

El buen gobierno en debate

Reivindicando la participación ciudadana y la política en los servicios públicos

Subodh Wagle y Kalpana Dixit

Durante la última década, se ha producido un cambio significativo en el discurso intelectual procedente del Banco Mundial y otros organismos multilaterales. La aparición del concepto de *buena gobernabilidad* y la importancia que se le ha otorgado en el discurso de las agencias de desarrollo dominantes es asombrosa. Dada su relevancia, es necesario analizar los factores subyacentes al surgimiento del discurso sobre gobernabilidad y relacionarlo con cambios económicos y políticos más amplios en el contexto global.

El nuevo discurso del Banco Mundial y su contexto

El Banco Mundial (BM) es una organización muy peculiar, que lleva décadas moldeando con su cincel financiero –con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI)– las políticas de países de todas las regiones del mundo. Al mismo tiempo, ha sido el progenitor de los discursos intelectuales que han imperado en los círculos políticos y académicos durante décadas. Estos discursos, a su vez, han sido usados para legitimar y facilitar los esfuerzos del BM para forjar y transformar las políticas nacionales de desarrollo.

La génesis del nuevo discurso

Hasta principios de los años noventa la principal influencia en el discurso de los organismos multilaterales era el ‘Consenso de Washington’ (IBRD, 2005), cuyas fórmulas básicas propugnaban políticas de liberalización, privatización y globalización (o políticas LPG). Se suponía que la observancia de estas políticas por parte del llamado mundo en desarrollo se traduciría en un mayor crecimiento económico y en la reducción de la pobreza. Asimismo, el ‘Consenso de Washington’ tenía una idea muy clara sobre como aplicar las estrategias de creci-

miento en el mundo ‘en desarrollo’. Según ésta, el principal problema radicaba en la omnipresencia del Estado, que producía distorsiones en el proceso de desarrollo. Se consideraba que el lento crecimiento económico debía achacarse principalmente a la intervención excesiva del Estado. Para remediar esto, se aconsejaba liberar a los mercados de regulaciones estatales, lo cual desembocó en la idea del ‘Estado mínimo’. De este modo, podría afirmarse que los principales pilares sobre los que se asentaba la ideología que influyó el discurso político de los organismos multilaterales eran el acento en el crecimiento económico y la eficiencia, el dominio de las fuerzas del mercado y el Estado ‘en retirada’ o ‘mínimo’.

Sin embargo, a principios de los años noventa el ‘Consenso de Washington’ y las políticas del FMI y el BM comenzaron a ser blanco de duras críticas por parte de diversos sectores (Onis y Senses, 2005). Las críticas subrayaban el fracaso de dichas políticas por motivos tales como el crecimiento aminorado e inestable de la economía mundial, el empeoramiento de problemas sociales y económicos en muchos países, las frecuentes crisis financieras –principalmente en el mundo ‘en desarrollo’–, y el lento avance en el cumplimiento del objetivo de reducción de la pobreza. Se ponían así en grave tela

de juicio los principios y supuestos fundamentales del ‘Consenso de Washington.’ A consecuencia de la inquietud reinante sobre las políticas LPG, surgieron protestas y movimientos de resistencia en diversas partes del mundo. Como respuesta, el BM decidió responder al aumento de las críticas y la oposición reestructurando su discurso.

Elementos clave del nuevo discurso

Los cambios introducidos por el BM en su discurso podrían resumirse brevemente en algunos de sus elementos clave (IBRD, 2005). En primer lugar, se hace un mayor hincapié en la pobreza y la desigualdad como principales problemas, por lo que abordar sus causas se considera vital para alcanzar el desarrollo económico y social. Se produce asimismo un cambio en la idea compartida de lo que significa pobreza. El BM reconocía que la pobreza se caracteriza por múltiples dimensiones y que, por lo tanto, sería necesario ampliar los objetivos de desarrollo para enfocar este problema. Este énfasis en la pobreza queda reflejado en la elección de los temas principales de documentos clave en el período subsiguiente, como el Informe sobre el Desarrollo Mundial (IDM) de 1990 sobre *la pobreza*, el IDM de 2000-01 sobre *la lucha contra la pobreza*, el IDM de 2004 sobre *servicios que beneficien a los pobres* y una serie especial de documentos dedicados a *estrategias de reducción de la pobreza*.

En segundo lugar, el nuevo discurso del BM ha concedido cada vez mayor importancia a las instituciones y la gobernabilidad. La existencia de ‘instituciones débiles’ y una ‘mala gobernabilidad’ suponía un gran obstáculo para el proceso de desarrollo. Por ejemplo, en un estudio de 1998, titulado *Una evaluación de la ayuda exterior: los éxitos, los fracasos y sus causas*, el BM llegaba a la conclusión de que la ayuda exterior habría tenido un mayor impacto en la reducción de la pobreza si se hubiera centrado en países pobres con instituciones y políticas económicas más fuertes. Se estimaba que crear instituciones eficaces era un elemento fundamental para lograr el desarrollo. La idea de la importancia de un gobierno sólido y de instituciones eficaces ha ido ganando terreno con los años, y el Banco se ha centrado en la puesta en práctica de esa ‘buena gobernabilidad’ (*good governance*) o ‘buen gobierno’ de varias maneras.

En tercer lugar, a fines de los años noventa el BM redefinió la función del Estado, y ahora reconoce el destacado papel que éste desempeña en el proceso de desarrollo, aunque se sigue opinando que los mercados

constituyen el motor principal del crecimiento económico sostenido. Así, el Estado y el mercado se ven como mecanismos complementarios, y no como alternativas autoexcluyentes. El papel del Estado como encargado de garantizar un clima propicio para el aumento de las inversiones se considera importante. El ‘Estado eficaz’ también se estima fundamental para crear un entorno que permita la prosperidad del mercado.

