

ECUADOR

www.flacsoandes.edu.ec

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

DDICA

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

42

Quito - Ecuador, diciembre de 1997

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: Recesión y entrampamiento fiscal en el período de transición / 5-16

Marco Romero

Política: Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad / 17-25

Hernán Ibarra

Conflictividad social: Julio 97/Octubre 97 / 27-40

Internacional: Crecimiento económico, desempleo y crisis financiera / 41-52

Wilma Salgado

Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin del milenio / 53-64

Fernando Bustamante

¿Es viable la democracia sin equidad? / 65-73

Alberto Acosta

La democracia enfrentada a la complejidad / 74-82

Julio Echeverría

Democracia, seguridad y gobernabilidad / 83-99

Bertha García

Contribuciones del pensamiento andino a los cambios constitucionales / 100-112

Jorge León

Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana / 113-129

Manuel Alcántara

La naturaleza de la nueva democracia argentina / 130-147

Enrique Peruzzotti

La democracia posible en Bolivia / 148-166

Ricardo Paz Ballivián

Reservados todos los derechos. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad.

ENTREVISTA

Orden político, democracia y cambio social / 167-174

Entrevista realizada por Fredy Rivera Vélez y Adrián Acosta a Norbert Lechner

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 175-182**DEBATE AGRARIO**

Las asociaciones de granjeros y el desarrollo agrícola en Taiwán / 183-205

John Cameron y Lisa North

La evolución de las exportaciones agrícolas no tradicionales / 206-208

Luis Rosero

ANALISIS

Tensiones de fin de siglo: ciudadanía y multiculturalidad / 209-216

Mario Constantino T.

Ciudadanos globales? Una mirada desde la multiculturalidad / 217-222

Sara Makowski

El rock: ¿movimiento social o nuevo espacio público? / 223-232

Adrián Acosta

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Ecuador: un problema de gobernabilidad / 233-243

Autor: CORDES

Comentarios de José Sánchez-Parga

BIBLIOTECA

Crítica Bibliográfica

Ecuador:

Un problema de gobernabilidad

Autor: CORDES

Comentarios de José Sánchez-Parga



ECUADOR: UN PROBLEMA DE GOBERNABILIDAD / Autor: CORDES / Quito julio de 1996.

El libro de CORDES, Ecuador: un problema de gobernabilidad (Quito, 1996), contribuye con interesantes aportes al debate sobre la reactualizada cuestión de la "gobernabilidad" no sólo desde algunas experiencias latinoamericanas sino también con una serie de enfoques, desde la institucionalidad, la cultura política y la política económica, acerca de las condiciones de la gobernabilidad en el Ecuador.

Una advertencia al lector, que comentamos más adelante, es que en el libro de CORDES el título no corresponde al contenido de sus textos. Por eso, más que resaltar la importancia de los diversos planteamientos presentados por los autores, nos parece interesante discutir algunos de ellos para encender la controversia y profundizar esta problemática. De ahí que, más que matizar acuerdos y desacuerdos -aquellos mayores que estos- con ideas de la obra, preferimos

proponer algunas reflexiones transversales.

NO DEFINAMOS LO INDEFINIBLE: EL CONCEPTO

Ahorrraremos aquí argumentos para justificar por qué los conceptos como el de "governabilidad" no son objeto de definición, ya que producidos para pensar la realidad, ellos mismos sólo pueden ser pensados, comprendidos y explicados (conceptualmente) en base a sus relaciones (conceptuales) con otros conceptos.

Por esta razón nos parecen tan reductoras o enigmáticas definiciones como la de M. Coppedge (p. 28) o la que ya nos habían ofrecido X. Arbós y S. Giner en **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial** (1993) o aquella tan genérica y casi tautológica de N. Bobbio como "la mejor forma deseable o posible de gobierno (*Teorie delle forme di governo*, 1976).

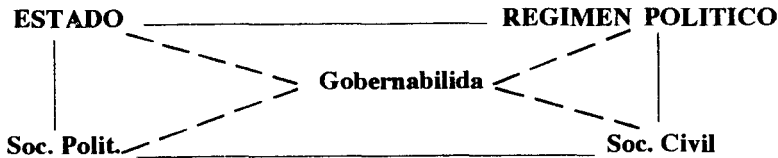
De manera preliminar, y en términos analíticos, nos parece obligado pensar la "governabilidad" en referencia y relación con el **Estado**, en cuanto organismo o sistema de aparatos que producen y estructuran el poder, capacidades y recursos institucionales para gobernar; y en referencia y relación con el **régimen político**, en cuanto modelo de procedimientos y regulaciones para el acceso y uso de los poderes del Estado.

