
El concepto de la *gobernanza democrática*

1. Comprender la desigualdad a partir de la economía política

Como podemos observar, Bolivia se encuentra en una delicada y larga época de reformas políticos-institucionales profundas, empujadas por el gobierno de Evo Morales, y vinculadas con **riesgos** considerables que surgen de problemas persistentes de los cuales mencionamos:

- La marcada desigualdad en el acceso a recursos y derechos, causando una conflictividad agudizada con factores desencadenadores de violencia, por ejemplo por incumplimiento y falta de capacidad de ejecución de las reformas.
- La brecha entre las expectativas y el ritmo de las reformas tanto en los medios políticos (adentro y entre el partido gobernante y la oposición) como en los grupos de interés y en la ciudadanía plurinacional en general.
- La incertidumbre sobre el crecimiento económico por la marcada dependencia del sector extractivo y la vulnerabilidad a cambios y rupturas externos.
- La carencia de comprensión de los conflictos que surgen entre la ciudadanía (plurinacional) y la administración pública, incluyendo la justicia, y entre las entidades de la administración pública.
- La ausencia de una cultura de atención a la ciudadanía con un enfoque de calidad de los servicios públicos y la falta de coordinación inter-institucional efectiva, horizontal y vertical, entre las entidades del Estado.

Desigualdad: De acuerdo a las cifras oficiales, Bolivia ha avanzado en el cumplimiento de las metas del milenio. Sin embargo, persisten críticas que sostienen que ni los datos poblacionales ni el número de los pobres son correctos. La tasa de analfabetismo todavía es de las más altas en América Latina, mientras los datos sobre la esperanza de vida se encuentran entre los más bajos. El índice de Gini – medidor de desigualdad - no ha cambiado significativamente o sea empeorando, así reflejando una desigualdad constante-creciente y una polarización en los ingresos y en el acceso a recursos y derechos.

Institucionalidad: El funcionamiento del sistema político-institucional está marcado por una polarización y sesgado a favor de decisiones poco transparentes tomadas en las cúpulas de los grupos influyentes establecidos. La personalización de temas políticos debilita la institucionalidad. En los últimos años el gobierno ha reformado el sector público en varias áreas, abriendo espacios para el desarrollo participativo. También se han visto varias iniciativas para atacar el problema de la corrupción. Pero, tal como en muchos otros países de América Latina, el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos se ha quedado a bajos niveles.

Persiste la polarización política que se refleja en la actitud que las principales fuerzas de oposición se ven poco dispuestas a proveer alternativas viables y creíbles, prefiriendo más bien políticas de confrontación y obstrucción. Esa polarización se extiende a diferentes organizaciones de la sociedad civil, dificultando la creación de políticas pragmáticas y la búsqueda de consensos mínimos en los asuntos locales y nacionales.

Actitudes colectivos: No solamente se nota una preocupante acumulación de problemas y conflictos económicos, políticos y sociales, sino que los actores involucrados parecen seguir perdiendo voluntad política y capacidad para enfrentarlos y resolverlos. En los últimos años

los conflictos económicos, políticos y sociales se han agravados, parcialmente agudizados por desequilibrios interculturales o por influencias del crimen organizado vinculado con el narcotráfico. El número de incidencias violentas está aumentando significativamente, lo que señala una preocupante disposición de resolver los conflictos en forma violenta. Los desequilibrios se reflejan en una notable erosión de capital social acompañada de un marcado individualismo, de fatalismo y desesperación no solo en los grupos más vulnerables.

Confianza: Por lo tanto, la confianza en el sistema administrativo y judicial todavía es baja. Si bien se ha mejorado la calidad en los últimos años, falta mucho acerca de la profesionalidad y la independencia de los funcionarios, en términos del acceso equitativo a los recursos y derechos. Conjuntamente con una fiscalización poco eficiente, el déficit en el sector judicial agrava la desconfianza en las instituciones bolivianas, especialmente respecto a su capacidad de transformación de conflictos violentos en diálogo y búsqueda de consensos viables.