Cabe destacar que este discurso y sus conceptos subyacentes han experimentado muchos cambios con los años, en función de las inquietudes, necesidades y prioridades cambiantes del BM. La concesión del protagonismo a la ‘gobernabilidad’ y las ‘instituciones’ en el nuevo discurso del BM fue una iniciativa imitada por muchos organismos internacionales de ayuda al desarrollo, gobiernos del Norte, académicos, medios de comunicación e incluso algunos actores de la sociedad civil de todo el mundo.

El Banco Mundial en el sector del desarrollo

El nuevo discurso del BM se centraba en la gobernabilidad y, por lo tanto, estaba arraigado en las duras críticas y la resistencia al ‘Consenso de Washington.’ El discurso se aplicó en muchos sectores, pero especialmente en los del desarrollo y los servicios de infraestructura.

La centralidad permanente del crecimiento económico

El protagonismo concedido por el discurso del BM a los temas de la ‘pobreza’ y la ‘gobernabilidad’ podría hacer creer que el Banco se ha distanciado de su postura anterior, que contemplaba el ‘crecimiento económico’ como el único objetivo del proceso de desarrollo. Con el nuevo discurso, la reducción de la pobreza se presenta como el principal objetivo de las iniciativas para el desarrollo. Esto se hizo evidente cuando el Presidente del BM declaró la ‘guerra contra la pobreza’ y se reconoció la naturaleza multidimensional y los aspectos sociales de la pobreza (IBRD, 2005). Sin embargo, un análisis detallado de las publicaciones elaboradas por el Banco, sobre todo durante la última década, indica claramente que el crecimiento económico sigue siendo la estrategia estrella para reducir la pobreza.

Dicho de otro modo, las estrategias para reducir la pobreza parecen ser meros ‘accesorios’ de la estrategia principal: asegurar el crecimiento económico. Se supone que, para alcanzar un mayor crecimiento, es fundamen-



tal contar con mercados que funcionen bien y mejoren las oportunidades económicas de los pobres. En consecuencia, se recomienda que los países ‘en desarrollo’ afectados por la pobreza adopten políticas de reforma favorables al mercado, que conlleven sustituir una fuerte presencia estatal en el mercado por una fuerte presencia de empresas privadas (World Bank, 2001:61-76). Se supone que esas reformas favorables al mercado darán lugar a la aparición de un sector privado enérgico y dinámico que creará nuevos puestos de trabajo y propiciará un cambio tecnológico que aumente la productividad laboral y los salarios. Así pues, el postulado básico del BM –‘centralidad del crecimiento económico mediante la libre intervención de los mercados’– no ha cambiado un ápice a pesar del gran bombo con que se han anunciado cambios en el discurso y en las políticas promovidas.

Buena gobernabilidad: el Estado eficaz

El concepto de ‘buena gobernabilidad’ adquiere importancia con este telón de fondo. El BM sostiene que el papel del buen gobierno es crucial para que los mercados funcionen bien y, por lo tanto, para la marcha de la economía de un país (World Bank, 2002:99-101). Sin entrar en el gran número de definiciones de ‘gobernabilidad’ y de ‘buena gobernabilidad’, podría decirse que la ‘buena gobernabilidad’ trata básicamente sobre la cuestión clave del equilibrio entre el poder del Estado y el mercado. El BM, hasta los años noventa, hizo hincapié en la necesidad del ‘Estado mínimo’. Sin embargo, pasada esa década, el Banco reconoció que el ‘Estado eficaz’ era un elemento fundamental para el desarrollo económico y social (World Bank, 1997:1).

Se admite así que el Estado debería desempeñar un papel determinado para satisfacer un amplio abanico de necesidades colectivas, que son incluso imprescindibles para mejorar el funcionamiento de los mercados y que éstos últimos no pueden cubrir. Por lo tanto, es indispensable contar con el Estado eficaz, en primer lugar, para crear un entorno propicio que los mercados prosperen. Son varias las funciones del Estado que podrían contribuir a alcanzar este objetivo. Por ejemplo, el Estado puede crear, salvaguardar y hacer cumplir los derechos de propiedad, sin los que el alcance de las transacciones mercantiles se vería limitado. El Estado eficaz también podría garantizar el cumplimiento del estado de derecho en la sociedad, lo cual generaría un entorno seguro y predecible que permitiría a los agentes económicos dedicarse a actividades productivas. El Estado también podría

proporcionar normas e instituciones para que las transacciones mercantiles se desarrollen sin complicaciones. Y aún otra de las funciones importantes de dicho Estado sería garantizar la existencia de políticas macroeconómicas sólidas que conformara un entorno estable para la actividad mercantil.

En segundo lugar, el Estado eficaz también es necesario para garantizar la justicia y la equidad sociales en la economía. Esto ayudaría de forma indirecta a las fuerzas del mercado, ya que ampliaría las posibilidades de que la gente participe en actividades mercantiles (World Bank, 2001:77-96). El Estado eficaz también puede imponer la justicia y la equidad sociales mediante acciones directas. El Estado puede emplear poderes coercitivos para lograr la redistribución de recursos e ingresos. El Estado puede asimismo proporcionar infraestructuras y servicios sociales básicos necesarios para asegurar la justicia social. En resumen, la eficacia del papel del Estado en su respaldo de las transacciones mercantiles constituye un aspecto importante de la buena gobernabilidad.