Según esto, el gobierno es la **mediación** que vuelve concreta e histórica la doble, y también más abstracta, dimensión del Estado y del régimen

político. En tal sentido, si por una parte tanto el Estado como el régimen político condicionan la "governabilidad" en sus capacidades y formas, por otra parte también las competencias y performances del gobierno influyen y llegan a transformar tanto las modalidades y aún las mismas capacidades del Estado y del régimen político.

Un Estado fuerte o débil, con excesiva burocracia o con limitaciones tecnocráticas, demasiado centralizado o con hábitos de mayor o menor eficacia de gestión, condiciona la gobernabilidad; y no es lo mismo gobernar un Estado de bienestar que un Estado neoliberal. De la misma manera que un régimen político, según sea este dictatorial o democrático, presidencialista o parlamentario, condiciona a su vez también de manera muy diferente las modalidades y niveles de gobernabilidad. Una dictadura permite a un gobierno un uso del poder estatal muy diferente del que impone una democracia. Se trata por consiguiente de distintas "governabilidades" y no se puede confundir una gobernabilidad democrática de una dictatorial, una presidencialista con una gobernabilidad parlamentaria o semipresidencialista.

Una ampliación del concepto de "governabilidad" supone implementar su eje de mediaciones entre Estado y régimen político con la mediación que desempeña entre sociedad política y sociedad civil. Pudiendo simplificar en un esquema el sistema de mediaciones e interacciones de la gobernabilidad en referencia a sus cuatro dimensiones: Estado y régimen político, sociedad política y sociedad civil.



Cuando una **sociedad civil** se expresa en estrecha correspondencia en una **sociedad política**, la idea de "representación" se vuelve muy operativa, con el correspondiente fortalecimiento de los partidos políticos, mientras que cuando, por el contrario, se debilita la relación entre sociedad civil y sociedad política, los partidos dejan de ser representativos, aparecen los fenómenos populistas y clientelares, haciendo que las dinámicas "participacionistas" cuestionen el modelo de representación. Si a ello se añade un régimen democrático presidencialista, el riesgo de los liderazgos carismáticos está servido.

Todo esto repercute en el gobierno, régimen político y Estado: es una forma de gobernar lo que a la larga se plasma en una forma de Estado, aunque también son a veces las formas de Estado las que impiden nuevas formas de gobierno.

Ante una hipertrofia del Estado tendremos una atrofia de la sociedad civil, lo que daría lugar a Estados autoritarios; mientras que la figura inversa correspondería al modelo neoliberal: poco Estado, mucha sociedad civil y un gobierno que sólo actúa de árbitro o de gendarme.

El funcionamiento de este esquema del sistema político nos permite en-

tender toda la posible morfología política y sus diferentes fenómenos. En conclusión, pensar la "gobernabilidad" supone analizar todos estos componentes en sus recíprocas relaciones, sin aislar la institucionalidad estatal de la actividad o ejercicio gobernante, ni tampoco ambos del régimen político; de la misma manera que no se puede pensar el Estado sin la sociedad política ni la sociedad civil sin el régimen político; y tampoco cabe considerar el Estado al margen del régimen político, ni la sociedad civil sin sus correspondencias con la sociedad política.

Si la calidad del Estado y del régimen político se condicionan mutuamente, lo mismo que la sociedad política y sociedad civil, no hay que descuidar el hecho que la cualidad de un Estado y de la sociedad política son tan correspondientes como régimen político y sociedad civil.

Mientras que décadas de democracia llegan a plasmar una cultura democrática en la sociedad, décadas de dictaduras y gobiernos autoritarios retrasarán la democratización de un

Estado tanto como la de una sociedad, incluso bajo un régimen democrático.

DESDE DONDE PENSAR LA GOBERNABILIDAD

Las precedentes observaciones señalan los principales ángulos para el análisis de la gobernabilidad. Cada uno tiene su función, carácter y pertinencia específicos, pero no cabe enfatizar excesivamente ninguno de ellos en detrimento de los otros.

