretende es tomar una decisión política, es necesario otro tipo de información que represente la realidad particular de cada país. Precisamente es esto lo que pretende REDGOB. De esta forma se constituye en una adecuada herramienta la evaluación de los indicadores existentes con información que de fe del contexto histórico y socio-económico, entre otros. De la misma manera, los índices permiten estar en condición de analizar puntos principales de carácter institucional, así como reformas de políticas públicas e institucionales.

Por último Christian Von Haldenwang, manifestó que era necesaria una orientación conceptual. Está de acuerdo con Cepeda en la necesidad de avanzar en esa dirección a pesar de los evidentes problemas metodológicos.

## Mesa Temática Número 2: Gobernabilidad y Reforma Política – Europa y América Latina

Esta mesa temática empezó con las palabras del moderador, **Gabriel de Vega Pinzón**, profesor de derecho administrativo de la Universidad del Rosario (Colombia) quien, en retrospectiva, se refirió a las consecuencias de las políticas neoliberales en las últimas décadas. Aludió al estado precario de los países Latinoamericanos en materia de desarrollo, como también a los más recientes sucesos en Europa y los Estados Unidos<sup>6</sup>. Indicó que habría que contemplar con más cuidado el marco en que las reformas políticas están siendo enfocadas. Señaló que las reformas planteadas desde el “*economicismo*” vienen desde la base de la teoría económica y que habría que tener cuidado de identificar otras propuestas que no vienen de la política. El libro, *la política importa*<sup>7</sup>, recogió muchas de las inquietudes que la academia latinoamericana tiene e hizo hincapié en que los problemas de la democracia se tratan con más democracia y los problemas de la política se arreglan con política.

El primer panelista, **Lawrence Whitehead**, profesor del Nuffield College de la Universidad de Oxford, recopiló los temas discutidos durante el encuentro sobre la gobernabilidad democrática de América Latina. Se analizaron dos perfiles nacionales, gran cantidad de indicadores de gobernabilidad y se hizo una discusión comparativa de una lista de aspectos formales<sup>8</sup> y sustanciales<sup>9</sup> de la gobernabilidad. Todos estos aspectos contribuyen a iluminar el objeto de estudio, la gobernabilidad democrática en América Latina. La conclusión a la que llegó Whitehead es que no hay recetas únicas y no hay progresos lineales. Sin embargo, en los últimos 20 años, algunos propósitos de las reformas se han logrado, pero hay mucho por hacer. Las comparaciones entre América Latina y Europa no son fáciles de hacer. El panelista ve a Latinoamérica con dos características paralelas: En primer lugar, la presencia de una estructura bien elaborada de reglas e instituciones de gobierno y una sociedad modernas; y en segundo lugar, una débil y desigual institucionalización en la que las reglas no se aplican de manera automática.

América Latina es una región moderna y muy abierta a las influencias de las corrientes de opinión modernas. En América Latina las fuerzas de la tradición no ofrecen fuentes muy seguras de legitimación alternativa, la legitimación encuentra su fundamento en lo moderno. Lo bueno que se hace es construir un Estado y un mercado modernos e integrarse con las democracias modernas avanzadas. Ese es el impulso fundamental del cambio que explica la dinámica de las reformas. De esta dinámica se puede observar, en los últimos 20 años, que ha habido cambios importantes en materia de democratización y en la construcción de una conciencia ciudadana más segura y más amplia. Sin embargo, estos procesos generaron muchas tensiones y condujeron a trayectorias dispares, generando avances y retrocesos. En consecuencia hay incertidumbre y las demandas pro reformas son tan fuertes como antes. Estos problemas no pueden ser observados con los modelos anglosajones, los cuales son muy estáticos. Estos suponen una condición de equilibrio de construcción de instituciones y prácticas individualistas para todos los actores. La aplicación de estos modelos pueden ser

<sup>6</sup> De Vega se refirió a los recientes disturbios con carácter étnico en París, Francia y al percibido atraso, exclusión y pobreza en Alabama, Mississippi, Luisiana y New Orleans según su experiencia trabajando y viviendo en el sur de los Estados Unidos.

<sup>7</sup> Payne, M., y otros. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID e International IDEA.

<sup>8</sup> El bicameralismo, la descentralización, la reforma política, la relación entre el ejecutivo y el legislativo y la reforma fiscal.

<sup>9</sup> los resultados del IPES sobre *policy making process* y sus consecuencias para la estabilidad y legitimidad de las políticas macroeconómicas, la ciudadanía democrática no acabada y la seguridad ciudadana.

aplicados en países donde hay homogeneidad en la sociedad, pero estas condiciones no son las realidades del mundo en conjunto, mas bien son excepciones. Entonces, no se puede crear modelos basados en casos excepcionales que no reflejan las realidades del mundo.

El panelista añadió que, la Unión Europea y América Latina no están en un momento similar, esto en relación con la gobernabilidad y a la reforma política. Entre las diferencias más llamativas observó que Europa es más desarrollada económicamente y tiene instituciones que penetran más en la sociedad. En cierta forma es más difícil ajustarse a las reformas institucionales por que las instituciones Europeas tienen más peso. Pero a pesar de todas las diferencias, Europa y América Latina tienen mucho que compartir en relación con el tema. Las dos regiones tienen grandes variaciones internas<sup>10</sup>. Finalmente, opinó que los modelos teóricos demasiados estáticos no captan las realidades subyacentes de Europa ni de Latinoamérica. Por eso es imperativo en el campo teórico, otro enfoque más abierto y más multidisciplinarlo para enfrentar los nuevos desafíos.

El segundo ponente, **Álvaro Pinto**, Director de Programas Multilaterales del Netherlands Institute for Multiparty Democracy, enunció dos premisas para brindar contexto al panorama. La primera fue que para el desarrollo económico de los países en transición, es imperativa una gobernabilidad eficaz. Para eso es esencial contar con partidos políticos que cumplan con un mínimo de funciones como reclutar personal para el gobierno, representar y articular intereses de la sociedad, y articular sus intereses en el parlamento. La segunda premisa está basada en la observación de un desplazamiento de la política donde se encuentran nuevos actores y nuevos problemas como grupos que vienen de la sociedad civil y problemas socio-culturales como la migración, la exclusión, y algunos efectos negativos de la globalización. La función de los partidos políticos debe entonces definirse en función de estos nuevos problemas. Las razones por las cuales Europa debe trabajar en Latinoamérica son de carácter comparativo. Los países Europeos están viviendo problemas como los que se viven en Latinoamérica. En Holanda hay problemas de legitimidad, por ejemplo. La política en Europa tampoco tiene recetas. Pero la mayor razón para trabajar con Latinoamérica es por que Europa necesita de aliados como Brasil, Argentina o Chile.

En su intervención el tercer panelista, **Daniel Zovatto**, Director Regional para América Latina IDEA, indicó que América Latina está viviendo un momento inédito. En su opinión los avances y retrocesos habría que verlos con optimismo, pero también con frustración ya que después de 27 años de democracia hay que destacar una característica fundamental: la resistencia de la democracia en la región. El debate ahora se desarrolla en torno a discutir cuál es el tipo y la calidad de democracia que se va a tener y sobre el regreso de la política y la importancia de las instituciones. El resultado es que hoy existe un consenso generalizado de que las instituciones importan mucho. No solamente para la democracia si no para el desarrollo y que hay una relación simbiótica entre democracia y desarrollo. Además de haberse generalizado la línea de que la cultura política es un elemento que se debe tomar en cuenta, se debe prestar atención a la calidad del liderazgo. Más aún, frente a la cantidad de reformas<sup>11</sup> que se han implementado habría que concentrarse en analizar la calidad de éstas.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, la internacionalización de las nuevas estructuras en Polonia, la tendencia Griega de acceder a reglas teóricas sin que éstas se apliquen posteriormente, la Italia de Berlusconi, la política de descentralización o el bicameralismo de Gran Bretaña, por no mencionar los problemas de la "quinta" República de Francia. Laurence Whitehead resaltó que un aspecto central de su tesis era la situación de la Unión Europea, en su totalidad, después del rechazo del tratado de Niza. Este rechazo abrió un espacio de incertidumbre y zozobra sobre las bases fundamentales del futuro del sistema Europeo de gobernabilidad.

La mayoría de las reformas implementadas fueron basadas en las experiencias de Estados Unidos y Europa, así que en una gran parte los ejemplos fueron importados. De la misma forma otro aspecto básico del proceso de reformas en América Latina fue que se creó una especie de moda al momento de reformar las constituciones en la mayoría de los países. Generalmente toda reforma trajo la incorporación de instituciones como el defensor del pueblo, el consejo de la judicatura y la descentralización. Finalmente, al combinar el sistema presidencial de los Estados Unidos y el sistema de representación proporcional de Europa continental se cometió un error fatal. Esta combinación lleva al aumento de la fragmentación de partidos, al gobierno dividido, en el cual impera una doble legitimidad.

Frente a todos estos problemas, una primera conclusión es que las reformas no solamente deber ser analizadas teniendo en cuenta el qué se tiene que reformar, si no el cómo estas reformas tienen lugar y su capacidad de implementación. Se debe entonces tratar de responder con un nuevo ímpetu de análisis a las tres preguntas que Sartori se planteó: ¿Para qué se debe reformar? ¿Qué es lo que se debe reformar? y ¿Cómo se debe reformar?. Por lo tanto se necesita tener una visión de análisis más amplia para poder comprender con mayor amplitud lo que está pasando. El panelista enumeró un abanico de reformas implementadas en la región, así como de dificultades, concluyendo que se tienen que revisar seriamente los sistemas vigentes, donde se combina el presidencialismo y el parlamentarismo, igualmente se tiene que hacer un análisis más amplio de los problemas presentados.

El último ponente, **Klaus Bodemer**, Director del IIK, hizo referencia al objetivo de la REDGOB, precisando que como su nombre presupone, los problemas europeos también son y deben ser parte de la discusión. Las dos regiones muestran experiencias y desafíos e intercambios comunes. Cuando se habla de la reforma política y la gobernabilidad en Europa, el tema tiene siempre una base conceptual y estratégica. Antes de la caída del muro de Berlín, la discusión confrontaba al Capitalismo ante el Socialismo. Después de 1989, inclusive se discutió sobre el Capitalismo versus el Socialismo. Pero ahora la imagen es mucho más complicada. Hay una gran gama de variantes del Estado benefactor combinado con muchas variantes de Capitalismo. En Europa se puede resaltar un factor común: la justicia social y la cohesión e inclusión social son factores en favor del crecimiento económico y viceversa. Y tal vez ésta idea podría ser una contribución para el debate sobre la reforma política en América Latina.

Klaus Bodemer hizo alusión a algunos puntos indicados por Daniel Zovatto, pues según él habría que tener cuidado al contraponer los partidos políticos en conflicto con la sociedad civil. En su opinión esta idea es un poco artificial. Esto tiene que ver con la coyuntura, no solamente del pensamiento de las ciencias sociales pero también con la política de cooperación internacional. En la última década se vio la cuestión de la sociedad civil con importancia e inclusive se invirtió mucho en su desarrollo. En la práctica se pueden observar tres formas de reacción por parte de los partidos políticos. Una es el ignorar el factor de la sociedad civil, la segunda es el ver a estos organismos como entidades con las que se tiene que competir, y la tercera es que se puede observar gran resistencia en contra de la sociedad civil. La sociedad civil no puede reemplazar a los partidos políticos como fuerza legitimada en la democracia representativa.

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, reformas constitucionales (13 de 18 constituciones en donde han sido cambiadas completamente), reformas permanentes de los sistemas electorales (presidenciales y legislativos), leyes de partidos políticos, etc.

Por otro lado, la representación del espacio público en un contexto dominado por la “telecracia” y la influencia de la globalización tecnológica (Internet) tiene dos facetas. Por un lado, se puede observar que éste fenómeno aumenta la capacidad tecnológica de planificación e implementación de los gobiernos, acelera el proceso de descentralización y mejora las posibilidades de co-gobierno a nivel regional. Al mismo tiempo, Internet crea condiciones para una sociedad más activa y más informada y por ende fortalece la sociedad civil. Por otro lado se puede ver que el preocupante factor de la brecha digital<sup>12</sup> sí existe y es muy grande.

Otro problema que Bodemer quiso resaltar fue el fenómeno de la re-elección de ex-presidentes o de la elección de *newcomers*<sup>13</sup>. Citó los resultados de un trabajo realizado en el que se cuestiona sobre ¿Por qué los latinoamericanos tienden a elegir este tipo de candidatos?. La razón por la que estos candidatos pueden ser elegidos es por que aparentemente no hay barreras constitucionales. Se analiza el problema como una forma teórica de renovación de la política. Finalmente se refirió al problema de las instituciones formales e informales y a los actores. En su opinión (IPES) del BID es un gran trabajo que reconcilia tres dimensiones muy importantes: *policy matters*, *polity matters* y *politics matter*.<sup>14</sup> Pero lo más interesante e importante sería el entender mejor el funcionamiento formal e informal de éstas instituciones. Así pues se refirió al uso del neo - institucionalismo como herramienta posible para estudiar y analizar este otro fenómeno.