2. Un orden de acceso limitado

De estas condiciones emerge **un orden específico** (o un tejido típico) de la sociedad. En el caso de Bolivia, este orden se caracteriza por las limitaciones que el orden impone al acceso equitativo a los recursos y derechos. Un orden de acceso limitado mantiene una **concentración alta del poder** en pocas manos y los actores poderosos logran limitar y controlar la distribución equitativa de recursos y derechos.¹ Además, el orden de acceso limitado (*Limited Access Order*²) produce un número significativo de **riesgos y conflictos** por el bajo nivel de legitimidad de las instituciones y por la falta de confianza en las instituciones (manejadas y hasta manipuladas por los actores dominantes), la falta de seguridad jurídica, profesionalidad e independencia de los funcionarios. La mayoría de los países en el mundo mantienen un orden de acceso limitado, es decir tienen una institucionalidad bajo el control de un grupo dominante que impide reformas con efectos distributivos y la participación ciudadana.

En base a estos conceptos de la economía política³ se presentan una serie de desafíos que los programas de cooperación deben considerar:

- El reconocimiento de la diversidad de intereses en los temas políticos
- La comprensión de los conflictos entre la administración pública y grupos de interés
- La estructuración de procesos de negociación de acuerdos viables entre actores con intereses opuestos
- El establecimiento de reglas y protocolos transparentes para la negociación política
- El fomento de la confianza mutua entre los grupos de interés
- El enfoque en los incentivos y beneficios de un acuerdo viable

¹ North, Douglass: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. University Press, Cambridge 1990

² North, Douglass. C. et al.: Limited Access Orders: An Introduction to the Conceptual Framework. Political Science, Stanford, June 14, 2010 - Douglass C. North, John Joseph Wallis, Barry R. Weingast: Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. Cambridge University Press, New York 2009

Acemoglu, Daron / Robinson, James A. (2012): Why Nations Fail. The origins of power, prosperity, and poverty. Random House N.Y.

³ Ver: COSUDE, Red de Economía Política. Herramientas básicas. odcp consult, Berna 2011

- La coordinación inter-institucional, vertical y horizontal, para mejorar la coherencia de la acción estatal
- La confiabilidad de la información compartida en los procesos de negociación política
- La estructuración de procesos participativos de toma de decisiones
- La incorporación del concepto de gobernanza que enfatiza la interacción entre los grupos de interés

3. La nueva gobernanza

De acuerdo con muchos observadores, para superar la desigualdad, acompañada por altos niveles de conflictividad, Bolivia necesita un crecimiento económico sostenible que fomente un desarrollo social inclusivo. Por lo tanto, es imprescindible trabajar urgentemente el tema de la calidad de las reformas **político-institucionales** (¿Hasta qué grado tienen efectos redistributivos?) y el tema de la **gobernanza democrática**. Se trata de profundizar la **democracia formal** para llegar a una **democracia participativa**. Se trata de **cambiar la manera de hacer política en el país**.

En la cooperación internacional existe un largo debate sobre la **governabilidad** y, más recientemente, sobre la **gobernanza democrática**. Lo común de los dos términos es su preocupación con la capacidad y la calidad de las instituciones gubernamentales para cumplir adecuadamente con sus funciones, y de acuerdo con ciertos criterios normativos establecidos. El concepto de la gobernabilidad se refiere mayormente a la habilidad, facultad, capacidad de un **gobierno para gobernar** (en inglés: *governability*).

En cambio, la **gobernanza** se refiere a las **interacciones e interdependencias entre los diferentes actores** que participan en la negociación de nuevas políticas y reformas. En el concepto de gobernanza, el Estado no tiene rectoría exclusiva respecto al desarrollo y a las reformas políticas. Reformas y nuevas políticas emergen a través de la interacción y la **negociación** entre una multitud de actores privados y públicos, nacionales y hasta internacionales.