El capítulo de las reformas institucionales para mejorar la gobernabilidad puede incurrir en un triple riesgo. Si se queda en simple ingeniería institucional, lejos de metabolizarse en nuevos comportamientos gubernamentales y de condicionar nuevas conductas y prácticas diferentes de gobierno, ésta generará peores deformaciones en el mismo Estado y una mayor distancia entre las condiciones gobernantes de sus aparatos y las eficiencias y eficacias del gobierno.

Consideramos que no se puede reformar ni modernizar el Estado si simultáneamente no se cambian y se modernizan las prácticas de gobierno y los estilos gubernamentales. Por muy perfectos y bien estructurados que estén los aparatos y organismos de Estado, si nuestros gobernantes siguen gobernando gamonal y clientelaramente, como si el país fuera una quinta o una tienda, los defectos de la gobernabilidad serán todavía más flagrantes y perniciosos.

En América Latina -a diferencia sobre todo de los países anglosajones- hemos permanecido siempre tan hipnotizados y fanatizados por el Estado que nunca vimos ni miramos el Gobierno. Y ahora que tenemos que pensar en categorías de "gobernabilidad" seguimos apostando al Estado, descuidando el paradigma de Maquiavelo: el

arte y la técnica, la práctica de gobernar, y la inteligencia del poder. Lo que Harland Cleveland llama *The Knowledge Executive* (Dutton, NY, 1985).

La actividad gobernante tiene al menos tres principales referentes de "gobernabilidad": la producción y toma de decisiones políticas, la implementación de tales políticas y el tratamiento de sus efectos o consecuencias, negociación y resolución de los conflictos que podrían suscitar. Estos tres ámbitos o fases de la acción gobernante comportan otros tantos complejos de gobernabilidad.

En esta línea hemos propuesto ejemplos como el de la combinación entre las **políticas politizadas** o acciones gubernamentales que disponen de condiciones políticas para su implementación y eficacia, y las **políticas politizantes**, que son acciones gubernamentales tendientes a producir las condiciones políticas para su propia implementación; entre ambas hay siempre un amplio margen de políticas que responden a lo que Weber llamaba "acción consensuada" (**Einsverstendnischandeln**), y que Habermas retoma en su propuesta comunicacional y deliberativa para la producción de decisiones políticas (**Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechtes und des Demokratischen Rechtsstaats**, Shurkamp, F.a.M., 1992).

Nada moderniza más y reforma mejor un Estado que un gobierno moderno que mejora sus formas y estilos de gobernar el Estado, imprimiéndole nuevas eficiencias y eficacias, dotándolo de nuevos modelos organizativos, de nuevas funciones no de nuevos órganos.

En los países anglosajones de tradición liberal y de larga cultura constitucionalista nunca se pensó la política en referencia al Estado, ya que tampoco el Estado poseyó mucha visibilidad política; la política se pensó más bien desde el Gobierno y siempre fue el Gobierno la forma visible y de más concreta realidad del Estado. Prueba de ello es que la bibliografía anglosajona de los últimos veinte años no trata la "reforma del Estado", sino la reforma del Gobierno.

Y mientras que los europeos y latinoamericanos hablan y escriben sobre reinventar el Estado, reformarlo y modernizarlo, los anglosajones planifican más bien, como D. Osborne & T. Gaebler, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Paidós, B.A. 1993). Sin dejar de cuestionar la unilateralidad de este enfoque de la problemática política y de la misma gobernabilidad no cabe menos que criticar los acercamientos opuestos a este mismo problema que sólo enfatizan o priorizan excesivamente la dimensión institucional y Estatal.

DEL "BUEN GOBIERNO" A LA GOBERNABILIDAD

Un dilema parece haberse deslizado en el pensamiento de la gobernabilidad, dejando atrapada la comprensión de ésta entre dos interpretaciones que lejos de excluirse se complementan. Hay quienes consideran que la gobernabilidad es un problema de gobierno, y entienden por gobierno, en su acepción más restringida aunque no siempre confesada, el Ejecutivo. Para otros, en cambio la "governabi-

dad" es un problema de instituciones estatales.

El supuesto de que no se puede pensar una dimensión de la gobernabilidad sin la otra nos obliga a disentir sobre esa definición y clasificación de la "governabilidad" que nos propone Coppedge de: "governabilidad del ejecutivo", gobernabilidad del legislativo y gobernabilidad del judicial.