### *Debate*

En la opinión de **Detlef Nolte** se necesita una combinación de un ejecutivo y de un congreso fuerte, en la que exista un balance de ejecución de políticas y control. Sobre la presentación de Daniel Zovatto dijo que da la impresión que partió del supuesto, que la política no toma en cuenta los resultados de la agenda política, al menos con respecto a las reformas en los temas electorales. La mayoría de las reformas electorales en el pasado estaban en contra de la agenda política. Finalmente, en lo concerniente a la alternativa entre presidencialismo y parlamentarismo, piensa que el tema no es un tema real. Los problemas que resaltó fueron los casos como el de Bolivia, en el que, según su opinión funcionaría peor con un sistema parlamentario. Luego retomó el ejemplo de Klaus Bodemer sobre la re-elección de ex-presidentes y dijo que dentro de un sistema parlamentario tal vez se verían casos de presidentes vitalicios, por que el tema de elecciones en el parlamentarismo no tiene muchas limitaciones.

Acto seguido, los panelistas respondieron de la siguiente forma. Daniel Zovatto comenzó haciendo referencia al tema electoral, indicando que en muchos países se está pasando de listas cerradas y bloqueadas hacia el voto preferente, el cual crea problemas en los datos electorales, agudiza la lucha interna dentro de los partidos políticos y genera indisciplina partidista. Otros factores son la candidatura independiente. Todo esto fortalece y favorece la figura del candidato. Sobre el tema del presidencialismo el ponente llamó la atención a problemas como el “transfuguismo”, que dan la impresión que los políticos son micro

---

<sup>12</sup> El término “brecha digital” se refiere a la percibida división o brecha entre aquellos que tienen acceso y poseen conocimientos para poder manejar las tecnologías de información y comunicación (ICT, por sus siglas en inglés) y aquellos que por razones socioeconómicas y/o geográficas tienen un acceso limitado o ningún acceso a las mismas.

<sup>13</sup> Candidatos nuevos en el campo de la política.

<sup>14</sup> *Policy matters* es traducido como las políticas importan (entendidas éstas como políticas económicas), *Polity matters* se traduce como la forma de gobierno importa. *Politics matters* se traduce como la política importa.

empresarios electorales. También se refirió al problema de la rendición de cuentas o *accountability*.

Klaus Bodemer opinó que los temas de la gobernabilidad y de la reforma política deben ponerse en contexto, pero a su vez deben ir más allá de la simple ingeniería política. Habría que pensar sobre cómo acercar a los ciudadanos con el gobierno y cómo pueden los gobiernos responderles, sobre la transparencia, la rendición de cuentas, sobre cómo reconciliar el tema del bienestar con el crecimiento, incluyendo la estabilidad política y la inclusión social. El diálogo de Europa con América Latina, y no sólo sobre América Latina, es importante. Otro problema que piensa que habría que considerarse, es la llamada crisis de representatividad.

## Reformas Parlamentaria y Judicial en América Latina

### Reforma Parlamentaria en América Latina

La discusión comenzó con las palabras de bienvenida y agradecimiento del moderador de la mesa, **Edmundo Jarquín**, director de Gabinete de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Acto seguido destacó la importancia del tema de la reforma parlamentaria en Latino América.

Para comenzar su intervención **Detlef Nolte**, Vicedirector del Instituto de Estudios Iberoamericanos y profesor de la Universidad de Hamburgo, formuló la siguiente pregunta: ¿Son dos cámaras mejor que una? Al mismo tiempo llamó la atención sobre la tendencia al bicameralismo que se está observando en los últimos 25 años y la peculiaridad de que los ciudadanos en Latinoamérica no tienen una visión diferenciada del parlamento.

Señaló cuatro críticas y justificaciones generales para los sistemas bicamerales. Las críticas son: (i) El riesgo de un bloqueo político por mayorías no-congruentes en la dos cámaras, que puede resultar en el inmovilismo político, (ii) las demoras y la duplicidad en el proceso legislativo, especialmente en tiempos de emergencia política, (iii) los costos económicos de sostener dos cámaras, (iv) los problemas de responsabilidad y representación democrática de los líderes políticos<sup>15</sup> que hacen más difícil para el votante castigar o premiar a los parlamentarios o al gobierno. Las justificaciones provenientes de la teoría política son: (i) La representación de intereses políticos y sociales distintos en cada una de las Cámaras, (ii) la contribución al sistema de pesos y contrapesos, (iii) el mejoramiento de la calidad de la producción legislativa y (iv) la producción de resultados legislativos más estables.

Para el expositor los senados latinoamericanos son cámaras con poder significativo, a diferencia de sus contrapartes fuera del continente. Este poder es producto de la combinación de dos atributos singulares: la simetría de poder y legitimidad y la incongruencia legislativa<sup>16</sup>. En las cámaras latinoamericanas existe una variedad singular en simetría e incongruencia. Sobre la base de datos obtenidos dentro del marco de dos estudios<sup>17</sup>, en los que el ponente participó, ilustró así las dimensiones de incongruencia y simetría en las cámaras latinoamericanas. Los dos países que demuestran un valor bajo en simetría, Perú y Venezuela, fueron los países que abolieron sus cámaras altas. Como conclusión adelantó que para sobrevivir, con el tiempo las segundas cámaras necesitan una legitimidad reconocida y una percepción generalizada de que son útiles, de que les corresponde “*una relevancia funcional*”. Una segunda cámara puede crear beneficios, pero también costos y muchas veces no hay beneficios sin costos.

---

<sup>15</sup> Esta crítica que se refiere a la dilución de responsabilidad política (por decisiones o no-decisiones) en los casos de mayorías no congruentes en las dos cámaras (o entre la segunda cámara y el presidente).

<sup>16</sup>La simetría de poder y legitimidad se refiere a cuando las dos cámaras legislativas son electas por voto popular y tienen poderes constitucionales iguales o casi iguales (*separation of power*). La incongruencia legislativa esta presente cuando ambas cámaras son electas por métodos distintos, que puede resultar en una diferente composición y diferentes intereses en las dos cámaras (*separation of purpose*).

<sup>17</sup> El primer estudio es denominado “Los Senados en Sistemas Bicamerales latinoamericanos” llevado a cabo dentro del marco del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo. El segundo estudio es titulado “Elites Parlamentarias Latinoamericanas” y fue conducido con apoyo del Instituto Interuniversitario de Iberoamerica y Portugal, en la Universidad de Salamanca.

Basado en los mismos datos ilustró la representación de intereses diferenciados en los senados latinoamericanos y llamó la atención a dos clases de distorsiones dentro de las cámaras: *mal aporcionamiento*<sup>18</sup> y *desproporcionalidad*<sup>19</sup>. Estas dos últimas distorsiones afectan en distintas formas a las cámaras. El mal aporcionamiento afecta en niveles más altos a seis de los nueve senados de los países latinoamericanos estudiados (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, República Dominicana y México). La *desproporcionalidad* afecta más a los senados que a las cámaras de diputados. En conclusión, el *mal aporcionamiento* y la *desproporcionalidad* afectan mucho más a los senados latinoamericanos. Por último, la representación o cuotas de género tienen una menor importancia.

El ponente hizo las siguientes reflexiones. Primera: con respecto a Europa, ¿No sería mejor considerar la aplicación del sistema federal alemán en Latinoamérica para responder a las necesidades de funcionalidad de las cámaras? Segunda, con respecto a las posibles reformas de los reglamentos internos y de las estructuras de apoyo técnico para mejorar el funcionamiento de los senados, no existen grandes diferencias en comparación con las cámaras de diputados. Tercero, los arreglos institucionales más importantes para el proceso legislativo en sistemas bicamerales son los diferentes métodos que establecen las constituciones para resolver los eventuales desacuerdos entre las cámaras con respecto a un proyecto de ley. Para concluir, reflexionó que hacen falta más estudios sobre el funcionamiento y la función de los senados en América Latina.

El segundo de los ponentes convocados, **Carlos Santiso**, Asesor del Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, presentó su trabajo "*Parlamentos y Presupuesto: entendiendo las políticas del presupuesto*". Precizando que este trabajo considera y analiza el papel del parlamento en los procesos presupuestarios y de control presupuestario. Hizo las siguientes preguntas: ¿Cómo pueden ser mejorados? ¿Qué hace la comunidad internacional y la banca multilateral para abordar el tema? ¿Por qué es importante estudiar el proceso presupuestario y los procesos de control al presupuesto?

Santiso indicó que la más obvia respuesta se refiere a los riesgos y beneficios de los sistemas centralizados. Entre estos se puede citar al rol limitado del parlamento en materia de presupuestos y la disfuncionalidad en forma de inestabilidad fiscal o de conflicto. Por lo tanto, el reto principal es mantener las ventajas de un ejecutivo fuerte, que debe mantener una disciplina fiscal, mientras se provee un sistema de pesos y contrapesos institucionales que garanticen responsabilidad y transparencia. El ponente destacó que América latina presenta una difícil combinación de sistemas presidenciales con sistemas presupuestarios altamente centralizados. La influencia limitada de los parlamentos sobre el proceso presupuestario y el control del proceso mismo es también deficitaria. Criticó el rol de las contralorías públicas calificándolas como frágiles y a menudo disfuncionales.

Las limitaciones que los parlamentos presentan son de cuatro clases: (i) Poderes limitados por reglas constitucionales y factores políticos, en contraste con algunos derechos especiales que el ejecutivo se atribuye en cuanto a los presupuestos. La mayoría de las negociaciones para la elaboración del presupuesto tienden a hacerse fuera del parlamento. (ii) En segundo lugar, influencia limitada, en torno a restricciones del poder legislativo cuando se refiere al derecho de iniciativa, reformas y tiempo de revisión. El espacio para reformar el presupuesto es

---

<sup>18</sup> Mal aporcionamiento se refiere a los curules distribuidos a beneficio de un distrito, el cual no recibiría dichos curules si los estos fuesen asignados considerando el número de votantes en dicho distrito.

<sup>19</sup> Desproporcionalidad se refiere a la divergencia entre el número de curules perteneciente a un partido político y el número de votantes del partido.

generalmente limitado, especialmente cuando se trata de gastos de inversión. El poder de veto del presidente y su derecho de emitir decretos tiende a favorecer al ejecutivo. (iii) Las limitaciones en las capacidades técnicas, son también limitaciones con las que el legislativo tiene que enfrentarse. La reglamentación interna y la organización del trabajo de los comités legislativos a menudo obstaculizan el trabajo efectivo en el proceso presupuestario. Las estructuras internas deficientes afectan el trabajo de legisladores, especialmente en las oficinas que trabajan con el presupuesto. Los partidos políticos tienen muy pocas capacidades de asesoramiento técnico para abordar el trabajo presupuestario y (iv) limitaciones en los incentivos políticos, que se manifiestan en la naturaleza del sistema presidencial a la cabeza de una mayoría parlamentaria, en la disfuncionalidad de la revisión de los gastos públicos después de que el presupuesto ya fue elaborado y en la inhabilidad de la oposición de actuar como veedor o controlador del proceso presupuestario.

Carlos Santiso añadió que el papel de la cooperación internacional, debería ser el de mejorar sus contribuciones al desarrollo así como el de impulsar una mayor contribución y participación, efectiva y responsable, de los parlamentos en el proceso presupuestario. A la vez que tratar de mitigar los riesgos de corrupción en el proceso. El papel que debe jugar la banca multilateral es el de tratar de mejorar y complementar las contralorías públicas usando varios instrumentos como estándares internacionales y reglamentación de control, trabajo analítico y uso de servicios consultores.

El expositor terminó su presentación con cuatro conclusiones. Primera conclusión: La política sí importa. El problema sería el encontrar el balance adecuado entre los derechos que el ejecutivo se toma para sí mismo y el control legislativo sobre el proceso presupuestario. Segunda conclusión: Se deben mejorar las capacidades técnicas y el establecimiento de incentivos políticos. Tercera conclusión: Hay una necesidad de entender las dinámicas internas del legislativo en un contexto institucional como parte de un proceso que requiere la intervención de más instituciones. Cuarta conclusión: El tipo de estrategias e instrumentos que se deben usar para trabajar deberían facilitar el trabajo en proyectos presupuestarios. Y por último, muchas veces las instituciones legislativas necesitarían ser reformadas y no reforzadas.