Buena gobernabilidad: el Estado que no interfiere

No obstante, se entiende también que el ejercicio arbitrario del poder estatal suele impedir el desarrollo de los mercados y traducirse en un crecimiento económico lento (World Bank, 2002:7). Se dice que algunas acciones arbitrarias por parte del Estado –carga excesiva de impuestos, corrupción, clientelismo– resultan perjudiciales para el funcionamiento del mercado. Se opina también que la tremenda expansión del tamaño y el alcance de las actividades de los Estados del bienestar en varios países no han logrado cubrir las necesidades de la gente y, en cambio, han generado un lastre y falta de incentivos económicos. Se supone que la nueva situación –en forma de integración global de las economías e innovaciones tecnológicas que abren nuevas posibilidades para los mercados– obliga a replantear el papel del Estado como motor principal del crecimiento económico (World Bank, 1997:2). Por lo tanto, otro de los aspectos fundamentales de la buena gobernabilidad pasa por reducir el poder estatal o por un Estado ‘que no interfiera’, es decir, que no intervenga en la economía y otorgue mayor libertad y más oportunidades a las fuerzas del mercado.

El poder del Estado podría controlarse y reducirse con diversas medidas. Una forma de garantizar un Estado más receptivo, por ejemplo, consiste en asegurar la participación de la gente en la elaboración y supervisión de proyectos y programas, mejorando así la transpa-

rencia de las actividades estatales y haciendo que los funcionarios públicos y los políticos deban rendir cuentas (World Bank, 2001:99-115). La descentralización del poder estatal también puede ayudar a evitar una centralización excesiva del poder. Unas instituciones eficaces y fuertes pueden limitar los espacios de maniobra para actuaciones arbitrarias y frenar la corrupción (World Bank, 2002:99). Las instituciones eficaces requieren una mayor separación de poderes entre las diversas ramas del Estado. Un poder judicial independiente puede garantizar que los cuerpos legislativo y ejecutivo rindan cuentas. La disposición de un régimen normativo puede fomentar la competencia y la innovación y, al mismo tiempo, restringir el abuso de poder monopolístico (World Bank, 1997:6). Normativas bien elaboradas y otras iniciativas gubernamentales pueden aumentar el crecimiento de los mercados. La introducción de una mayor competencia en diversas áreas, como la contratación y los ascensos, la formulación de políticas y el suministro de servicios, puede mejorar el funcionamiento del Estado y mejorar su capacidad de respuesta (World Bank, 1997:9).

Así pues, el concepto de buena gobernabilidad connota dos ideas aparentemente contradictorias: el 'Estado eficaz' y el 'Estado que no interfiere'. El concepto fue desarrollado por ideólogos del BM que abogan por el mantenimiento del papel activo del Estado en algunas funciones (por ejemplo, para crear entornos propicios donde los mercados puedan prosperar), pero sólo de modo que éste no interfiera con el funcionamiento eficiente de las fuerzas del mercado.

Una crítica del nuevo discurso sobre la gobernabilidad

El discurso de la gobernabilidad iniciado y encabezado por el Banco Mundial ha sido muy criticado por diversas voces en distintos contextos. La bibliografía que cuestiona los postulados básicos de dicho discurso y que analiza todas sus implicaciones es bastante extensa. Por lo tanto, lo que ofrecemos aquí es una breve introducción a los principales temas que aborda ese conjunto de críticas.

Despolitización

La primera inquietud expresada por muchos críticos es el proceso de despolitización que conlleva el discurso de la gobernabilidad, determinado por los donantes (Doornbos, 2003). Se afirma que el discurso está limitando el terreno y el papel de la política en los asuntos públicos mientras mantiene la supremacía del ámbito econó-

mico y su autonomía del campo político (Hibou, 2000). La despolitización del proceso de gobernabilidad deriva del hecho de que sólo se hace hincapié en los aspectos procedimentales y formales, mientras que se omite el papel del poder en los procesos de gobierno. Se afirma que esa noción de la gobernabilidad, totalmente apolítica, se ve cada vez más reflejada en las definiciones sucesivas del término adoptadas por el BM. Se dice también que esto se explicaba porque el Banco debía observar su mandato, que era apolítico (Weaver, 2005:26). Por lo tanto, el discurso de la gobernabilidad elude las cuestiones clave de las relaciones de poder o las estructuras de propiedad, con lo que acepta las estructuras y relaciones de poder actuales como predeterminadas. Es natural que este consentimiento tácito por parte del Banco se interprete como una aprobación. En resumen, la agenda de la buena gobernabilidad se ha dirigido principalmente a mejorar el rendimiento económico y no tanto a cuestionar las injustas relaciones de poder existentes.

La despolitización del proceso de gobernabilidad deriva también del incremento en el uso de tecnología en el gobierno, sobre todo de tecnología de la información, lo cual queda ejemplificado en la atención que recibe actualmente la 'gobernabilidad electrónica' (*e-governance*). La tecnificación también se alcanza a través de la creciente importancia concedida a los criterios tecnoeconómicos en la toma de decisiones y en el énfasis puesto en la racionalidad tecnoeconómica –a menudo a expensas de una racionalidad social y política más amplia– durante el proceso de gobernar.

Manipulación del Estado y sus políticas

En segundo lugar, muchos críticos opinan que el discurso de la gobernabilidad supone un intento por parte de las instituciones financieras internacionales (IFI) de establecer un control indirecto sobre las instituciones estatales y los procesos de formulación de políticas en el Sur. En opinión de los críticos, la aparición del concepto de gobernabilidad –que coincidió con la caída del Muro de Berlín y el desplome de la Unión Soviética en los años noventa– refleja la adopción de una estrategia extremadamente intervencionista por parte de las IFI (Doornbos, 2003:3-17). Según esta línea, su objetivo último sería establecer un control sobre los asuntos de gobierno de los países receptores de ayuda deslegitimando los sistemas estatales. Se afirma que se necesitaba un marco conceptual apropiado, que permitiera y justificara dicha intervención, dando así origen a la articulación del nuevo dis-



curso. Finalmente, el discurso de la buena gobernabilidad proporcionaría los criterios o normas necesarios para exigir reformas administrativas y políticas en los países receptores de ayuda.