El autor opera con la muy cuestionable y cuestionada doctrina de la "separación de poderes".

De otro lado, si algo distingue el concepto clásico de "buen gobierno" del actual concepto de "governabilidad" es que este se entiende en clave de sistema de gobierno o de poderes gobernantes, de "intragubernamentalidad" y no simplemente "ex parte Principi", desde el poder del gobernante o ejecutivo.

Este planteamiento es tanto más pertinente en el caso de una gobernabilidad democrática, en la que el régimen político establece y regula las condiciones y formas de gobierno. Y ello de acuerdo a la todavía más clásica fórmula aristotélica, según la cual la gobernabilidad se logra en base al "necesario mejor ordenamiento" (*Política*, IV,xi,37ss) entre los tres poderes del Estado u organismos gobernantes.

Esto mismo permite demostrar también, en el caso particular ecuatoriano, los resultados de una investigación en curso (sobre *La "pugna de poderes": relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: 1979-1985*), y según la cual las competencias y performances, e incluso legitimaciones, de cada uno de los tres poderes del Estado dependen de sus recíprocas relaciones e interacciones. En el marco contemporáneo de la globalización e integración regional

les la idea de gobernabilidad tendrá que incluir cada vez más una nueva dimensión supranacional traduciéndose como intergubernabilidad. Es muy curioso que en los estudios sobre gobernabilidad se haya descuidado tanto otro de los clásicos principios aristotélicos del "buen gobierno" y que de alguna manera retomará también el pensamiento político medieval: la participación de los ciudadanos, y que incluso para Locke constituye el principal factor.

CULTURA DE LA GOBERNABILIDAD

Las indagaciones sobre la gobernabilidad y sobre el fracaso de los gobiernos democráticos en la región no sólo se han orientado hacia las críticas de lo institucional; la otra dirección adoptada, y que F. Bustamante interpreta, tiene por objetivo el análisis de la cultura ciudadana y democrática, o en otros términos de la "cultura política".

De hecho, la problemática de una cultura política puede plantearse desde una doble perspectiva: a) enfatizando la importancia que poseen las instituciones y su funcionamiento normativo en la formación de los comportamientos y conductas, de las mentalidades y valoraciones, y en tal sentido el perfeccionamiento institucional y sobre todo su regulación práctica, aparecen como un factor incondicional para el desarrollo de una cultura política; b) trabajando, mejorando o adecuando "los contenidos mentales e ideológicos" que inciden en los comportamientos de los actores y en sus valoraciones; aun reconociendo que los cambios mentales, comportamentales y valorativos no se operan si no hay, según la tesis marxista, "transfor-

maciones en las condiciones materiales" de la vida de la gente.

Así, la indagación de la cultura política plantea un desafío metodológico, ya que obliga a trascender lo que una sociedad piensa o dice sobre la política, para llegar a comprender las representaciones, comportamientos y valoraciones sobre lo político; puesto que, como dice Frege, "no somos portadores de pensamientos como somos portadores de nuestras representaciones":

Ambos enfoques o "programas operacionales" no son aislables, y quizás sería importante resaltar la eficacia de algunos elementos que sin parecer expresa o directamente políticos contribuyen al desarrollo de una cultura política o lo condicionan. Esto mismo demostraría cómo dicho desarrollo constituye un fenómeno social muy amplio, integrado por múltiples factores, pero que podría ser el resultado de la misma **efectividad democrática** (en cuanto efecto cualificado), como fenómeno al mismo tiempo socio-político y cultural.

En tal sentido podría tomarse el ejemplo de la contractualidad. Una sociedad que ha desarrollado una cultura del contrato, contratos de todo tipo y fielmente respetados por los constreñimientos sociales investidos en ellos, contratos de comerciales a civiles pasando por los matrimoniales, todo ello repercute en un amplio y cotidiano ejercicio de derechos y obligaciones, de reconocimientos prácticos de la igualdad, de compromisos y responsabilidades asumidos y cumplidos.

Nada tiene de extraño que esta cultura de la contractualidad haya a la larga permeado el ámbito de la política y de las mismas relaciones de los ciu-

dadanos con el Estado. Fue así como uno de los fundamentos de los derechos ciudadanos y referente de identidad de la ciudadanía fue la de asumir su condición de "contribuyente". El pago de los impuestos garantizaba a todo ciudadano no sólo el ejercicio de sus libertades sino también un conjunto de obligaciones por parte del Estado para responder a las demandas ciudadanas y satisfacer sus necesidades sociales.