La primera comentarista fue **Mariana Llanos**, investigadora del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, quien señaló que se iba a limitar a hacer comentarios sobre la presentación de Carlos Santiso. Según la comentarista, el problema de lo que ella llamó el control parlamentario (*congressional oversight*)<sup>20</sup>, no ha sido suficientemente estudiado. Subrayó que normalmente el parlamento ejerce un tipo de control al participar en la elaboración de las leyes, pero también tiene la responsabilidad de controlar si las leyes están siendo aplicadas de acuerdo a lo que el parlamento dictaminó. De esta manera, el parlamento ejerce su contrapeso del ejecutivo. En la opinión de la comentarista, el estudio presentado por Santiso precisamente llama la atención a este problema, el déficit de las legislaturas latinoamericanas para controlar, en este caso, el proceso presupuestario.

Observó que las legislaturas parecen estar dotadas de los mecanismos o instrumentos necesarios para ejercer control sobre el mencionado proceso, no obstante el control ejercido es deficitario, las razones de esta circunstancia son tres: En primer lugar, la carencia de incentivos políticos por parte de los parlamentos, para ejercer un control eficiente sobre la

---

<sup>20</sup> De acuerdo con Llanos el control parlamentario se refiere al control ejercido por el legislativo sobre el ejecutivo y la burocracia, una vez que las leyes fueron aprobadas. El legislativo tiene también la función de controlar si las leyes están siendo correctamente aplicadas.

formulación de políticas, al ejecutivo y a la burocracia. En segundo lugar, hay una falta de recursos institucionales ¿Quién controla al presidente? Siguiendo esta lógica, los que están encargados de gobernar gobiernan y los que están en la oposición controlan. Una vez establecidos los papeles de la oposición y la mayoría en el parlamento, el rol de la oposición es destacable. Pero un nuevo interrogante surge, ¿por qué la oposición no los usa? Considerando el caso de la oposición en la minoría parlamentaria, ésta no tiene realmente el acceso a los instrumentos de control, por que las reglas de los mismos instrumentos tienen que ser aprobados por una mayoría parlamentaria. De esta forma esta oposición está permanentemente dependiente de la mayoría. Por último, una de las razones podría ser la asimetría de las capacidades de información entre el parlamento y el ejecutivo, y por ende el parlamento no puede aportar mucho al proceso. Otra razón puede ser que los parlamentarios no tienen experiencia y no son parlamentarios profesionales. Finalmente, cuando la burocracia no se involucra en la elaboración de políticas se pierde una fuente muy importante. Como conclusión, Llanos prescribió un trabajo más coordinado entre la burocracia, el parlamento y el ejecutivo.

En su intervención **Ivo Hernández**, profesor de la Universidad Simón Bolívar de Venezuela, centró sus comentarios al caso venezolano. Precisó que si bien Venezuela es un país federal, el poder legislativo sólo está constatado por una cámara legislativa. Si bien la cámara baja fue elegida por ejercicio democrático, está dominada por el partido oficial y el número de comisiones está fijado por la constitución. El expositor precisó que Venezuela está viviendo una gran crisis política con consecuencias, las cuales hasta ahora, resultan impredecibles.

En primer lugar, se refirió a la peculiaridad del parlamento venezolano donde la mayoría oficialista tiene un 100% de control<sup>21</sup>. Esto demuestra una paradoja, toda vez que Venezuela se autodenomina un país descentralizado y federal donde además de proveer una representación proporcional en la cámara baja, necesita una cámara donde se puedan balancear justamente los intereses regionales. A manera de ilustración del control del Estado y resaltando una de las conclusiones de la Comisión Observadora de la Unión Europea, el comentarista habló de la publicación en la página *web*, que hizo un diputado miembro del oficialismo, de una lista computarizada de las personas que firmaron la petición para el referéndum revocatorio llevado a cabo el 2004 donde se pedía nuevas elecciones presidenciales<sup>22</sup>. Este acto podría haber vulnerado el voto secreto y haber comenzado la persecución política selectiva.

En segundo lugar, añadió que la creación de un partido único fue metódica y premeditada por parte del actual gobierno, lo que se refleja primero con el diseño de la Constitución de 1999 y terminando en la implementación de la democracia participativa. Existe una declarada intención de crear un partido único y se intenta asfixiar a los partidos independientes. Venezuela es probablemente uno de los pocos países en el continente donde el Estado no provee financiamiento a los partidos políticos desde 1999. Además, existe la intención de penalizar a las organizaciones recibiendo recursos del exterior usando la retórica de “*traición a la patria*”, mientras que los partidos miembros del oficialismo reciben fondos provenientes de la renta petrolera. El gobierno reformó el sistema electoral para el parlamento y las regiones. Este sistema usa una fórmula para lograr que el grupo de la primera minoría cohesionada logre la doble proporción de votos. La primera víctima es la representación

---

<sup>21</sup> Según Yvo Hernández la cámara está compuesta de 167 escaños de los cuales 114 están en poder del partido oficial y el resto en poder de coaliciones atomizadas siguiendo la agenda oficial.

<sup>22</sup> Esta lista, según Hernández, fue filtrada por oficiales de la Corte Electoral Venezolana y publicada en la página *web* del diputado Luis Tascón.

proporcional del mapa ideológico-político. Finalmente, el gobierno usó a los comités locales de participación para capturar el control de los concejos y de las alcaldías. Esto facilita el control de los votos en el ámbito local para los partidos que tienen los recursos de alcanzar este nivel del electorado.

La última comentarista fue **Sonia Fleury**, profesora titular de la Fundación Getulio Vargas, coordinadora del Programa de Estudios de la Esfera Pública y del Observatorio de la Innovación Social, y miembro del Consejo del Desarrollo Económico y Social del Presidente “Lula” Da Silva. La señora Fleury comenzó refiriéndose al trabajo de Detlef Nolte, sobre el cual dijo que se dirige rumbo a la eliminación del sistema bicameral latinoamericano. O que por lo menos existe la sugerencia de que se tome el sistema alemán como un posible modelo aplicable a las cámaras latinoamericanas.

Se refirió a la falta de discusión sobre el papel de los gobernadores en las cámaras altas de las federaciones, los cuales trabajan dentro de las cámaras con el gobierno. También expresó sus dudas sobre una de las conclusiones del documento, en relación con el mal “*aparceriamiento*” en los senados y sobre la baja funcionalidad de las cámaras. Para ella, la funcionalidad está estrechamente relacionada con la gobernabilidad.

Sobre la exposición de Carlos Santiso, la comentarista expresó su desacuerdo con la conclusión de la falta de tratamiento de los procesos presupuestarios en las cámaras locales y regionales en países descentralizados. Igualmente criticó la afirmación que se hace en el documento, sobre la planificación como un instrumento de control. Según ella, de ninguna manera se esclarece si esta planificación es ejecutada con la participación de la ciudadanía. No se hace referencia a los esfuerzos de los gobiernos latinoamericanos por tratar la planificación como parte de la democratización del aparato del Estado. Criticó también la posición que pretende considerar que, el ejecutivo debe hacerse cargo del diseño del presupuesto porque es necesario mantener la disciplina financiera. Además se preguntó, cómo es que se podía hablar de gobernanza del presupuesto, sin hablar del Fondo Monetario Internacional (FMI), teniendo en cuenta que el presupuesto contiene los detalles del servicio de la deuda internacional. Finalmente expresó su total desacuerdo con la propuesta relacionada con que el parlamento, como representante de la sociedad, sólo se limite al control de algo que fue diseñado fuera (por el ejecutivo, por ejemplo). Resaltó su papel como miembro del consejo económico y social del presidente Lula, aseverando su trabajo para incluir a la sociedad civil como otro actor importante a la hora de hacer políticas económicas.

Antes de iniciar debate, el moderador de la mesa, **Edmundo Jarquín** expresó su desacuerdo con las afirmaciones sobre la carencia de fondos para los parlamentos. Generalmente los parlamentos se asignan a sí mismos los fondos necesarios para su funcionamiento. Criticó también la aseveración de que los legislativos fuesen débiles. Según él, dos tercios de los parlamentos latinoamericanos tienen la capacidad de vencer fácilmente el veto presidencial y también tienen la iniciativa sobre el gasto presupuestario y además la capacidad de sobrepasar el techo establecido. Para terminar su comentario, dijo que los parlamentos latinoamericanos están más interesados en la repartición de los fondos que en hacer política fiscal.

## *Debate*

El auditorio planteó una serie de cuestionamientos. Por su parte, Ernesto Stein definió tres papeles del congreso: La definición del tamaño del presupuesto, del control sobre el mismo y el modo de asignación. Siguiendo la línea económica, resaltó la importancia de la estabilidad macro económica definida como bien público y como elemento del tamaño del presupuesto y la idea de centralizar la decisión del tamaño del presupuesto para alcanzar una mayor eficiencia y como forma de eliminar una serie de externalidades<sup>23</sup>, las cuales son el resultado de extensos arreglos interparlamentarios. Pero esto último no significa la eliminación del rol del legislativo en la decisión sobre el tamaño del presupuesto. La estabilidad macroeconómica no es un factor único en la elaboración del presupuesto. Se tiene que considerar también, que la asignación de recursos refleje las preferencias de la sociedad. El legislativo no tiene que tener un papel significativo en cuanto al tamaño del presupuesto, pero sí en cuanto a la asignación y al control del mismo. Pero muchas veces por querer darle al congreso un papel en el tamaño y la asignación del presupuesto, y por el hecho de la poca transparencia, se termina dándole al ejecutivo más capacidades. Como ejemplo citó a Bolivia, donde el ejecutivo tiene la discreción *expost* de recortar el presupuesto asignado. Estos recortes no se dan en una forma homogénea sino totalmente discrecional. De esta forma, las decisiones de asignación realmente se hacen en los pasillos del palacio de gobierno y no en el parlamento.

Laurence Whitehead, sugirió en su intervención la inclusión de Puerto Rico en el universo de los casos de comparación y estudio. Señaló que si bien no se acepta la inclusión de Puerto Rico desde la perspectiva de la banca multilateral, es posible incluirlo en la discusión sobre el bicameralismo, especialmente si se consideran los eventos recientemente ocurridos en ese estado. Según Whitehead recientemente hubo un referéndum para considerar el abandono del bicameralismo por el uni-cameralismo y además hubo una discusión entre el congreso y el gobernador relacionada con el presupuesto.

En la ronda de respuestas del panel, Detlef Nolte tocó nuevamente el problema del bicameralismo. Dijo que no existía gran discusión sobre el tema, pero que debería haber más intercambio de opiniones. Aclaró que él no estaba en contra del bicameralismo, más bien que era neutral. Todo depende de las funciones atribuidas a las segundas cámaras y si éstas cumplen con esas funciones, pero si bien algunas segundas cámaras cumplen con la función y generan un beneficio, generalmente éste beneficio tiene sus propios costos. El problema del mal aporcionamiento es importante para seguir investigando. Para concluir aclaró que la razón de poner en la mesa al federalismo alemán fue más una alternativa que una provocación, no del todo sin fundamento. Para Nolte, una ventaja sería la posibilidad de entrar en una negociación directa entre los gobernadores y el gobierno. Otra razón por la cual se podría aludir al modelo alemán sería que en Latinoamérica hay un reparto desproporcionado de poder y representación de algunos Estados pequeños *vis-à-vis* a otros grandes. La representación y poder de los Estados debería estar más de acuerdo con la población y el poder económico, pero sin entrar en una desproporcionada concentración de poder.

En la opinión de Carlos Santiso, su documento argumentaba que hay una necesidad de establecer como objetivo la mejora de la participación del parlamento en el proceso presupuestario. Más que todo debería tratarse de mejorar la transparencia que tratar de

---

<sup>23</sup> En este caso, externalidades se refiere a la idea de que algunas decisiones que sólo benefician a determinados sectores o regiones sean pagadas por la sociedad en conjunto.

mejorar al parlamento. Hay también una necesidad de “*controlar al controlador*” o mejor, al agente contralor del proceso. A la vez, Santiso se pregunta, si este papel puede ser jugado por la sociedad civil. Por otra parte, el comentarista sugiere también la necesidad de mirar más allá de Latinoamérica. En efecto, regiones como el Caribe son casos dignos de estudio.

Ivo Hernández hizo notar que la capacidad en el manejo del presupuesto en el parlamento venezolano es bastante baja. Esta falta de calificación presenta un obstáculo para el mejoramiento del proceso presupuestario. Pasando al tema del *mal aporcionamiento* mencionado por Detlef Nolte, el comentarista aclaró que según su opinión en el senado no hay mal aporcionamiento, sino más bien un tratamiento de balance en la cámara de diputados. Si es que existe un *mal aporcionamiento* en la cámara baja, a éste problema se le da un balance en la cámara alta.

## **Reforma Judicial en América Latina**

La moderación de esta parte de la reunión estuvo a cargo de **Jesús José Tirado Estrada**, representante de la Fiscalía General del Estado Español. Además de introducir y agradecer a los miembros del panel por su participación en la discusión, el moderador adelantó su opinión aseverando que los buenos resultados de las diversas políticas que el gobierno formula están estrechamente asociados con los poderes judiciales independientes.