Imposición de normas occidentales

En tercer lugar, los críticos también ponen en duda la universalidad de las normas de buena gobernabilidad elaboradas por la comunidad donante occidental. En este sentido, el temor se basa en la insistencia en las normas de buena gobernabilidad conceptualizadas por los donantes, quienes requieren que sociedades muy distintas deban cumplirlas de acuerdo con códigos de conducta impuestos (Doornbos, 2003:9). Se minarían de esta forma los distintos contextos políticos y socioculturales de otras sociedades, e impondría sobre ellas normas uniformes occidentales, aprobadas por las IFI, que guiarían posteriormente el proceso de gobernabilidad, de formulación de políticas y de administración pública.

La teoría frente a la práctica

En cuarto lugar, se ha censurado la discrepancia entre la teoría y la práctica de las IFI. Los detractores señalan que el interés de estas instituciones por crear instituciones transparentes y responsables en los Estados nacionales no se aplica en el ámbito internacional. Las propias IFI, sin ir más lejos, no se atienen a las condiciones de buena gobernabilidad en lo que respecta a su estructura básica, sus procesos de toma de decisiones ni sus operaciones sobre el terreno (Onis, 2005:263-290). Se indica además que las políticas neoliberales postuladas y perseguidas por las IFI han exacerbado los problemas de la pobreza y la desigualdad en muchos países en desarrollo. Esas mismas instituciones que permanecieron calladas cuando sus políticas propiciaron el derrumbe de algunas economías nacionales y situaciones catastróficas para los sectores más pobres, encabezan ahora el proceso de reforma.

Se ha señalado asimismo que el acento que ponen actualmente estas instituciones en los principios democráticos de la 'buena gobernabilidad' no es muy coherente con sus antecedentes. Muchas de estas instituciones han colaborado con regímenes militares, y no se pronunciaron cuando entidades democráticas, movimientos sociales y ONG eran reprimidos en varios países. Según los críticos, la experiencia acumulada durante más de una década brinda muchos ejemplos de agencias donantes que practicaban la buena gobernabilidad sólo 'de boquilla'. Por lo tanto, se considera que, para esas agen-

cias, es más importante alcanzar altas tasas de crecimiento que el proceso mediante el que se llegaría a dicho crecimiento.

Otros elementos criticados

El modelo de buena gobernabilidad propuesto por el BM –transparencia, participación y descentralización– se ha criticado también por otros motivos. Aunque es cierto que la participación de las comunidades locales en el proceso de desarrollo cuenta con un amplio apoyo, los críticos enfatizan la mala interpretación que se hace de las estructuras políticas y sociales, lo cual lleva a una noción muy limitada de lo que es el 'empoderamiento' (*empowerment*) (Hickey y Mohan, 2005:237-262). La tendencia a tratar la participación como un procedimiento técnico o como una cuestión metodológica no garantiza el diálogo significativo entre la comunidad y los interlocutores externos. Se afirma que el concepto de participación, centrado en el nivel del individuo, tiende a desatender desigualdades sociales que provocan la marginación y, por lo tanto, no permite la participación efectiva de individuos de grupos marginalizados. Se subraya también que la participación sólo es significativa cuando los sujetos participantes actúan como seres humanos libres e imparciales. No obstante, diversos procesos políticos, culturales y sociales suelen condicionar el pensamiento de las personas de tal modo que éstas se acogerán a los valores dominantes aunque ello suponga crear una imagen distorsionada de su propia realidad. Este tipo de participación, por lo tanto, representa un mero ejercicio superficial que cumple la función *política* de otorgar legitimidad a la clase dirigente ante su población objetivo (Rahnema, 1992:125-6).

Se considera también que el principio de la descentralización como elemento de una buena gobernabilidad persigue reducir el poder del Estado central (Hickey y Mohan, 2005:237-262). De este modo, el potencial de la descentralización para transformar la legitimidad del Estado y forjar un nuevo contrato entre los ciudadanos y el Estado local se ve gravemente socavado. Se ha puesto de relieve el fracaso de la descentralización para superar las diferencias socioeconómicas a escala regional o local. Se afirma que la captura del poder por parte de la elite local, que produce una mayor desigualdad y marginación de sectores vulnerables en regiones con gobernabilidad descentralizada, ha planteado una grave amenaza al principio mismo de la descentralización.

Éstos son algunos breves apuntes sobre las críticas al

nuevo discurso de la gobernabilidad promovido por el BM. Sin duda, cabría ampliar el alcance y la profundidad del debate. Los apuntes anteriores se limitaron a presentar el contexto a partir del cual se interpretará y valorará la *alternativa* propuesta en la siguiente sección.

El enfoque alternativo: la democratización de la gobernabilidad

Mientras se desarrollaba el nuevo discurso el Banco Mundial comenzó a aplicar el enfoque derivado de éste en varios sectores, especialmente el de los servicios de infraestructura y el desarrollo. La receta para los problemas existentes en estos sectores se bautizó con el nombre de ‘reforma’. Los intentos del BM por aplicar estas ‘reformas’ en varios sectores se han topado con críticas y antagonismos en todo el mundo. Esto se explicaba básicamente por su impacto –no sólo temido, sino también atestiguado– sobre el bienestar y la libertad política de sectores sociales marginalizados, así como sobre la soberanía de los países en desarrollo. Lamentablemente, muchas de estas iniciativas de oposición y resistencia se justificaban partiendo de reivindicaciones y polémicas ideológicas. En otras palabras, las iniciativas que desafiaban las recetas del BM necesitaban el apoyo de un enfoque alternativo sólido –desarrollado de forma sistemática– que pudiera responder a las críticas dirigidas no sólo contra la fórmula del BM sino también contra el modelo ‘estatista’ precedente a las reformas. Precisamente eso es lo que procuraremos en este capítulo: ofrecer un enfoque alternativo.