El pago de impuestos tiene el doble efecto de excluir la relación clientelar con el Estado, ya que a diferencia del clientelismo, que pervierte una relación público-política al someterla a un intercambio de intereses privados, el contribuyente establece una suerte de contractualidad público-política con el mismo Estado: el pago de sus impuestos a cambio de participar en los bienes y servicios públicos producidos por el Estado. De otro lado, la responsabilidad del ciudadano contribuyente es condición y factor de la corresponsabilidad de todos los ciudadanos entre sí, aunque sin esta tampoco aquella sería posible.

Hay que señalar, sin embargo, que en esta línea de desarrollo de la cultura política y ciudadana pueden intervenir ciertos impedimentos o distorsiones. Cuando, por ejemplo, amplios sectores de la población, debido a su precariedad económica, se encuentran excluidos del consumo mercantil, tenderán a suplir o compensar su deficiencia como clientes del mercado convirtiéndose en clientela política de candidatos y gobernantes, y tratando de sobrevivir como parásitos del Estado o de su clase política, ya que ni siquiera podrían ejercer sus derechos y obligaciones como contribuyentes.

Muchos otros podrían ser los ejemplos y fenómenos aducidos, como el que brevemente acabamos de reseñar, que convergen en el desarrollo de una cultura política. Otro podría ser el caso de la educación, pero no entendida en cuanto un particular programa o curso para enseñar la cultura política, sino de acuerdo al clásico modelo de la "paideia" griega, según la cual todo era educativo en la vida ateniense y toda educación tenía efectos y alcances cívicos.

No cabe pensar la "cultura política" con una tal especificidad que no la considere como parte, prolongación y expresión de aquellos procesos de socialización primaria, que se inician en la familia y continúan en la escuela, de aquellas "disposiciones básicas" en cuanto a ideas, valores y comportamientos, que de alguna manera poseen ya un carácter político, aun cuando no sean políticamente tematizados o percibidos.

Los contenidos de una cultura política son el resultado de procesos de larga duración, de acumulaciones, condensaciones y residuos que tardan en fraguarse y resisten a los cambios. En tal sentido cabría suponer un desfase inevitable entre la cultura política de temporalidades lentas, y las actualizaciones y cambios de la política. Y en consecuencia habría que esperar y hasta desesperar que la formación de una cultura democrática pudiera apoyar los procesos de consolidación democrática en países de democracias recientes.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la misma democracia, con sus instituciones y procedimientos, tiene una efectividad democratizadora, y dependiendo de la calidad de su ejerci-

cio y sus prácticas, puede plasmar de manera más o menos rápida una cultura política aun en países de breve tradición democrática. La democracia comporta lo que Habermas llama "presión de imperativos sistemáticos", los cuales tienden a metabolizarse en comportamientos, representaciones y valoraciones, a no ser que otras fuerzas e impedimentos culturales opongan una mayor o menor tenaz resistencia a una cultura democrática.

Según esto no se justificaría achacar exclusivamente a factores culturales las resistencias o limitados desarrollos de una cultura política en cuanto impedimentos para la democracia. Sería necesario considerar también en qué medida son las deficiencias de las instituciones democráticas y del mismo gobierno democrático las que impiden el desarrollo de una cultura política.

GOBERNABILIDAD DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

El abordado por Germánico Salgado es el tema más espinoso pero también neurálgico de la gobernabilidad. Al eliminar la pregunta de por qué las políticas económicas son las que plantean mayores y peores problemas de gobernabilidad a los gobiernos democráticos de las dos últimas décadas, la respuesta es doblemente obvia: por un lado, se trata de gobernar la crisis del sistema capitalista, y de manera más específica, según la formulación de Samir Amin, de desempeñar una "gestión capitalista de la crisis" del sistema capitalista; de otro lado, el mismo concepto de "gobernabilidad" ha sido acuñado y difundido en su versión moderna, por el Banco Mundial y

utilizado por todos los gobiernos y no pocos pensadores para implementar dicha gestión.

Los textos del mismo Banco Mundial son siempre muy explícitos respecto del asunto: "the focus on governance came about as a result of the accumulated negative experience in adjustment lending by international financial institutions...(cfr. Leila L. Frischtak, **Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries**, World Bank Technical Paper n. 254, Washington, D.C., 1994).