**Marisa Ramos**, Consejera Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y **Pilar Domingo**, profesora en la Universidad de Salamanca, presentaron un trabajo conjunto titulado, “*Reforma Judicial en América Latina: Reflexiones sobre la reforma judicial y el papel de la cooperación Española*”.

En la primera parte de la exposición, Pilar Domingo adelantó que después de 20 años de reformas no se pueden discernir muchos resultados. No obstante, hay un amplio consenso sobre la necesidad de reformar el sistema judicial, y esto no es una agenda nueva. La necesidad de reformas al sistema judicial, cuyas finalidades son el fortalecimiento del Estado de derecho, está ligada a dos objetivos importantes. Primero, alcanzar una mejor relación entre Estado de derecho y el desarrollo de la economía de mercado. Segundo, el mejorar la relación entre Estado de derecho y democracia. Profundizando sobre el tema de la relación entre Estado de derecho y democracia, la ponente precisó la necesidad de capacitar al ciudadano a través del ejercicio de los derechos humanos, en los aspectos civiles, sociales, políticos y económicos para mejorar la calidad de la democracia. A la vez, destacó la importancia del Estado legal para proveer las condiciones mínimas de acceso a la justicia, eficiencia y debido proceso, para así fortalecer el desarrollo humano.

Acto seguido, la ponente se refirió sobre qué reformas son todavía necesarias y citó las siguientes: reformas legales, reforma a la administración de justicia, al sistema procesal penal, creación de agencias paralelas, apoyo a mecanismos de movilización jurídica societal y mejora en la calidad de los juristas.

A la vez indicó que había muchos actores y poca coordinación general, y que la agenda político-electoral no siempre coincide con la agenda de construcción del Estado de derecho. Generalmente el poder judicial es muy resistente al cambio y por ende el impacto de las reformas es lento y la construcción del Estado de derecho es un empeño complejo y no se debería desmerecer los logros. Para finalizar, se refirió a los altos niveles de inestabilidad

política y social, y las reformas en diversos sectores, las cuales generalmente complican la evaluación, y éstas evaluaciones deberían adecuarse al contexto y a las condiciones de cada país.

En la segunda parte de la exposición, Marisa Ramos se refirió a la reforma judicial desde la perspectiva de la experiencia de la cooperación internacional. Para comenzar, planteó los siguientes interrogantes: ¿Qué tipo de poder judicial es necesario para la democracia y cómo conseguirlo? A continuación puso en la mesa las siguientes ideas: hay un vínculo entre la construcción del Estado de derecho, la lucha contra la pobreza y el desarrollo; los mercados no funcionan si no funciona el sistema judicial; la justicia vista como poder y como servicio público. Para ubicar éstas ideas en contexto, la ponente hizo una revisión de la experiencia de la cooperación internacional en el tema de la reforma judicial con énfasis en la cooperación española. Marisa Ramos enumeró los objetivos generales y el enfoque de la cooperación española con referencia a las reformas judiciales.

Precisó que los enfoques fueron la imparcialidad/independencia con relación a otros poderes, el acceso a la justicia, la rendición de cuentas, eficiencia/eficacia y seguridad jurídica, modernización de las estructuras y sistemas de gestión, apoyo a programas de capacitación y a la reforma de códigos legales para mejorar el acceso y la agilidad, facilitar acceso igualitario, mejorar información jurídica (para jueces y público), simplificación y mayor oralidad en los procedimientos jurisdiccionales, adopción de instrumentos para la lucha contra la corrupción, mejorar la carrera judicial sobre la base del mérito, auditoría judicial y control de desempeño y el fortalecimiento de ministerios públicos. Finalmente resaltó que la cooperación española tiene distintos programas en Latinoamérica.

A continuación Jesús José Tirado opinó que la exposición anterior mostró la importancia de que las nuevas normas puedan entrar en funcionamiento con las posiciones, las infraestructuras, los cambios estructurales de funcionamiento y los nuevos rumbos de trabajo en la justicia para que esto sea una realidad y no se queden solamente en el papel. Así mismo subrayó que el tema de la formación o capacitación es de suma importancia, pero que previa implementación, deben establecerse los instrumentos necesarios, tales como los estatutos, para definir sus funciones.

El primer comentarista fue **Francisco Dall'Anese Ruiz**, Fiscal General de la República de Costa Rica. Al comenzar su intervención aclaró que sus comentarios se referirían principalmente a la región de Centroamericana. A manera de preámbulo recordó que la mayoría de los Estados de esta región están basados en el principio de la separación de poderes. A la vez, lamentó que haya un significativo poder mediático que muchas veces lleva la marcha de la situación en distintos grados en cada uno de los países, y que, por otra parte, la clase política tiene un alto grado de corrupción y un bajo desarrollo humano. En consecuencia, los controles no funcionan adecuadamente. Comentó que en los últimos años y como consecuencia de las guerras en muchos países, hubo esfuerzos de reformar al proceso penal, donde se optó por el juicio oral pretendiendo con ello una justicia transparente. El acceso de la prensa, por ejemplo, pretendía dar mayor control de la sociedad sobre la justicia. Además se le dio el poder al Ministerio Público de dirigir las investigaciones, inclusive a expensas de la autonomía del departamento de policía. Teóricamente, como resultado de todas estas reformas, habría un control del pueblo también por medio del Ministerio Público.

Las debilidades que el comentarista resaltó de las reformas, fueron las amenazas a las víctimas y testigos y la poca independencia de los jueces y el Ministerio Público. El acceso al

tribunal supremo es generalmente político y muchas veces los jueces tienen que ser del agrado de los miembros de la Corte Suprema y de los miembros del parlamento. En este caso, el avance no es meritorio sino más bien de clientelas. Otra debilidad que subrayó es que no había experiencia en lo que es política de persecución ni en la selección de objetivos. Pero la debilidad que más enfatizó fue el tema de la corrupción y el crimen organizado. Del mismo modo, en el caso de los Ministerios Públicos, los miembros normalmente son nombrados por el parlamento de los países, lo cual presenta un gran problema de politización de la justicia. A su juicio, en la mayoría de los países centroamericanos la ley se viola sistemáticamente con los sistemas de nombramientos y con las formas de agotar las causas.

A manera de conclusión, Dall'Anese hizo énfasis en la idea de la independencia del sistema judicial. El nombramiento de los jueces y fiscales, por ejemplo, no debería estar atado a la política. Destacó la importancia de una igualdad salarial, lo cual no permitiría que los jueces busquen otras formas de percibir más remuneración. De igual forma es también importante que los salarios de los jueces estén ajustados a la inflación.

La segunda participante, **Mildred Hartmann**, Directora de Programas del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), comenzó diciendo que estaba de acuerdo con la conclusión general de la ponencia, en el sentido de que las reformas del sistema judicial en Latinoamérica dieron pocos resultados con relación a sus objetivos o ambiciones. Pero criticó la conclusión de que los sistemas importados a Latinoamérica fuesen un problema. Según su opinión, si bien es cierto que los sistemas fueron importados, estos no fueron aplicados sin antes ser intensamente discutidos, evaluados y comparados. Es más, la participante precisó que generalmente este proceso dio pie a la creación de un modelo latinoamericano, con obvias particularidades de cada país, pero siguiendo una misma línea. Añadió otra crítica en relación con las diferencias entre cada país. La comentarista dijo que sí había diferencias, pero que los problemas del funcionamiento de los sistemas judiciales son similares dentro del continente. En este aspecto se refirió a los voluminosos escritos de las decisiones y a la resistencia de las diferentes instituciones a las distintas reformas que pondrían fin al dominio que estas mismas tengan sobre el sistema. De la misma forma se refirió a la desvinculación de la sociedad civil, no obstante su participación en el diseño, de la implementación de las reformas y dio como razón la falta de espacio para la sociedad civil en los círculos de decisión.

La ponente indicó dos debilidades que forman el centro problemático de las reformas al sistema judicial y a la implementación de las mismas. Como primera debilidad está la falta de información estadística para tomar decisiones e identificar problemas. La segunda gran debilidad de las reformas al sistema judicial latinoamericano es la gestión, en el sentido técnico de la palabra.

Las reformas para la administración de la justicia carecen de objetivos y procedimientos que den viabilidad a la justicia. Como una solución la comentarista indicó, que la capacitación era una política que iba a dar resultados a largo plazo y que se tenía que concentrar en formar destrezas dirigidas a instalar nuevas formas de trabajo como la creación de nuevas prácticas concretas de trabajo que difieren de las tradicionales, a la creación de un hábito de trabajo, a producir una rutina, a la incorporación de criterios modernos de gestión, coordinación interinstitucional, a diseñar metas e indicadores de gestión judicial, incrementar la eficiencia en el manejo de la carga de trabajo y a concentrarse en la disminución de tiempos procesales a través de mecanismos innovadores, como el litigio por Internet.

El tercer comentarista **Kai Ambos**, profesor de la Universidad de Göttingen, comenzó su intervención diciendo que su visión del proceso de reforma judicial en Latinoamérica no era tan negativa. En su opinión no se podría decir que no hay logros. Pero evidentemente habría que diferenciar entre los distintos países latinoamericanos. Citó como casos ejemplares a Chile y Costa Rica. Estas son historias donde se ven importantes adelantos en materia de reformas. Pero a la vez aclaró que la pregunta de por qué no han funcionado las reformas en los demás países es muy relevante. El profesor Ambos se limitó a abordar dos temas que piensa son muy importantes a explorar. El primer tema es la independencia judicial. Al respecto consideró que el gran problema no es tanto quién controla a los jueces, como comentó Marisa Ramos, sino en dejar a los jueces actuar como jueces.

Aseveró que en América Latina hay mucho control político a través de varios mecanismos, como ocurre con los consejos de magistratura. Si no hay independencia judicial y material, no importaría cuantas reformas se lleven a cabo, las cosas no funcionarían como deberían ser. Entonces la única forma de alcanzar la independencia judicial sería solamente a través de la presión por parte de los países donantes. Una presión que condicione los fondos para una verdadera y garantizada independencia de jueces.

El segundo tema que abordó fue el de la formación. En su opinión, este problema es mucho más profundo. El hecho de que haya capacitación de profesionales no podría ni debería sustituir a la formación universitaria. Como solución, propuso el mejoramiento de la formación universitaria como paso fundamental. Finalmente, aseveró que comparte la opinión de Mildred Hartmann en relación con que no existe criminología empírica en la región. Si se observan los manuales de criminología en América latina, puede verse que estos son manuales de política. El análisis empírico y científico sobre la base de estadísticas es inexistente. Esto es resultado de la mala formación de los juristas.

La cuarta y última comentarista fue **Helen Ahrens**, representante de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Para comenzar dijo que se referiría a tres temas: (i) Las expectativas de las reformas, (ii) el proceso de las reformas y (iii) la justicia como bien público.

Sobre el tema de las expectativas de las reformas, la comentarista acentuó que habría que diferenciar dos tipos: las expectativas de los donantes y la de los pueblos. La comentarista indicó que desde la perspectiva de la cooperación alemana, una ventaja es que la GTZ tiene personas que realmente tienen la oportunidad de internarse en los procesos de reforma por que se quedan en los países a largo plazo. Esto tiene la ventaja de poder observar como los donantes están trabajando. Esta reforma se llevaría a cabo cambiando a su vez el sistema procesal y por medio de esto último se iba a introducir el sistema oral y el derecho administrativo. Finalmente esto debía conducir a la adecuación de la justicia hacia los principios del Estado de derecho. La comentarista concluyó que no se podía hablar de un fracaso de la reforma pero sí de esa expectativa inicial que hasta ahora no se cumplió. Sin embargo, añadió que había logros muy grandes. Refiriéndose a la idea de la justicia como servicio público comentó que si se considera el estado de derecho como marco de trabajo, la justicia nunca se podría considerar como servicio público. Por la simple razón de que en la justicia siempre hay un partido que tiene que perder y eso crea frustraciones inevitables.

Helen Ahrens se preguntó si no era ya muy tarde para implementar reformas creadas hace 30 años. Se preguntó también si el proceso actual de globalización no hizo obsoletas a las distintas reformas del sistema judicial. Observó que en los últimos años el Estado perdió

muchas de sus características, como su soberanía y la idea del monopolio de la violencia. El derecho internacional es también otro factor que se debería considerar para ver como impacta al estado de derecho.

### *Debate*

Luis Ramírez tocó el tema de la evolución del discurso sobre la necesidad de la reforma judicial, resaltó que actualmente Latinoamérica está en otro momento del proceso de reforma, como en la investigación fiscal e incluso la criminología de investigación empírica. Reconoció empero que el problema de las universidades era serio y que también era necesario el trabajar en hacer buenas reglas de juego.