El concepto de gobernanza, tal como se lo discutió en los últimos años,⁴ incluye, como base, todos los **mecanismos institucionalizados** (normas, leyes, acuerdos) para asegurar en forma intencional el establecimiento de reglas comunes y la prestación de bienes públicos y colectivos para grupos sociales definidos. En segundo lugar, comprende todos los **procesos de la negociación política**, por ejemplo el acceso a conocimiento relevante, la estructuración del proceso, la negociación de una agenda y de acuerdos parciales.

La gobernanza incluye, entonces, las actividades no solamente por parte del gobierno, sino también con el gobierno (aspectos de co-gobernar), y muy importante las actividades sin el gobierno (grupos de la sociedad civil y del sector privado, alianzas y mecanismos de coordinación entre ellos, formas de autor-gestión). Es importante subrayar bien este último aspecto, que ha resultado en el nuevo enfoque de la cooperación internacional de cambiar

⁴ Por ejemplo: Rodik 2011, Fuhr 2010, Rhodes 2005, Kooiman 2006, y, desde 2006, las contribuciones del Sonderforschungsbereich, financiado por la DFG Alemana (SFB 700: Governance in Areas of Limited Statehood - New Modes of Governance) de la Universidad Libre de Berlín, la Universidad de Potsdam, el Wissenschaftszentrum Berlin, la Stiftung Wissenschaft und Politik, y la Hertie School of Governance (entre ellos, por ejemplo: Ludwig et al 2007).

el Estado desde la sociedad civil, es decir, desde el reclamo de recursos y derechos de los actores no-gubernamentales.

Para captar y medir la calidad de la **gobernanza**, el *World Bank Institute* ha desarrollado una serie de indicadores que incluyen la multitud de actores que negocian las políticas, entre otros: voz y responsabilidad, estabilidad política y ausencia de violencia, calidad regulatoria, imperio de la Ley, control de la corrupción. Desde la perspectiva de la economía política, la gobernanza puede ser vista como el resultado de tres condiciones dinámicas e interrelacionadas:

(i) El contexto estructural a largo plazo (demografía, acceso a los RRNN, mercados y tecnología, usos y costumbres, dependencias económicas y políticas),

(ii) Las instituciones como reglas del juego (reglas y normas explícitas, distribución de los ingresos, regulación del acceso a recursos y derechos, reglas de participación y rendición de cuentas),

(iii) Las interacciones entre los actores clave con sus intereses (organizaciones del sector público, de la sociedad civil y del sector privado, voz y articulación de grupos sociales y comportamiento de grupos dominantes en los procesos de control de poder, negociación política y toma de decisiones).

Estos tres elementos están formando el marco en lo cual los actores clave negocian las reglas y políticas de la sociedad, la definición y la distribución de los bienes públicos y el acceso a recursos y derechos.

No cabe duda que la **participación ciudadana** juega un rol importante en este escenario de construir políticas, es decir el involucramiento adecuado y oportuno de los grupos interesados en una política específica – para asegurar su aceptación y sostenibilidad. Más allá entonces de la participación ciudadana y como valor estrictamente necesario, esta participación social parece ser una condición fundamental para producir la legitimidad de las reglas institucionales de una **gobernanza democrática**.

Por lo tanto, el pivote del cambio hacia una nueva gobernanza está en **la participación** amplia de los actores sociales y políticos que conforman alrededor de un tema de reforma una red de actores interdependientes. Esta interdependencia emerge del hecho que ningún actor individual puede imponer su solución sin considerar la opinión de los demás. En cualquier proceso de cambio institucional, es poco probable, que los cambios sean efectivos y sostenibles sin la participación activa de los actores clave de la sociedad civil. Y es poco probable que el país puede beneficiarse de los cambios institucionales, si grandes partes de los actores sub-nacionales mantienen la percepción de desconfianza acerca al estado nacional. También es poco probable que haya confianza en el futuro, si partes de la población no se sienten escuchadas e integradas, si perciben que el gobierno no se preocupa creíblemente por los múltiples retos y problemas, quejas y conflictos. En esencia, hace falta la disposición y la capacidad al **diálogo constructivo a pie de igualdad** para construir acuerdos viables sobre las reformas políticas.