Tal programa de gobernabilidad pretende no sólo el hacer eficaz dicha gestión, es decir, de hacerla rentable en términos capitalistas, sino también, y esto es lo peor, de gobernar sus consecuencias adversas o efectos perversos.

Así entendida la gobernabilidad se presenta como un dilema, ya que cuanto más exitosa sea la gestión capitalista peores pueden ser los efectos y consecuencias de las políticas económicas; y por el contrario, cuanto más se intente controlar los resultados no económicos o paliar los impactos en las otras esferas de lo social, más limitados serían los logros de dicha gestión.

A este dilema se agrega el de los oponentes a las políticas económicas de los gobiernos: puesto que las consideran perjudiciales, asumen que la mejor estrategia de oposición es hacer fracasar la implementación de tales programas económicos. Lo que no deja de plantear un problema consiguiente: en qué medida estos fracasos gubernamentales pueden tener consecuencias tanto o más negativas a un mayor o menor plazo?

Prescindiendo de los mayores o menores éxitos alcanzados por las políticas económicas de los sucesivos gobiernos en el Ecuador (y en general en Am. Lat.), de la mejor o peor implementación gubernamental de tales políticas, resulta evidente la precarización social en claves de empobrecimientos y violencias, y el deterioro político en referencia a la crisis del régimen democrático y sus conflictos.

Consideramos que los mismos regímenes democráticos han sido parte o componente muy importante del programa de la gobernabilidad, puesto que sólo la legitimidad institucional de una democracia resistiría los efectos y consecuencias de las políticas económicas que administran la crisis. Sin embargo, hoy es cada vez mayor la literatura que nos alerta sobre los reales objetivos de la "globalización democrática", sobre la llamada "tercera ola" de democratización en el mundo y sobre la "exportación democrática" (cfr. J. Muravchik, **Exporting Democracy: Fulfilling American's Destiny**, The AEI Press, 1991; A. Lowenthal, **Exporting Democracy: The United States and Latin America**, The Johns Hopkins University Press, 1991).

Sobre estos cuestionamientos de fondo cabría considerar qué condiciones y características hubieran podido adoptar las políticas económicas, que las hicieran más o mejor gobernables en el sentido de garantizar la gobernabilidad de todo lo social. En esta línea son importantes las indagaciones realizadas por el Banco Mundial sobre la implementación de los programas de ajuste en algunos países de Am. Lat. y de África.

Pero por muy paradójico que parezca, los gobiernos han centrado sus

políticas en los programas económicos, en razón de considerarlos decisivos y fundamentales sobre los otros programas de gobierno; pero no han tenido en cuenta que son precisamente estos programas los que presentaban mayores riesgos de gobernabilidad, sobre todo cuando se descuidaban los otros programas sociales y políticos, que hubieran podido mejorar la implementación de aquellos como corregir o atenuar sus efectos indeseados o consecuencias más perjudiciales.

En otros casos las torpezas gubernamentales han caído en el extremo opuesto al implementar simultáneamente radicales reformas y medidas económicas y políticas. Con ello no sólo se sobrecargaron las agendas de los gobiernos, sino que se abrieron al mismo tiempo diferentes frentes conflictivos, y pero aún, en algunas circunstancias las reacciones contra las políticas económicas se transfirieron también contra los programas de reformas políticas, y las reacciones contra estos se sumaron a las de aquellos.

Otro gran defecto, en el que incurrieron los gobiernos, fue considerar que el ámbito económico, sobre todo o más que los otros, tenía que ser **empresarialmente gestionado** a diferencia de los otros sectores públicos, que podían ser objeto de una **administración política**, lo cual degeneró en una suerte de esquizofrenia gubernamental y en una interminable secuencia de malentendidos y conflictos. No sólo se confundió la eficiencia y eficacia empresariales con las políticas, sino que también las técnicas y procedimientos de gestión privada con los de la administración pública.