Gabriel de Vega se refirió a que la reforma judicial trasciende el tema penal y abarca temas como el “*empoderamiento*” al ciudadano mediante la creación de acciones constitucionales de amparo de derechos individuales o derechos colectivos. En su opinión, y desde el punto de vista de la sociedad colombiana, la Corte Constitucional en Colombia hace respetar los derechos fundamentales del ciudadano. Otro aspecto que quiso resaltar fue el punto de vista del donante que más bien estaba preocupado desde ángulos de la economía de mercado y el buen funcionamiento del mismo.

Una vez realizadas las preguntas, Mildred Hartmann opinó que la capacitación era muy relevante, pero no se podían olvidar las reglas del juego. También dijo que la justicia debería rendir cuentas a la sociedad civil, cosa que no existe actualmente. Y para finalizar comentó que la gran independencia puede resultar en una apatía por parte de los jueces.

El moderador comentó que la independencia de la rama judicial no sólo está relacionada con el salario. Aparte de eso, en ocasiones, la independencia se basa en la expectativa de la promoción en la carrera. A la vez, destacó que otro factor no mencionado de por qué los jueces se dejarían influenciar en sus decisiones es por resguardar su propia seguridad. Esto es especialmente relevante en países como México donde existen grandes grupos de crimen organizado.

## Los Perfiles Nacionales de Gobernabilidad

### Guatemala

**Jorge Sapoznikow**, Jefe de División de Programas de Estado y Sociedad Civil, Región 2, del BID, dio inicio como coordinador a la presentación de dicho perfil, considerando que es importante comprender que Centroamérica presenta una gran diversidad y por ello es imperativo tener en cuenta las particularidades de cada país. El caso de Guatemala es sumamente complejo, pues se evidencia un grave problema de gobernabilidad.

Teniendo en cuenta ésta preocupación, en la segunda reunión de REDGOB se plantearon dos puntos centrales para abordar la problemática, tanto de Guatemala como de El Salvador:

1. El tema fiscal: Al respecto, a finales de los años ochenta y noventa el proceso de reforma del Estado llevado a cabo por iniciativa del BID y del Banco Mundial se fundamentó en la reducción del Estado. Ahora bien, en la actualidad no se cuenta con un gobierno que sepa realmente manejar el Estado, circunstancia que ha generado una evidente ineficiencia del gasto público.
2. Seguridad Ciudadana: En estos dos países se encuentran tasas de criminalidad sumamente altas. Para hacer frente a dicha realidad se iniciaron procesos de prevención y de recuperación de espacios éticos y morales.

En este contexto, **Fátima García**, catedrática de la Universidad de Salamanca (España) inició la presentación del estudio "*Perfil de Gobernabilidad de Guatemala*", advirtiendo que Guatemala es uno de los países más complejos de Latinoamérica. Ahora bien, es necesario focalizar el área prioritaria, para así saber como intervenir. Teniendo en cuenta lo anterior, la ponente indicó que en la presentación se abordará principalmente el tema de los actores y de las instituciones.

Habiendo establecido el campo de su presentación, señaló que el problema de integración social en América Latina es de gran dificultad, además de tener un contexto político adverso. Es así como Guatemala a pesar de las dictaduras, los conflictos armados, y la violencia que la aquejan, es hoy en día una democracia. Ahora bien, esta democracia, precisamente por éste contexto adverso, tiene múltiples obstáculos, los cuales han generado una marcada posición pesimista, la cual se evidencia en la baja participación electoral y la actitud negativa hacia las instituciones, circunstancia que se debe más especialmente a la exclusión étnica, social, y política. Sin embargo a pesar de la relevancia de dicha problemática, no ha sido tema prioritario en la agenda política.

El estudio de Guatemala, tiene diversas líneas de actuación, las cuales se han constituido como sugerencias al final de los capítulos. Ahora bien estas líneas de actuación se han dividido por etapas, de esta forma fue necesaria una primera etapa de recopilación de datos, para así pasar a una segunda etapa, que permitiera realizar diagnósticos. De acuerdo con ello se tiene que Guatemala es una sociedad post conflicto, y en consecuencia sumamente dividida. Sin embargo, las fracturas sociales no se reflejan en la arena política, ni en las instituciones ni en los actores partidistas. Ello denota una evidente posición reactiva excluyente, un sistema de partidos fragmentado, y falta de representatividad. En relación con la exclusión de las minorías, ésta es una constante, circunstancia que se evidencia al advertir

que la representación femenina y étnica, tanto en el legislativo como en el ejecutivo, es sumamente reducida. Por otro lado, los partidos políticos son sumamente frágiles, nacen y mueren rápidamente.

En lo que tiene que ver con el sistema electoral, se debe agregar que no favorece la inserción étnica, además de presentar una desigualdad del voto así como una clara sub representación, ello desde el aspecto regional, pues la magnitud del distrito varía considerablemente dependiendo del caso, circunstancia que desafortunadamente coopera a que algunos distritos estén subrepresentados, y con ello no se promueva la inclusión social. Por otro lado, la participación electoral constituye uno de los mayores problemas, pues Guatemala es hoy en día uno de los países con mayor abstención. De esta forma se concluye que un sistema de voto es aconsejable. Se requieren reformas más efectivas desde un punto de vista local, que garanticen la rendición de cuentas. Además existe una gran desintegración, al igual que una administración electoral con variables geográfico - espaciales complejas<sup>24</sup>.

En lo que tiene que ver con el campo institucional, esto es las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, debe procurarse por una mayor cooperación<sup>25</sup>. Por otro lado los diputados no tienen suficiente experiencia y el proceso de descentralización no está bien desarrollado. El proceso de producción legislativa es moderado, en rasgos generales la cooperación es necesaria pero no suficiente para la eficacia del parlamento. Sin embargo, al margen de las reformas puntuales, se debe resaltar el logro democrático de Guatemala, el cuál, de forma desafortunada ha estado colmado de problemas, pues la paz no ha traído consigo la seguridad pública, ni mucho menos la inclusión y la representación. De forma desafortunada ni la participación ni la democracia, funcionan de forma adecuada en Guatemala, circunstancia que permite concluir que nunca serán suficientes las reformas institucionales, si no hay una verdadera cultura democrática.

Posteriormente, inició sus comentarios **Luis Ramírez García**, Director del Instituto de Estudios Penales y Criminológicos de Guatemala, identificando que realmente el problema actual de Guatemala es: ¿Cómo generar esperanzas de cambio dentro de los actores y la población?. Para entender la situación de Guatemala no deben perderse de vista los procesos históricos, ello no sólo desde los acuerdos de paz en adelante. Es necesario realizar una comparación entre dos momentos; la Revolución de Octubre de 1944 y los Acuerdos de Paz de 1996, ya que en dichos periodos, se dieron agendas similares, que giraron en torno a diversas problemáticas, entre ellas: la desigualdad en el campo político, la inadecuada distribución de la tierra en el campo económico, las complejas relaciones entre obrero y patrón en el campo laboral, igualmente en el campo financiero en relación con necesidad de la institucionalización de la banca, en relación con el campo educativo la autonomía universitaria y en el sector de salud la seguridad social.

La revolución de octubre de 1944 tenía como objetivo la búsqueda de la democracia, todo ello desde una perspectiva, post guerra, la cual pretendía hacer frente a toda clase de

---

<sup>24</sup> Fenómenos como la lejanía de los puestos de votación, la desigual distribución de votantes por mesas de votación se convierten en desestímulos para la participación electoral, por lo cual ha surgido el cuestionamiento de implementar el voto residencial.

<sup>25</sup> Ello a pesar que sean las instituciones peor valoradas en Guatemala, por oposición a la positiva valoración del procurador de derechos humanos. De esta forma pareciera que hay una clara desconfianza en las instituciones democráticas, circunstancia que se indica por parte del Latinobarómetro, según el cual, del año 1997 al 2000, no ha variado el porcentaje de confianza en la democracia como la mejor forma de gobierno, porcentaje que no es del todo positivo, 43%.

autoritarismo, circunstancia que fue tenida por parte de los Estados Unidos como una lección de autonomía. Igualmente esta revolución, implementó reformas positivas para el aparato productivo. Paralelamente, como estímulo para las negociaciones de paz de 1996, se tiene la imperativa modernización del Estado, la cual tiene sentido si se tiene en cuenta la visión geopolítica de los Estados Unidos, visión que evidenciaba como inviable el proyecto de la guerrilla, después de la caída del muro de Berlín. Estas negociaciones se caracterizaron por tener en cuenta a la sociedad civil.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el cumplimiento de los acuerdos de paz es necesario tener en cuenta la relación entre gobernadores y gobernados, etnias, campesinos, entre otros, como interactúan todas las partes de la sociedad. Toda vez que la complejidad del caso guatemalteco debe estudiarse precisamente desde la perspectiva de una sociedad dividida. Sin embargo ésta problemática puede llegar a ser abordada desde cuatro aspectos.

En primer lugar, se debe evaluar la capacidad de la sociedad para aceptar las transformaciones, el ritmo social para aceptar los cambios<sup>26</sup>. En segundo lugar, se debe tener en cuenta el papel de los actores políticos, los cuales deben multiplicarse, pues en el proceso de cumplimiento de los acuerdos los actores estaban debilitados para abordar agendas tan complejas. De manera desafortunada, cada vez que se considera la creación de nuevos actores para responder a las coyunturas, dicha creación es abortada, presentándose una recomposición inmediata de la política tradicional. Por otro lado, el comentarista indica que el estudio no menciona las propuestas de la sociedad civil, las cuales, añade, fueron determinantes en los acuerdos de paz. En tercer lugar, el desarrollo de las instituciones es necesario, con lo que debe entenderse el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, todo ello para lograr un adecuado discernimiento profundo de la ley. De esta forma debe revalorarse el papel de ley, ya que es ésta la forma para instrumentar el juego democrático, así como para estabilizar los acuerdos existentes. Desde ésta perspectiva resulta evidente que para realizar acuerdos es necesaria la implementación de leyes, lo cual supone la transformación del parlamento. En cuarto lugar, es necesario evaluar el rol de los actores internacionales. En el contexto del proceso de paz, los Estados Unidos estaban vinculados, con una política de seguridad hemisférica la cual, dicho sea de paso, se fortaleció después del 11 de Septiembre de 2001. Desde esta perspectiva se empezó a criminalizar la pobreza, consolidándose de ésta forma una visión excluyente por parte del gobierno. En relación con el mercado internacional, no se deben perder de vista el caso del Tratado de Libre Comercio de 2005, el cual desafortunadamente se ha enmarcado en un reparto desigual de la riqueza, circunstancia que resulta ser sumamente compleja pues es evidente que si no hay paliativos, se ahondarán las condiciones causantes del conflicto histórico de Guatemala.

Para finalizar, **Heinrich Dehn**, del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), consideró que el estudio es nutrido en relación con la descripción de los aspectos institucionales y formales de la administración electoral, ahora bien, cabe un cuestionamiento, ¿realmente responde a las inquietudes en un contexto de cooperación? Al respecto, el comentarista considera que hubiera deseado que el estudio profundizase la parte relacionada con los actores. Ello desde dos perspectivas, siendo la primera en relación con su contenido, incluyendo los actores formales e informales, y en segundo lugar, en relación con la identificación del rol de los actores en el proceso de toma de decisiones, incluyendo de igual manera, la forma en que los actores se oponen a las mismas. De igual manera, en

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, es desafortunado advertir que en Guatemala circunstancias tales como la corrupción y la constante evasión de impuestos, son razones suficientes para que no sea del todo posible una reforma tributaria, ello a pesar de las acciones, específicas e intensas, llevadas a cabo con el objeto de un reordenamiento fiscal.

relación con el tema fiscal, no queda del todo claro cuál es el rol de las instituciones que tienen influencia. En lo relacionado con la seguridad, no se investigan ni la influencia ni el trasfondo de los cuerpos clandestinos de seguridad. El comentarista indica que hubiera sido interesante saber por qué no funcionan las organizaciones formales del sector de seguridad y justicia, y cuál es su participación en los cuerpos clandestinos. De otro lado, Heinrich Dehn consideró que se manejó de forma superficial el tema relacionado con los procesos electorales, en los cuales se ha desplazado al sector no oficial la violación de derechos humanos, constatándose una clara privatización de este tipo de violaciones<sup>27</sup>.

La relación entre la sociedad civil y los partidos políticos es tratada, pero no de forma profunda, indicando que no se han sabido abordar ni canalizar los intereses de la sociedad civil. Toda vez que los partidos políticos no han sabido captar las preferencias de la sociedad civil. Los temas relacionados con la discriminación y el racismo se tratan, pero no como problemas fundamentales de la democracia de Guatemala, circunstancia que genera un contexto sumamente complejo, toda vez que si no se encuentra en este punto una grave problemática no podrá hablarse en términos sustanciales de democracia.