El desarrollo de la propuesta alternativa se rige por dos factores principales. Por un lado, el proceso de construcción partió de las críticas y censuras realizadas contra el nuevo discurso del BM, que hemos descrito brevemente en el apartado anterior. Por otro, se han tenido también en cuenta las críticas analíticas y fracasos prácticos del modelo de reforma impuesto por el BM en los servicios de infraestructura –especialmente el sector de la electricidad– en muchos países en desarrollo y que, debido a la falta de espacio, no se analizarán en este capítulo.

Cabe resaltar que éste no es un ensayo puramente académico, carente de contacto con la realidad sobre el terreno. Esta propuesta surgió de la práctica social concreta, de acciones que perseguían poner en evidencia las limitaciones de la fórmula del BM, promover cambios progresistas, y oponer resistencia siempre que fuera

necesario. Así pues, la conceptualización de esta propuesta está profundamente arraigada en las experiencias, las interpretaciones, los análisis y los conocimientos de personas que hablan desde la práctica, incluidos nuestros colegas de Prayas y de otras organizaciones.

Las bases del enfoque alternativo: diagnóstico y tratamiento

El enfoque alternativo propone unas definiciones algo distintas de dos conceptos básicos. En primer lugar, el término ‘gobernabilidad’ se define como: “*la administración de asuntos del dominio público (no privado) con el objetivo de servir a los intereses públicos en general*”. En segundo lugar, el concepto de ‘intereses públicos’ se define como: “*la suma de los intereses de todos los sectores marginalizados de la sociedad, y los intereses más amplios y a largo plazo de la sociedad en general*”.

Según este enfoque alternativo, el diagnóstico de la crisis de los servicios de infraestructura también es distinto. Así, el origen de la crisis se hallaría en la fuerte influencia o control ejercido por diversos intereses personales en el funcionamiento de los diversos organismos implicados en la gobernabilidad del sector. Esos intereses personales, por lo tanto, se han hecho con beneficios excesivos y han perjudicado gravemente los intereses públicos. Por lo tanto, podríamos afirmar que, básicamente, y teniendo en cuenta la definición de gobernabilidad que acabamos de mencionar, el sector se ha enfrentado a una crisis de gobernabilidad. En consecuencia, el tratamiento alternativo consistiría en abordar esa crisis eliminando (o reduciendo) la influencia o el control de esos intereses personales sobre la gobernabilidad del sector, y estableciendo un control ciudadano (o público, o democrático) sobre ésta última.

Desde el punto de vista funcional, la gobernabilidad comprende tres elementos: tomar decisiones (legislativas, legales, políticas o ejecutivas), aplicar esas decisiones, y establecer regulaciones. Por ‘regulación’ se entiende garantizar que los procesos de toma de decisiones y puesta en práctica de éstas se realicen en observancia de los estatutos y normas relevantes. Así, para que la gobernabilidad sirva a los intereses públicos, estas tres funciones deberían desempeñarse correctamente y, para poder valorar si es realmente así, se deberían emplear las normas siguientes. En primer lugar, todas las decisiones deberán ser ‘racionales’. Una decisión ‘racional’ es aquella que sirva a los intereses públicos. Y teniendo en cuenta la definición del término ‘intereses públicos’, las decisiones



racionales deberán cumplir los requisitos exigidos por la racionalidad social, política y económica, no en el ámbito empresarial o sectorial, sino básicamente en el contexto de la sociedad. En segundo lugar, la puesta en práctica deberá ser ‘eficiente’, un término que connotaría, entre otras cosas, ‘a tiempo’, ‘rápido’ y ‘oportuno’. En tercer lugar, la regulación deberá ser ‘eficaz’ para garantizar que las otras dos funciones se desempeñen de acuerdo con las normas respectivas. Por lo tanto, una gobernabilidad que persiga servir a los intereses públicos deberá caracterizarse por una toma de decisiones racional (DR), una aplicación ‘eficiente’ (AE) y una regulación ‘eficaz’ (RE).

Para que esto sea posible, se propone que la estructura y el funcionamiento de todos los organismos de gobierno sean transparentes, responsables –es decir, obligados a rendir cuentas– y participativos con respecto a todas las personas. Es fundamental que la transparencia (T), la responsabilidad (R) y la participación (P) de estos organismos estén abiertos a todos los sectores sociales interesados, sin impedimentos de ningún tipo, y no restringidos exclusivamente a representantes elegidos o de ONG. Esto es necesario para eliminar de raíz cualquier posibilidad de manipulación por parte de intereses personales valiéndose de tales ‘representantes’. Además, la estructura y el funcionamiento de todos los organismos de gobernabilidad deben estar concebidos y dirigidos de tal modo que estén realmente libres de cualquier injerencia excesiva por parte de alguno de los actores implicados. A partir de aquí, utilizaremos el anagrama *p*-TRAP para representar estas cuatro características. La ‘*p*’ minúscula se utiliza para enfatizar que *TRP* se refiere a las personas y no a los inversores, como sería el caso en el modelo del BM.

Vale la pena repasar brevemente por qué estas cuatro características son vitales en una gobernabilidad realmente ciudadana. Primero, la ‘transparencia’ (T) ofrece un acceso pleno a la información y los análisis que conformarían la base objetiva a partir de la que evaluar el cumplimiento de las respectivas normas por parte de los organismos de gobernabilidad (por ejemplo, DR, AE, RE). Segundo, el elemento de ‘responsabilidad’ (R) ejercerá sobre los funcionarios la ‘presión’ de que tendrán que pagar caro por el incumplimiento de las normas en el desempeño de sus obligaciones. Tercero, la ‘autonomía’ (A) genera las condiciones propicias –sin temores ni favores de por medio– para que los funcionarios de la gobernabilidad cumplan con las normas.