Esta ferviente fascinación por lo empresarial nos impidió a veces en-

tender y evaluar mejor los aportes o benéficas influencias que la gestión empresarial podían tener en mejorar la calidad gubernamental. En esta línea, la obra ya referida más arriba y también citada por G. Salgado de Osborne y Gaebler (**Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Penguin Plume, New York, 1993) se muestra extremadamente sensible a la especificidad política del gobierno: "los administradores públicos empezaron a hablar de gestión empresarial" (p.45), ya que "muchas gente, que cree que el gobierno debería **funcionar como una empresa**, podría suponer que eso es lo que queremos decir. Pues no es eso" (p.29). Se puede privatizar y empresarializar muchas cosas, "pero no se puede hacer lo mismo con la **gestión de gobierno**. Podemos privatizar funciones aisladas de conducción, pero no el proceso entero de la gestión de gobierno" (82).

Al margen de los objetivos económicos y de los mismos retos políticos que implica el programa de la gobernabilidad, no hay razón para descartar las ilimitadas posibilidades de análisis y propuestas que pueden desarrollarse considerando la "gobernabilidad" como **"la capacidad de coordinar la agregación de intereses divergentes, promoviendo políticas que puedan ser legitimadas en cuanto representativas del interés público. Tal capacidad es esencial para comprometer el soporte y la concertación de la sociedad respecto de las decisiones gubernamentales, con la finalidad de adoptar políticas sustentables y durables"** (L. Frischtak, World Bank, 1994:9).

Por estas razones nos parece importante que incluso los estudios e investigaciones políticas tengan en cuenta la literatura de los organismos financieros internacionales, acerca de los programas de ajuste estructural en los países subdesarrollados, en particular los análisis acerca de las prácticas de la gobernabilidad y agendas de los gobiernos.

CRITICA CONCLUSIVA

La objeción más simple al libro de CORDES y a los textos recogidos es que no responden al título de la obra. Ciertamente no es el objetivo de los artículos referidos a Bolivia, Chile y los introductorios de Coppedge y Colburn referirse a la realidad ecuatoriana.

La crítica que podríamos hacer a los dos textos sobre ambas experiencias boliviana y chilena, es que se presentan más relatadas y descritas que racionalizadas, y por consiguiente quedan a nivel tan experiencial que son intransferibles. Si los autores nos dijeran por qué ocurrió lo que ocurrió y por qué se hizo lo que se hizo, el ejemplo hubiera podido ser más ilustrativo.

Al respecto cabe una anotación. Los estudios sobre gobernabilidad se preocupan sobre todo de los factores institucionales, e incluso sobre aspectos gubernamentales de la acción y estrategias de gobierno, pero ni aquellos ni estos suelen tener en cuenta las condiciones y responsabilidades de los gobernados en la gobernabilidad. Aristóteles, que era encarnizado enemigo de la democracia participacionista, y tenía pavor a la democracia de "la mano alzada" y sus consecuencias en la Asamblea ateniense, siempre consi-

deró que la participación de los gobernados era decisiva en el "buen gobierno" y la política. Este aspecto de la "governabilidad" nos parece muy importante y es el que tendría que ser releído entre las líneas de los textos sobre la experiencia boliviana y chilena. Como la sociedad civil de ambos países, sus diversos sectores y organizaciones ciudadanas fueron partícipes en un programa y proceso de gobernabilidad.

Aunque demasiado rápidamente, Yehzkel Dror (**La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma**, FCE, México, 1996) no deja de referirse a la "subsidiariedad", idea con la que pretende rescatar no sólo la responsabilidad y compromiso de los gobernados en la gobernabilidad de los gobernantes, más allá del simple "consentimiento" de Locke como garantía del "mejor gobierno".

También los textos de F. Bustamante y de G. Salgado tienen poca o sólo indirecta referencia a la realidad

ecuatoriana. Quizás su objetivo no era otro que el de definir pistas para ulteriores investigaciones. Lo cual no resta valor teórico y analítico a dos estudios tan sugestivos como penetrantes.

Si resulta indudable que la política económica y la cultura política son dos ángulos decisivos para plantear el problema de la gobernabilidad en Ecuador, hay otros como la reforma del Estado y la reforma del mismo régimen político que son también ineludibles. Pero en un programa político sobre el problema de la "governabilidad" son muchos otros los factores que intervienen, desde los medios de comunicación hasta el mercado, puesto que también el mercado, sostienen los mismos inspiradores es gobernable ("el gobierno puede estructurar de diferente manera cualquier mercado... la política pública debe controlar absolutamente qué clase de competencia es la que tiene lugar": Osborne & Gaebler, p.155; cfr.387).