### *Debate*

El auditorio pidió aclaración sobre el concepto de fragmentación. Igualmente se preguntó si ha habido algún proceso de cooperación en la lucha contra las pandillas, con otros gobiernos de Centroamérica, o del resto del mundo, ello en el entendido de que es un hecho la expansión de las denominadas “*maras*”.

Por su lado Álvaro Pinto, Director de Programas Multilaterales, del Netherlands Institute for Multiparty Democracy, de los Países Bajos, preguntó ¿Por qué Guatemala sigue mal después de toda la ayuda financiera proporcionada? Daniel Zovatto, Director Regional para América Latina de IDEA, estableció que el diagnóstico de la situación de Guatemala de hace 10 años, es similar al actual, por lo tanto se puede concluir que es un país estancado. Teniendo en cuenta este contexto sumamente adverso, valdría la pena preguntarse si se perdió la oportunidad histórica de un cambio. ¿Cómo se puede generar un incentivo? ¿La cooperación internacional está en la capacidad de generar éste incentivo? Respecto a éste mismo punto le pregunta a Álvaro Pinto, ¿Cuál es la ayuda del extranjero?, ya que él considera que es una ayuda que no es coordinada, en la cual se encuentran fórmulas diferentes. Por otro lado, no comprende ¿Por qué razón no hay una guerra étnica en América latina? Hasta cuando se presentará una confrontación sin guerra, ¿Por qué no existe un real movimiento indigenista?

Acto seguido el panel procedió a contestar las preguntas del auditorio, de esta forma Fátima García, indicó que sí no se está de acuerdo con la metodología de los perfiles, ni en las preguntas de los mismos, propone que se reflexione sobre las preguntas y que se modifiquen, circunstancia que generaría una crítica colectiva del trabajo. Sobre la pregunta realizada por Daniel Zovatto, hay cierta incertidumbre en los resultados, todo ello teniendo en cuenta el cambio de las instituciones.

En relación con el término de fragmentación, éste se usa en diversos sentidos, es la fractura estructural de la sociedad, también hay políticas bipolares (por ejemplo indígenas y no

---

<sup>27</sup> De la misma forma, no se evaluó el fenómeno por medio del cual los agentes privados de seguridad están tomando la justicia por sus manos, desempeñando así una conducta de limpieza social, criminalizando todo tipo de fenómeno “potencialmente” peligroso, todo ello en relación con la problemática de las “*maras*”.

indígenas) y multipolares (entre los mismos indígenas) Según Fátima García la razón por la cuál persiste una clara desvinculación de la sociedad civil y los partidos políticos, radica en que después de los acuerdos de paz, hubo una evidente desmovilización de la sociedad civil floreciente.

Por su parte, Luis Ramirez García añadió que la respuesta a la pregunta ¿Por qué no se hace nada? debe girar en torno al aspecto fiscal, que es de vital importancia, e igualmente, alrededor de la problemática relacionada con los actores políticos. Al respecto, la sociedad civil se ha burocratizado y Guatemala tiene miedo de manifestarse. A lo largo de las negociaciones y la aprobación del TLC se dio una nutrida discusión política pero también una constante presión del Congreso. Estas negociaciones generaron enfrentamientos, además de advertirse de forma evidente la presión internacional, particularmente de los Estados Unidos. Hubo un error en el proceso de aplicación del proceso de paz, el caso más dramático es la seguridad, específicamente en relación con la construcción de la policía y su consecuente militarización.

Acto seguido, Heinrich Dehn, consideró que, en lo que tiene que ver con la cooperación de Centroamérica, el carácter transnacional del conflicto es evidente, pero las soluciones que se han dado son sólo represivas y dicho sea de paso, extremas, lo cual ha desplazado los puntos de real importancia. En lo que tiene que ver con la cooperación internacional, debe indicarse que Guatemala no es dependiente, y se ha caracterizado por no utilizar los recursos internacionales con el propósito de no comprometer su soberanía.

Jorge Sapoznikow señaló que respecto a los acuerdos de paz y su falta de implementación, debe realizarse una comparación con El Salvador, porque son dos países en los que terminó la guerra civil por medio de negociaciones de acuerdos de paz, que se implementaron de distinta forma. Al respecto, es evidente que la implementación de los acuerdos de paz de El Salvador han sido mejor implementados, ahora bien, ¿Por qué ha sucedido ello? De acuerdo con Sapoznikow, la fuerza de los acuerdos de paz de El Salvador dependió en gran medida, del poder político y representativo del FMLN, poder que se constituyó en fuerza de presión para implementar dichos acuerdos. A diferencia, en Guatemala, la implementación involucró organismos como la ONU y los bancos multilaterales. Además, dichos acuerdos fueron sumamente ambiciosos, igualmente se presentó un claro desvanecimiento de los movimientos guerrilleros.

En segundo lugar, en relación con las temáticas de los acuerdos, el tema fiscal era un punto importante. Sin embargo los gobiernos siempre encontraron la forma para no subir la carga fiscal y por lo tanto en la actualidad, las tasas son casi las mismas que las que se tenían antes de los acuerdos. Ello se constituye en un gran límite pues no existe una forma adecuada para financiar el Estado. Por último, teniendo en cuenta lo anterior, ¿cuál es el camino a seguir? Por ahora los perfiles son importantes, y debe tenerse en cuenta que los perfiles de gobernabilidad tienen dos etapas, la primera de diagnóstico y la segunda teórica, razón por la cual no se puede pretender que los perfiles de gobernabilidad dejen de ser diagnósticos y se conviertan en medios para establecer soluciones específicas.

## El Salvador

La Coordinadora **Maria Noel Vaeza**, Asesora Principal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inició la presentación del perfil de gobernabilidad de El Salvador haciendo énfasis en la grave crisis de gobernabilidad del país, precisando que es un país marcado por múltiples problemáticas democráticas, institucionales, económicas y sociales, en donde la desigualdad es un elemento transversal.

Acto seguido **Joaquín Villalobos**, de la Universidad de Oxford (Gran Bretaña) y **Manuel Guedán**, de la Universidad de Alcalá de Henares (España), estuvieron a cargo de la presentación del perfil. De esta forma Joaquín Villalobos indicó que el perfil hizo énfasis en la capacidad de operar que tiene el Estado, toda vez que desafortunadamente enfrenta, una clara amenaza de incapacidad para construir escenarios de desarrollo, circunstancia que encuentra su asidero en la diáfana polarización política.

Luego precisó que es necesario evaluar cuatro puntos, siendo el primero de ellos el tema de la guerra y la paz. Al respecto considera que sí se dio un relativo cumplimiento a los compromisos de los acuerdos, ello desde un punto de vista sustancial, toda vez que es patente la evolución en relación con el respeto de los derechos humanos, el aumento del presupuesto para la justicia y la constitución de la policía nacional civil. Sin embargo, no debe olvidarse que después de los acuerdos de paz, la sociedad se polarizó y trasladó la guerra al plano electoral.

El segundo punto tiene relación con la migración económica. Respecto a esto indicó que la reducción de la pobreza está vinculada al aumento de las remesas en la economía del país, circunstancia que se erige como un claro vínculo con los Estados Unidos, pues un 22% de hogares reciben remesas. Si bien es cierto que este fenómeno tiene efectos positivos, no deben perderse de vista los efectos negativos, entre los cuales encontramos la carencia de incentivos a la inversión productiva, ya que precisamente no existe, en principio, una justificación económica para tomar riesgos. Todo esto tiene un claro impacto en la política, pues no hay preocupaciones locales, en el entendido de que las remesas resuelven los problemas políticos.

En el tercer punto debe observarse el tema de la post guerra y la polarización política. El ponente advirtió que los partidos políticos son los mismos y que presentan una marcada polarización. Por otro lado, agregó que desafortunadamente se ha presentado un reciclamiento de la violencia, toda vez que la guerra ha sido sustituida por la delincuencia.

En el cuarto punto se precisó la relación entre polarización, violencia y riesgo de crisis. Al respecto, Villalobos indicó que de acuerdo con un reciente estudio, el uso del sistema paramilitar con el propósito de luchar contra las *maras*, ha reproducido la problemática y el lenguaje de los conflictos de otrora a la actualidad. Lo que está sucediendo es que se está fortaleciendo un nuevo actor en el conflicto, bajo una política basada en la represión y no en la implementación de políticas de prevención. Esta problemática de violencia se ve reproducida en el plano político mediante la marcada bipolarización.

Una vez finalizada la primera parte de la presentación, Manuel Guédan indicó que el propósito del perfil es presentar recomendaciones y no recetarios, y consideró como imperativo discutir el documento en El Salvador. En relación con el perfil indicó que El

Salvador no vive una crisis política abierta en la actualidad, básicamente por dos razones. En primer lugar, por el reparto del poder entre dos partidos: ARENA, el cual ha tomado gobierno central, y el FMLN, que ha tomado el gobierno local. En segundo lugar, no se debe perder de vista el efecto de la inmigración, pues actúa como válvula de escape, toda vez que la sociedad salvadoreña está más preocupada por lo que ocurre en el exterior que por lo que ocurre en el interior del país. Ahora bien, son estos dos elementos los que a la vez se ven como las razones para temer una crisis.

En relación con los problemas de gobernabilidad, el libro indica que paradójicamente el acuerdo de paz coincidió con un aumento del nivel de la violencia, ello en relación con la criminalidad social, específicamente el surgimiento de pandillas juveniles. Por otro lado, la polarización política, está acompañada de un evidente debilitamiento del principal partido de la oposición, circunstancia que se erige como una verdadera crisis de gobernabilidad, ya que el FMLN no tiene capacidad de gestionar el gobierno de la Nación. Adicionalmente hay una marcada ausencia de políticas de medio y largo plazo, circunstancia que se ve de alguna forma justificada porque la oligarquía no quiere cambios. Igualmente las instituciones son débiles, la violencia ya tiene raíces en la sociedad, no existe ninguna forma de conciencia cívica. De forma desafortunada el uso de la fuerza se ha visto como el medio para hacer frente a estas problemáticas. En todo caso no debe perderse de vista que el uso de la fuerza favorece enormemente la violencia, además de la fragmentación del FMLN, lo cual debilita precisamente la oposición a ARENA, circunstancia que es el germen de una crisis. De acuerdo con Manuel Guedán pueden advertirse ciertas recomendaciones con el propósito de limitar las posibilidades de una crisis, pero principalmente es necesario encauzar una madurez política del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad salvadoreña<sup>28</sup>.

**Andrés Mejía**, de la Universidad de British Columbia (Canadá), inició sus comentarios, considerando que el documento refleja la premisa fundamental de esta nueva serie de estudios y de una tendencia más amplia en el debate contemporáneo sobre la gobernabilidad, en el cual las instituciones políticas son decisivas para fomentar el crecimiento económico, asegurar el desarrollo sostenible, combatir la desigualdad social, y favorecer la inclusión democrática de los diferentes actores sociales. Igualmente indicó que sus comentarios se centran en tres temas que identificó como cruciales: la competencia política polarizada, el problema del crimen y el papel de las remesas<sup>29</sup>.

En primer lugar, el ponente hizo mención a la polarización del espacio político. Al respecto indicó que los autores hacen una buena descripción de la dinámica bipartidista en El

---

<sup>28</sup> la madurez política debe ser vista desde tres ámbitos: En primer lugar la determinación de ciertas competencias políticas a los partidos, circunstancia que favorece la democracia interna, así como la transparencia. En segundo lugar, es necesario construir una cultura ciudadana de convivencia, se debe pensar en la posibilidad de un plan nacional de convivencia ciudadana. En tercer lugar, es imperativa la creación de un pacto de gobernabilidad alternativo, por medio del cual se tome el riesgo de cambio, pacto en el que las aspiraciones del FMLN deberán encaminarse a gobernar el Estado y no solamente la oposición.

<sup>29</sup> Sin embargo, antes de hacer dichas precisiones, consideró necesario precisar dos puntos, en primer lugar que nunca es suficiente resaltar el logro del proceso de paz de El Salvador, pues ha construido un régimen sin referentes. En segundo lugar, es necesario hacer una breve reflexión conceptual sobre el concepto de gobernabilidad. Toda vez que los autores parten de una definición de gobernabilidad entendida como la capacidad de una sociedad para resolver sus conflictos y problemas y canalizar y atender las demandas sociales, de acuerdo con unas determinadas instituciones. Sin embargo, Mejía considera que ésta es una definición demasiado generosa para otorgarle capacidad de operación como variable dependiente. Es necesario especificar dimensiones tangibles de este concepto.

Salvador<sup>30</sup>. Según Mejía, ésta es una dinámica clave en la explicación de la “*estabilidad política*” (no violenta) en El Salvador. En palabras de los autores, es “*un incentivo para la oposición responsable y un refuerzo al sistema de pesos y contrapesos*”.