Y cuarto, la ‘participación’ (P) tiene numerosas venta-

jas. Permite que las personas, las organizaciones de interés público (OIP) y las organizaciones políticas (OP) garanticen la observancia de las normas ‘con conexión directa’, por ejemplo, cuando se están desempeñando las funciones de la gobernabilidad. La participación también ayuda a mejorar la ‘calidad’ de la gobernabilidad porque: (a) el verdadero proceso participativo ejerce una presión continua sobre los funcionarios y (b) todos los agentes participantes forman parte del proceso con sus conocimientos, saberes y experiencias. Además, una participación auténtica y significativa facilita la correcta representación de las inquietudes y expectativas de los grupos desfavorecidos y marginalizados de la sociedad en el proceso de gobernabilidad.

Poniendo en práctica el enfoque alternativo

Con miras a poner en práctica el enfoque alternativo, se propone empezar por aplicar el anagrama *p*-TRAP a todos los organismos de gobierno (incluidas las empresas de servicios públicos). Para hacerlo, se deberán realizar los cambios necesarios de leyes, reglamentos, procedimientos y normas que definen la estructura y el funcionamiento de dichos organismos. Además, estas modificaciones deberán ser obligatorias (no dejar su aplicación a discreción de autoridades o ‘representantes’), automáticas (no sujetas a ningún otro procedimiento) e ‘invocables’ por todas las personas. Así, podría decirse que el primer paso consistiría en crear espacios (u oportunidades) para garantizar *p*-TRAP.

A continuación, se deberán tomar medidas para alimentar varias organizaciones de la sociedad civil (OSC) que deseen trabajar para proteger y fomentar los intereses públicos en el sector. Estas organizaciones incluirían también organizaciones políticas (OP) –con o sin partido– que trabajen con una agenda política o social más amplia en beneficio de los pobres. Las OSC incluirían también organizaciones de interés público (OIP) apolíticas que estén dispuestas a ocuparse de cuestiones sectoriales con el objetivo de salvaguardar y promover los intereses públicos. Estos dos tipos de organizaciones deberían poder utilizar con eficacia los espacios disponibles para *p*-TRAP, seguramente con modos y medios distintos. Con este fin, deben emprenderse iniciativas para transmitir las capacidades necesarias (en términos de conocimientos, saberes, técnicas) y ofrecer recursos (sobre todo financieros y humanos) a estas organizaciones.

En resumen, si todos los organismos de gobernabili-

dad tienen *p*-TRAP, y las personas, las OIP y las OP disponen de las capacidades y los recursos necesarios, entonces podrán, entre todos, asegurar que las decisiones se tomen racionalmente, que las decisiones racionales se apliquen de manera 'eficiente', y que la regulación se realice de forma 'eficaz'. En este contexto, la gobernabilidad debería proteger y fomentar los intereses públicos generales.

Así pues, este enfoque se basa en la creación de un control público o democrático sobre la gobernabilidad como principal medida para solventar las crisis actuales de los servicios públicos. Por ese motivo se denomina enfoque del *control público sobre la gobernabilidad* o de *democratización de la gobernabilidad*.

El enfoque alternativo aplicado a servicios de infraestructura

Partiendo de estas premisas, podemos pasar ahora a la aplicación del enfoque alternativo a sectores concretos. Como ya se ha comentado, el enfoque 'alternativo' o de 'democratización de la gobernabilidad' no recomienda retomar de nuevo el antiguo modelo 'estatista', sino mantener ciertos elementos del modelo del BM que resultan útiles para fomentar los intereses públicos. Detallamos a continuación las principales características de la fórmula del BM para servicios de infraestructura (agua, electricidad, gas, etcétera) que se consideran ventajosos para promover los intereses públicos en el contexto actual.

- Separación entre las funciones de gobernabilidad y los organismos que las desempeñan. Separar especialmente el organismo proveedor (o ejecutor) de un servicio (es decir, la empresa de servicios públicos) y el organismo regulador de las instituciones encargadas de formular políticas.
- La propiedad de la empresa de servicios públicos podría ser privada o pública, pero sería preferible la segunda.

Al mismo tiempo, este enfoque rechaza varios de los elementos del modelo reformista del BM que van en contra de los intereses públicos. Entre ellos, cabría citar:

- Insistencia en la privatización –en sus diversas formas– de los organismos de prestación de servicios.
- Independizar a los organismos reguladores sólo de los organismos estatales y desatender la necesidad de independizarlos de todos los poderosos agentes en juego, como las empresas privadas de servicios públicos.
- Estructurar los organismos reguladores para que sean

más receptivos ante las necesidades y los métodos de los inversores privados y menos receptivos ante los consumidores y los ciudadanos.

El principal desafío consiste en dar estos dos primeros pasos de forma eficaz para que el enfoque alternativo planteado pueda funcionar. Esto supondría incorporar *p*-TRAP en todos los organismos de gobierno y ofrecer las capacidades y los recursos necesarios a las personas en general, y a las OP y OIP en particular, pues son vitales para poder hacer un uso eficaz de estos espacios de *p*-TRAP. Una vez conseguido esto, el equilibrio de poderes comenzará a invertirse.