Sin embargo, Mejía considera que la polarización del espacio político plantea dos cuestionamientos: En primer lugar ¿Dónde está el votante medio en El Salvador? Al respecto indicó que la polarización del espacio político, que tiene tintes de conflicto de clases, deja una importante brecha de votantes alienados de la dinámica política, que se abstiene de votar, que tienen una baja valoración de la democracia (o que prefieren el autoritarismo estable) y que de facto, según Mejía, han votado al tomar la decisión de partir de El Salvador. El problema, de acuerdo con Mejía, es que este equilibrio no es estable en el largo plazo, ya que son votantes latentes que podrían ser movilizados por un caudillo anti partido, o por un líder de centro, que critique a “los partidos tradicionales” y movilice votos a favor de una estabilidad autoritaria. Por otro lado ¿Cuál es el papel de los partidos pivótales? Pregunta que está directamente relacionada con el papel fundamental que juegan y han jugado los partidos de centro, como el PCN y Democracia Cristiana. No se puede subestimar la capacidad de estos partidos para romper estancamientos legislativos y negociar su supervivencia política con partidos más grandes. Asimismo, la presencia de partidos o grupos pivótales puede ayudar a explicar, desde una perspectiva espacial, por qué no duran los acuerdos políticos en El Salvador: siempre habrán incentivos para romper una mayoría legislativa y negociar apoyo político con el mejor socio.

En segundo lugar, el comentarista hace referencia al papel de las remesas, indicando que el ingreso de remesas en el Salvador (el cual representa el 15% PIB), es fundamental para entender la tolerancia de los ciudadanos al mediocre desempeño económico del país, como bien lo indican los autores. Es imposible explicar el decrecimiento de la pobreza (especialmente rural) en El Salvador, dicen los autores, sin considerar el impacto de las remesas. Políticamente, las remesas contribuyen a la apatía del votante medio, pues amplían los márgenes de tolerancia sobre la capacidad del Estado para manejar la economía y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, creando una sensación de falsa estabilidad. También debilitan a la oposición política formal, pues quienes pudieron se oponen al gobierno partiendo del país, o son votantes insatisfechos dispuestos a favorecer candidatos que prometen una estabilidad autoritaria. En resumen, las remesas pueden contribuir a aliviar los conflictos redistributivos, pero no a mejorar la capacidad del Estado para atender las demandas sociales.

En tercer lugar, en relación con el problema de la delincuencia, Andrés Mejía indicó que encuentra difícil aceptar la explicación por la cual la sociedad del Salvador tiene una cultura de violencia para explicar la permanencia del fenómeno. Al contrario, las encuestas del informe, muestran que más del 58% de los salvadoreños que piensan que el país está mejor es porque la guerra ha terminado, hay más tranquilidad y menos crimen. Igualmente, Mejía añade que le llama la atención que gran parte de la discusión alrededor de la delincuencia esté

---

<sup>30</sup> ARENA ha mantenido su hegemonía política a través de la integración y cooptación de grupos de empresarios, élites tradicionales y algunos medios de comunicación. En su condición de partido de gobierno, ARENA ha favorecido sistemáticamente a sus grupos de apoyo en la formulación y aplicación de políticas (private regardedness). El FMLN ha pasado a ser de un grupo armado que buscó reivindicaciones sociales en los ochentas, a ser uno de los dos partidos políticos más fuertes en El Salvador, tanto en la arena nacional (legislativo) como subnacional (alcaldías), gracias al apoyo de sectores urbanos, sindicatos, organizaciones obreras y populares de base, etc.

centrada en el tema de la aplicación de las leyes del “*Plan Súper Mano Dura*”, mas que en factores estructurales como desempleo, pobreza o desigualdad social y económica.

De esta manera el comentarista propone una lectura alternativa del problema de la delincuencia, ello desde la perspectiva de la dinámica bipartidista. Acota que en lugar de atender el componente socio-económico de la delincuencia, el gobierno prefiere adoptar una estrategia de reprimir y encarcelar a pandilleros o mareros. En este tema, considera, merece más atención explorar el papel del sistema judicial como mediador en el conflicto entre el gobierno y la oposición. Es así como el sistema judicial ha vetado varias leyes (como la ley súper mano dura), ante lo cual puede preguntarse si ¿esto es una prueba de independencia del poder político o una estrategia de defensa de la oposición?

Acto seguido, **Laurence Whitehead** indicó que sus observaciones podrían ser aplicables para todos los perfiles de gobernabilidad<sup>31</sup>. De acuerdo con el comentarista, el perfil de gobernabilidad, introduce dos elementos. En primer lugar la dolarización, y en segundo lugar la cultura de la intolerancia, creando una clara interdependencia entre ellos. En El Salvador no se explica en términos de lucha étnica, si hay polarización y cultura de intolerancia, no es por odio de raza, sino más bien por un tema de división de clases, de carácter urbano- rural, de odios como consecuencia de los traumas de la guerra civil. El trabajo pretende hacer recomendaciones, sin embargo el diagnostico no es la plataforma de reformas, sino que se trata más bien de fomentar el diálogo.

Para entender la polarización y la cultura de la intolerancia, es necesario tener en cuenta la historia de la guerra, toda vez que era evitable el grado de estancamiento, lo cual de alguna manera, deja la sensación de una oportunidad perdida. Ahora bien, el profesor Whitehead se pregunta de qué manera se explica la degeneración. Al respecto indica que hay muchos factores, uno de ellos es el cambio del clima internacional, pues la tendencia de apoyo a la democracia varió por la lucha contra el terrorismo, la cual se incentivo después del año 2001. De esta forma se consolidó una política de represión. Es en este contexto que la alternativa es fundamental, pues es necesario un cambio de gobierno, un partido que realmente represente a los ciudadanos, de lo contrario no habrá nada que hacer.

### *Debate*

Una vez iniciado el debate, Sonia Fleury preguntó como se entiende entonces la clasificación positiva de El Salvador a nivel institucional por medio de los índices y por qué las conclusiones del informe son distintas. Lo que resulta evidente es que se ha enfocado más en la institución que en la constitución de sujetos políticos, teniendo en cuenta que su constitución es importante en la democracia, ya que se tiene que reconocer el valor de la democracia. Toda vez que a pesar de que pareciera haber partidos fuertes, hay un Estado débil, y si el Estado es débil habrá un fracaso de la democracia, además no se debe perder de vista que no hay un real proyecto económico nacional en El Salvador.

Posteriormente Mikel Barreda estableció en primer lugar la limitación de la información de los indicadores de gobernabilidad, ya que es indispensable disponer de información específica en el ámbito nacional; En segundo lugar los perfiles deben ser útiles para los

---

<sup>31</sup> En relación con el concepto de gobernabilidad mencionado en la crítica realizada por Andrés Mejía, indica que las instituciones deben redefinirse para incluir no sólo las del Estado clásico, sino también las instituciones informales.

actores del desarrollo, tanto los académicos como los operadores, por ello los perfiles son breves, pedagógicos, y a la vez limitados precisamente por los medios de los que se dispone. Ahora bien, el producto de estos perfiles admite variaciones dispares, por ello los perfiles deben captar preguntas como ¿Por qué sí ya hay diagnósticos que datan desde hace 10 años, no se han evidenciado resultados del todo positivos a nivel de gobernabilidad? En el caso de El Salvador, los incentivos de los actores vienen marcados por la fragmentación y la polarización, porque no es que en El Salvador no haya voluntad política, sino que no hay incentivos.

Gabriel de Vega precisó que los perfiles de gobernabilidad son complementarios a los índices, y consideró que la constatación relacionada con que la sociedad salvadoreña es culturalmente violenta es desjuiciada, y por último se cuestionó sobre la existencia de medidas en relación con la disponibilidad de armas. Igualmente Ernesto Stein indicó que en su estudio se evidenció que El Salvador tiene partidos institucionalizados conforme a políticas de buenas cualidades y a una apropiada capacidad del congreso. Calificando así a El Salvador en un grupo intermedio en el cual la institucionalidad está asociada por sistemas de cooperación. En El Salvador hay dos momentos: una vez firmados los acuerdos de paz, se implementaron políticas de cooperación, pero después no parece existir ésta política de cooperación. Sin embargo se ha evidenciado una clara estabilidad política.

Posteriormente Luis Ramírez García consideró que el problema de violencia no es la cultura salvadoreña de violencia, sino factores tales como las armas. Luego preguntó cómo se ha institucionalizado la lucha contra el porte de armas. Wolfram Klein, indicó que El Salvador presenta perfiles negativos, pues evidencia menos inversión en institucionalidad, ya que pareciera estar a favor de un Estado minimalista. Ahora bien, cabe el cuestionamiento de cómo ha sobrevivido, a lo cual él mismo responde que se ha logrado que los ciudadanos tengan expectativas mínimas hasta querer migrar.

Por su parte Joaquín Villalobos procedió a dar respuesta a los cuestionamientos de la siguiente forma:

En primer lugar, sobre la emigración política, existe una exportación de personas programada por el Estado, precisamente porque las remesas alimentan el sistema. Es así como el Estado gobierna y administra la migración. En segundo lugar, en relación con la cultura de la violencia, es evidente que no todos optaron por la violencia, pero no puede perderse de vista que existe un factor psico-social, en el cual es evidente que los salvadoreños tienen en su lenguaje aprendido el uso de la fuerza. En tercer lugar, en relación con el clima internacional, resulta evidente que antes del año 2001, El Salvador se había posesionado como modelo de paz. Después del 2001 su interés es ser socio de la política de seguridad de Los Estados Unidos, circunstancia que ha sido el objeto de un bloqueo de la alternativa. En cuarto lugar, en relación con el porte de armas, indicó que hay cerca de 400.000 armas cortas en la calle, circunstancia que ha creado una política de inseguridad, pues la violencia se resuelve armando a los ciudadanos, circunstancia que aumenta la inseguridad. Por último consideró que existen ventajas para ARENA al mantener al FMLN en el extremo ideológico y así acabar alternativas. De esta forma se mantiene un juego electoral peligroso, el cual se constituye en un riesgo para el país.

Acto seguido, Andrés Mejía, indicó que se deben evaluar las dinámicas políticas de la emigración y sus efectos para El Salvador y para otros países.

## Informe sobre Progreso Económico y Social de América Latina IPES 2006

La presentación del informe se introdujo por parte de **Fernando Carrillo**, Consejero Principal de la Representación en Europa del BID, indicando que para comprender adecuadamente la problemática es necesario advertir que el autoritarismo y la desigualdad son conceptos que han atravesado a los Estados de derecho de América Latina. Precisamente es en este contexto que se comprende el papel de la gobernabilidad, pues ella se erige como un medio de limitación del poder. Sin embargo, el debate respecto a este rol, en la actualidad se encuentra más nutrido, pues tiene como objetivo encontrar un ideario de recetas y nuevas preguntas, enfocadas a otros aspectos, tales como el económico. Este es precisamente el objeto del informe “*The Politics of Policies – Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report*”<sup>32</sup>.

**Ernesto Stein**, Economista Principal del Departamento de Investigaciones Económicas del BID, inició la presentación del mencionado informe. El expositor advirtió que la década de los noventa fue un periodo de constantes reformas en América Latina y el Caribe, reformas que pretendían la implementación de las “*recetas políticas para conseguir el desarrollo*”, establecidas en el Consenso de Washington<sup>33</sup>.

Sin embargo, los resultados de estas implementaciones en América Latina han sido modestos, circunstancia que ha generado dos cuestionamientos: ¿son realmente eficientes las reformas emprendidas por los Estados?, y ¿cuáles serán las políticas sociales y económicas, que permitirán alcanzar la meta del crecimiento sostenible con equidad?

Precisamente en este contexto del debate se ubica el informe, ya que analiza el tema no desde una perspectiva económica, sino política e institucional, circunstancia que puede explicar el éxito o no, de las políticas económicas y sociales implementadas. Siendo ello así, el propósito del informe no es analizar el contenido de las políticas, o bien sus efectos, sino evaluar el proceso por el cual éstas políticas son discutidas, aprobadas y finalmente implementadas. Todo ello en un sistema presidencial, en el cual participan múltiples actores, de todos los rangos y niveles.

El informe establece algunas recomendaciones estratégicas. En primer lugar deben integrarse en una misma problemática las políticas y las instituciones, ello con el objetivo de realizar un adecuado análisis y desarrollo de las estrategias y las operaciones. En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, el desarrollo debe ser evaluado desde la perspectiva de los procesos y no sólo desde la perspectiva de políticas que se expanden y que complican el trabajo de análisis. Por otro lado, un componente clave del diagnóstico institucional, es la profundización de los indicadores empíricos de gobernabilidad, los cuales permiten realizar un análisis objetivo posible. Sin embargo, es necesario pasar de indicadores basados en percepciones, los cuales son relevantes pero de alguna forma superficiales, a indicadores que

---

<sup>32</sup> STEIN, Ernesto, TOMMASI, Mariano. ECHEVARRIA, Koldo, y PAYNE, Mark. *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report*. Inter-American Development Bank – David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University. Washington, 2005.