Las OIP pueden entonces representar a los intereses públicos frente a los organismos reguladores que disponen de *p*-TRAP. Las OIP y los organismos reguladores no deberían enfrentarse a ninguna oposición por parte de las empresas de servicios públicos o de los organismos estatales porque éstos también tendrían *p*-TRAP. Así, los ciudadanos podrán usar la vía del 'poder del cliente' para proteger y fomentar con eficacia los intereses públicos. Del mismo modo, como los poderes ejecutivo y legislativo del Estado y la función de 'formulación de políticas' también tendrán *p*-TRAP, los ciudadanos podrán luchar con eficacia contra los intereses personales que distorsionan el sistema electoral. Asimismo, el activismo político de las OP que defienden a las personas será más eficaz gracias a la existencia de *p*-TRAP en la estructura y el funcionamiento de los organismos de gobernabilidad. Estos dos factores, juntos, harán que el uso de la vía 'política' o 'reivindicativa' por parte de los ciudadanos influya más en la gobernabilidad del sector. Por lo tanto, los intereses personales lo tendrán muy difícil para obtener beneficios excesivos distorsionando o corrompiendo el funcionamiento de los organismos de gobernabilidad. Esto se traducirá en el logro de muchos beneficios para las personas en general, para los sectores desfavorecidos en particular, y para la sociedad en su conjunto.

Este primer éxito pondrá en marcha un ciclo virtuoso. En primer lugar, las OP y OIP que trabajan por los intereses públicos irán ganando en legitimidad, solidez y aceptación por parte de los ciudadanos y los consumidores con los primeros logros. Esto se traducirá en el aumento de la presión y el apoyo de los ciudadanos, las OP y las OIP para conseguir más *p*-TRAP en los organismos de gobierno y limitar los intereses personales. Todo esto servirá para mejorar cada vez más la gobernabilidad del sector, lo cual supondrá más ventajas para el público en general, los sectores marginalizados y la sociedad en



su conjunto. Estos éxitos darán mayor empuje a las OIP y las OP, y desencadenarán un ciclo virtuoso.

El gran interrogante está en cómo alcanzar esta realidad. Para empezar, las OIP y OP activas en el sector deberían aceptar este enfoque. Estos actores deberían entonces unirse para sacar el máximo partido de las oportunidades (o espacios) disponibles para *p-TRAP* –ofrecidas por las ‘reformas’ de la línea dominante– con el fin de fomentar y proteger los intereses públicos. Para ello, deberían procurar construir sus propias capacidades y recursos, necesarios para hacer un uso más eficaz de los espacios disponibles. Los primeros logros de las OP y OIP en el fomento y la protección de los intereses públicos a través de los espacios disponibles mejorarán aún más su fuerza, legitimidad, visibilidad y aceptación, mientras que los intereses personales se pondrán a la defensiva. A continuación, y aprovechando el cambio en la correlación de fuerzas, las OIP y las OP deberían colaborar para ampliar los espacios de *p-TRAP* en todos los organismos de gobernabilidad. En otras palabras, las OIP y las OP podrían valerse de los primeros éxitos para poner en marcha un buen ciclo virtuoso consistente en aumentar el control público sobre la gobernabilidad y mejorar la defensa de los intereses públicos.

Extrapolando el enfoque al sector del desarrollo

Como ya hemos visto, el BM propuso un enfoque muy concreto en lo que se refiere al papel de la ‘buena gobernabilidad’ (y las instituciones) para alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza. Ofrecimos también un resumen de las diversas críticas que ha recibido ese enfoque, que apuntaban que el modelo del BM no sólo recomendaba la privatización de la propiedad, sino incluso la privatización de la gobernabilidad. Procuraremos ahora extrapolar el enfoque de ‘democratización de la gobernabilidad’ al sector del desarrollo como alternativa a la fórmula del BM.

Hemos visto también que la propuesta del BM es criticada por la preponderancia de los aspectos ‘económicos’ de la pobreza por encima de los ‘políticos’. También es censurada por usar el ‘discurso de la gobernabilidad’ para despolitizar el funcionamiento del sector del desarrollo. La propuesta alternativa encara estas dos críticas. Así, el enfoque de ‘democratización de la gobernabilidad’ otorga un papel fundamental al desenmascaramiento de las políticas que generan pobreza y al reconocimiento de la función política de la gobernabilidad.

Además, la propuesta alternativa va aún más allá y

toma en cuenta otras críticas realizadas contra el modelo del BM para la reducción de la pobreza (críticas no sólo relacionadas con la gobernabilidad, sino también ‘económicas’). En primer lugar, se considera que el objetivo de reducción de la pobreza es muy estrecho de miras debido a la visión ‘economicista’ subyacente en la privación a gran escala padecida por los sectores marginalizados. Además, la teoría de que la pobreza se reducirá aumentando el índice de crecimiento económico conlleva que la estrella del programa del BM sea el crecimiento macroeconómico, y no la reducción de la pobreza. Finalmente, tal como sucedía anteriormente, el objetivo del crecimiento económico se persigue, en ocasiones, a expensas de las personas pobres y de sus medios de vida. Así, resulta que el objetivo de reducción de la pobreza se vuelve contrario a la principal reivindicación de los grupos pobres y marginalizados: seguridad de sus medios de vida.

Precisamente por eso, el enfoque alternativo propone que el objetivo explícito de las iniciativas de desarrollo no sea la reducción de la pobreza, sino la seguridad de los medios de vida (SMV). Así, si aceptamos que el objetivo fundamental del desarrollo es garantizar la SMV (*livelihood security*, en inglés) de los sectores marginalizados, el papel desempeñado por el mercado se ve limitado. Según esta idea, el mercado debe actuar como un mecanismo para los intercambios económicos, y facilitar las actividades económicas de producción, distribución y consumo. En este sentido, los organismos estatales de gobernabilidad y los organismos reguladores autónomos desempeñan un papel vital en varios ámbitos: regular los mercados; garantizar la justicia social de las actividades económicas en el seno de los mercados; redistribuir los ingresos, la riqueza y las oportunidades económicas; y asumir actividades económicas que son necesarias para salvaguardar y promover los intereses públicos. La justicia social podría garantizarse: (a) fortaleciendo los recursos empleados por los sectores marginalizados en el desempeño de sus actividades de subsistencia, (b) protegiendo los derechos de los grupos marginalizados sobre dichos recursos, y (c) apoyando, fomentando y fortaleciendo actividades de subsistencia, tradicionales y nuevas. Los organismos estatales, los organismos reguladores autónomos y el mercado desempeñan distintos papeles ‘económicos’ para alcanzar el objetivo de ofrecer la seguridad de los medios de vida a los sectores pobres y marginalizados.

En lo que respecta a las funciones de la gobernabili-

dad, el mercado está regulado mediante dos tipos de organismos –los reguladores y los de gobernabilidad estatal– que garantizan la observancia de la racionalidad tecnoeconómica (en el ámbito social), y de la racionalidad sociopolítica. Todos los organismos de gobierno (el mercado incluido) disponen de una verdadera autonomía, así como de espacios para la transparencia, la responsabilidad y la participación enfocadas a las personas (*p*-TRAP). Por lo tanto, el público o los ciudadanos cuentan con tres vías activas y eficaces para controlar la gobernabilidad ejerciendo influencia en los tres agentes de la gobernabilidad. Las OP y las OIP desempeñan sus respectivos papeles para facilitar el control democrático mediante dos vías distintas. Gracias a este control democrático eficaz, la influencia de los intereses personales se minimiza y éstos pierden toda posibilidad de confabularse con elementos de los organismos de gobierno. Por lo tanto, la gobernabilidad del sector trabajaría para promover los intereses públicos y cumplir con el objetivo de ofrecer seguridad de los medios de vida a los sectores marginales.

Conclusiones

Cuando el nuevo discurso del BM, que aboga por la ‘buena gobernabilidad’, se aplicó a la realidad, se convirtió en una herramienta para establecer la supremacía de la ‘esfera económica’ (entendida, además, como ‘la esfera económica empresarial o sectorial’) por encima de la ‘esfera política’. Lo que consiguió, en realidad, fue reducir la influencia de los ciudadanos o las personas y sus organizaciones sobre la gobernabilidad, y permitir que los inversores privados y otros intereses personales se hicieran con el mando.

El enfoque de la ‘democratización’, por su parte, propone abrir la gobernabilidad del sector a la influencia de las personas. Para conseguirlo, es necesario incorporar transparencia, responsabilidad, participación y autonomía a todos los organismos de gobernabilidad, incluidos organismos estatales como el ejecutivo y el legislativo.

Esto permitirá que los ciudadanos puedan influir en el funcionamiento de estos organismos mediante el proceso electoral y organizaciones políticas. Así, la apertura de los organismos de gobernabilidad del Estado fortalecería la vía ‘política’ a través de las que los ciudadanos podrían influir en la gobernabilidad del sector. Ésta sería una vía de ‘democratización indirecta’. Es ‘democratizadora’ porque facilita el control efectivo de las personas sobre la gobernabilidad, y es ‘indirecta’ porque actúa sobre la gobernabilidad del sector básicamente a través de los organismos estatales que formulan políticas sectoriales.

El enfoque alternativo también abre una vía de ‘democratización directa’ para que los ciudadanos y los consumidores (y las OIP) puedan ejercer su influencia directamente sobre los organismos de gobernabilidad del sector. Los organismos reguladores autónomos deben actuar como el medio para facilitar esta vía. La vía de la democratización directa también resulta útil para actuar como contrapeso frente a las presiones excesivas ejercidas por el proceso electoral y las organizaciones políticas a favor de la ‘racionalidad social y política’, a menudo a expensas de la racionalidad ‘tecnoeconómica’ más general. Este equilibrio se alcanza subrayando la racionalidad tecnoeconómica en el funcionamiento del sector, lógicamente no en el contexto empresarial o sectorial, sino social. Así, el enfoque alternativo fortalece el control ciudadano sobre la gobernabilidad ofreciendo dos vías eficaces que se complementan y, al mismo tiempo, se autoequilibran.

El objetivo de este breve ensayo es presentar las premisas del enfoque alternativo, que cuenta con muchas ventajas si se compara con el enfoque ‘centrado en el Estado’ anterior a las reformas y con el enfoque ‘reformista’ del BM. Nuestro cometido ahora consiste en acabar de pulir este enfoque mediante análisis rigurosos y exhaustivos y, después, procurar construir un discurso lo bastante profundo y amplio como para contrarrestar el enfoque sesgado patrocinado por el Banco Mundial y las agencias ortodoxas de desarrollo.



Referencias

- IBRD** (2005) *Balancing the Development Agenda: The Transformation of the World Bank under James D. Wolfensohn 1995-2005*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).
- Doornbos, M.** (2003) 'Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor', *Journal of International Affairs*, 57(1).
- Hibou, B.** (2000) 'The Political Economy of World Bank Discourse: from Economic Catechism to Missionary Deeds (and Misdeeds)', *Les Etudes du CERI*, 39, enero.
- Hickey, S. y G. Mohan** (2005) 'Relocating Participation within a Radical Politics of Development', *Development and Change*, 36(2).
- Onis, Z. y F. Senses** (2005) 'Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus', *Development and Change*, 36(2).
- Rahnema, M.** (1992), 'Participation', en W. Sachs (ed.) *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Londres: Zed Books.
- Weaver, C. E.** (2005) 'The Poverty of Reform: the Rhetoric and Reality in the World Bank', documento inédito.
- World Bank** (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Nueva York: World Bank y Oxford University Press.
- World Bank** (2001) *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty*. Nueva York: World Bank y Oxford University Press.
- World Bank** (2002) *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Nueva York: World Bank y Oxford University Press.
- World Bank** (2004) *World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor*. Nueva York: World Bank y Oxford University Press.