<sup>33</sup> Estas “*recetas*” estaban dirigidas particularmente al establecimiento de ciertas medidas monetarias y fiscales, que tenían como objeto controlar la inflación. De la misma manera, las reformas estaban encaminadas a integrar las economías al comercio internacional, así como estimular la liberalización de sus sistemas financieros y la privatización de las empresas Estatales, todo ello con el propósito de acelerar el crecimiento económico.

midan de forma más directa y específica que analicen las capacidades de las instituciones particulares y sus relaciones con las instituciones estatales.

En relación con el contexto de los incentivos por los cuales los actores operan, el informe establece principalmente que es difícil producir un cambio institucional si se aíslan las instituciones, siendo ello así, es importante entender la complejidad de las interdependencias que existen entre instituciones. Por otro lado, no es posible un desarrollo institucional, sin un desarrollo de los líderes políticos, económicos y sociales. De esta forma el informe busca analizar en profundidad ésta conexión, con el objeto de estimular nuevos horizontes que pueden permitir la continuación del aprendizaje para avanzar en el progreso económico y social de la región.

Posteriormente, **Fernando Cepeda** estuvo a cargo del comentario del informe. Al respecto indicó que el informe hace un aporte positivo ya que concilia la política y el desarrollo.

En primer lugar, en relación con el espíritu del estudio, Fernando Cepeda aseguró que es un estudio completo, ambicioso, que no es arrogante, es cauteloso, humilde y escéptico. Por otro lado, es un informe inacabado, exploratorio, y no es aún la última palabra puesto que el tema debe ser refinado. Considera que el informe no se equivoca al reconocer la falta de precisión de los índices existentes, razón por la cual es necesario crear índices más serios y menos superficiales. El estudio está realizado en un lenguaje sencillo, lo que mejora el entendimiento colectivo. El informe no plantea recetas, es complejo, busca llenar vacíos, además promueve la relevancia de la política, igualmente el proceso de las instituciones. El informe presenta un gran esfuerzo para analizar los países que no han sido bien estudiados, en relación con la creación de las políticas y en la formulación de las mismas. Es importante la insistencia de las capacidades institucionales en relación con las políticas de Estado.

En segundo lugar, es la primera vez que se plantean actores distintos a los principales, de esta forma se hace mención al poder judicial, la burocracia, el sector civil, entre otros. No obstante, es criticable que entre los actores no se tengan en cuenta las agencias multilaterales de financiamiento. Por ello desaprueba el hecho de que la referencia al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, sea muy limitada, aún a pesar de que su papel ha sido sumamente importante en niveles económicos y políticos. De la misma manera, el BID en su papel de actor principal, está también minimizado.

En opinión del comentarista, a pesar de que el propósito del informe no es establecer recetas, de forma inconsciente lo hace, ya que la cooperación y la coalición, se consideran como tal y ésta circunstancia resulta evidente en estudios como el del caso chileno. Precisamente en relación con Chile, Fernando Cepeda considera que la experiencia chilena se analiza desde una versión recortada, pues no tiene en cuenta la dictadura, circunstancia que es de inmensa relevancia. Si se analiza comparativamente la situación de Colombia y Chile antes de la dictadura, ésta era similar, pero después con la dictadura los países siguieron caminos distintos en todos los niveles, mostrando que sin éste fenómeno político no resulta simple comprender la implementación de las políticas. Por otro lado, según Cepeda, el resultado es fotográfico y no cinematográfico, es decir que no es dinámico, porque los índices no ayudan a eso. De igual manera se subestima el papel de la Sociedad Civil Global y no aparece la globalización.

En tercer lugar resulta evidente que los casos se realizaron fuera del contexto del informe, pues no hay un “*test*” de aplicación de la teoría de “*policy making process*”, para cada uno de

ellos. Por ejemplo, los casos enaltecen el poder presidencial, se elogia la debilidad del congreso, se elogia la importancia del impuesto y del impuesto por decreto. De esta manera, desafortunadamente, los casos elogian lo que a su vez se critica en el planteamiento teórico.

En cuarto lugar, en relación con el caso colombiano, los resultados son bastante discutibles. Primero, no es muy claro que en la actualidad el ejecutivo sea débil. Segundo, teniendo en cuenta la fragmentación de los partidos, se omite que en Colombia existe un partido presidencial, en el entendido que el partido se encuentra predeterminado por el gobierno de turno. Tercero, antes de la Constitución de 1991, el Estado era débil, y precisamente hoy se pretende fortalecer. Ello no debe ser omitido si se analiza el aumento en el gasto público, el cual es directamente proporcional al aumento de la fuerza pública, lo cual implica doblar el personal del ejército. Además no se debe perder de vista el fortalecimiento de la administración de justicia, ejemplo de ello es la creación de la Corte Constitucional. Todo esto debe considerarse en el análisis para no llegar a la conclusión del informe, según la cual antes de la Constitución de 1991 Colombia era mejor.

Por último advirtió que la conclusión del informe relacionada con la racionalidad política e institucional es muy criticable.

Una vez que Fernando Cepeda terminó sus comentarios, Ernesto Stein indicó que el propósito del informe no era formular recomendaciones. Sin embargo, es evidente que en algunos capítulos se advierten ciertas preferencias relacionadas con la implementación de las políticas económicas en cada país. En lo que tiene que ver con la falta de aplicación del “*policy making process*” para los casos específicos, Stein coincide con Cepeda, indicando que efectivamente los casos específicos fueron integrados. Por otro lado, comparte la posición respecto a la reducida mención de las agencias financieras multilaterales, las cuales son efectivamente actores importantes.

Sobre el caso chileno, considera que es válida la mención sobre la dictadura, pero piensa que igualmente hay muchos gobiernos autoritarios en Latinoamérica, y Chile es diferente en lo que tiene que ver con los resultados y en la manera de la realización de las políticas. Por ejemplo, el sistema de elección, el cual es binominal de cada partido, y en el cual la coalición es de gran relevancia. El resultado ha sido positivo, y así se ha demostrado que la política debe hacerse por consenso, lo que es un elemento importante y bien reflejado. De igual manera, estuvo de acuerdo en indicar que el resultado es más fotográfico que cinematográfico, en el entendido de que a pesar de que se reconocen las dinámicas históricas éstas no se tocan, esto por problemas de espacio.

En relación con el caso colombiano el comentarista consideró importante indicar que antes de la Constitución de 1991, existían pocos actores, se otorgaba gran importancia a la figura presidencial y había una clara cooperación entre partidos (frente nacional). Por lo tanto el “*policy making*” era simple. Sin embargo, no era inclusivo, circunstancia que era fuente de múltiples problemas.

## **Presentación de la publicación “Descentralización: ¿una buena herramienta para una nueva gobernabilidad local?”**

En su presentación, **Hélène Mazeran**, directora del departamento de las Américas de la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA), se refirió a la Escuela y a la descentralización como una buena herramienta para la gobernabilidad local. Precisó que la ENA es una institución estatal creada para capacitar al servicio civil en Francia. En los últimos dos años y con la cooperación del BID, ha incursionado en el tema de la descentralización y más aún en la capacitación de funcionarios estatales internacionales. Al fusionarse con el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia ha incursionado en el mundo académico y en el área de estudios comparativos.

En cooperación con el BID, añadió Mazeran, la ENA organizó un simposio donde se comparó los procesos de descentralización en Francia y en Latinoamérica. El propósito del simposio fue la parte práctica, teniendo en cuenta que sería imposible transplantar modelos de un país a otro. Los puntos tocados fueron: la relación entre el gobierno central y el local, el aspecto financiero en el ámbito local<sup>34</sup>, el manejo de servicios teniendo en cuenta competencias divergentes, y los recursos humanos para la administración local. Para concluir, señaló que es importante percibir la descentralización como un proceso y no implementarla como un objetivo. Este proceso es solamente una herramienta para mejorar las necesidades democráticas de los ciudadanos.

---

<sup>34</sup> En el aspecto financiero local se toma en cuenta qué fondos se toman para que responsabilidades y la protección y/o mejora de la transparencia y la toma de responsabilidad.

## Acto de Clausura

**Kaus Bodemer**, Director del Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK) inició el acto de clausura de REDGOB expresando su beneplácito y satisfacción con la realización de esta reunión. A la vez agradeció a todos los participantes, ponentes y organizadores.

**Fernando Carrillo**, Consejero Principal de la Representación en Europa del BID, procedió a hacer un repaso del estado actual de la REDGOB y hacia donde se proyecta. Destacó algunos puntos que surgieron de esta reunión y que en su opinión son importantes.

En primer lugar, expresó una gran satisfacción por el cumplimiento del espíritu de la reunión. Se pudo observar que hubo debate, polémica, controversia y discusión, los cuales eran los objetivos principales. En segundo lugar, la consideración de que la Red seguirá siendo lo que las instituciones miembros quieran que ella sea, la filosofía de la Red fue siempre responder directamente a las demandas de los miembros. Como ejemplos de resultados de esta forma de trabajo están los perfiles de países que se publicaron bajo el patrocinio de la red. Entre las sugerencias que surgieron fueron la elaboración de un nuevo modelo académico mucho más pragmático que este encaminado a la recomendación de políticas. En tercer lugar, destacó la importancia de las conversaciones informales durante la REDGOB, pues surgieron diversas iniciativas, como consecuencia de las sesiones formales de esta reunión. Entre ellas la posibilidad de organizar un taller de indicadores que podría darse en el marco de un estudio comparativo de la experiencia europea, conjuntamente con una publicación para mirar el estado de los índices. Otra sugerencia que surgió, fue la de la Fundación Arias que propuso realizar un seminario sobre gobernabilidad y participación ciudadana en Centroamérica. Hay también la intención de lanzar la publicación del IPES en distintos países Latinoamericanos y en algunas ciudades europeas.

Por otro lado, confirmó la intención de discutir los perfiles de gobernabilidad en los países objeto de estudio, así como la iniciativa de empezar a trabajar en los perfiles de Honduras y Nicaragua. Igualmente, en relación con el tema de reforma parlamentaria, la oficina del BID en Europa se propone durante el 2006 adelantar un trabajo en conjunto con el Parlamento Europeo. De la misma manera, existe la idea de incorporar a la REDGOB el proyecto “*Eurosocial*”, el cual recientemente ha iniciado una red de justicia con base en la creación de consorcios. También se propuso llevar a cabo una versión actualizada del manifiesto de la REDGOB y un documento fruto del seminario sobre cohesión social a realizarse en Bruselas en marzo y un trabajo editado que contenga las ponencias de esta reunión a la cumbre de Europa y América Latina que se realiza en Viena en mayo de 2006. Igualmente se sugirió la idea de realizar la próxima reunión del 2006 en Oxford, así como la necesidad de comenzar a trabajar en temas transversales en función de la temática de Viena<sup>35</sup>.

Finalmente, el representante del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores del Gobierno Alemán, Embajador **Peter Scholz** llamó la atención al nombre de la red y expresó su preferencia por usar la expresión “buena gobernanza” en lugar de gobernabilidad. De la misma manera, invitó a los participantes a comunicar las conclusiones a las que se llegaron en el encuentro, a los actores políticos y sociales de los países. Para que así, estas conclusiones no se queden en el ámbito teórico, si no que pasen a la práctica.

---

<sup>35</sup> Los campos son: (i) el campo de la política de la pobreza, (ii) democracia económica y (iii) el rol del sector privado en la gobernabilidad.

Refiriéndose al tema de la reunión, la gobernabilidad, debe involucrar al sector empresarial y a las organizaciones no gubernamentales. Toda vez que en muchos casos, estos dos actores dificultan la gobernabilidad. Dijo también que se debería pensar en el significado del término sociedad civil. Este presupone que una persona que no es miembro de una ONG no es civil y no es miembro de la sociedad. Circunstancia que evidentemente no es válida. Opinó también que la idea de que la llamada sociedad civil, tenga la tarea de participar en la elaboración del presupuesto no es acertada. El presupuesto es una tarea exclusiva del congreso.

Lamentó sin embargo la poca presencia de la Unión Europea en la reunión. El esfuerzo debería ser en conjunto y se debería evitar que en la Unión Europea el trabajo se divida en regiones<sup>36</sup>. Para terminar destacó el trabajo del Instituto de Estudios Iberoamericanos y la Red Gob. Dijo que las contribuciones son invaluable y el resultado de trabajar conjuntamente lo teórico y lo práctico, es de suma importancia.

---

<sup>36</sup> Como por ejemplo, Alemania con Europa del Este, Inglaterra con el Common Wealth, Francia con los países franco-parlantes y el monopolio de España con la región Latinoamericana.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
Representación en Europa  
66, avenue d'Iéna  
75116 Paris, France  
[www.iadb.org/europe](http://www.iadb.org/europe)

