

Gobernabilidad y
Convivencia Democrática
en América Latina



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Hacia una **mayor eficacia** de la
Cooperación Internacional
para la **Gobernabilidad** y la
Convivencia Democrática en
América Latina

Marisa Revilla e Ignacio Suárez



FLACSO
Secretaría General

Hacia una mayor eficacia de la Cooperación Internacional para la Gobernabilidad y la Convivencia Democrática en América Latina

Marisa Revilla e Ignacio Suárez*

* Marisa Revilla es directora del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina. Ignacio Suárez es responsable del Programa de Eficacia de la Ayuda del CeALCI de la Fundación Carolina. Los autores agradecen la magnífica labor de recopilación de documentación realizada por Graciela Rico.

Flacso Secretaría General

Francisco Rojas Aravena
Secretario General

Juany Guzmán León
Coordinadora Académica Regional

Josette Altmann Borbón
Coordinadora de Cooperación Internacional

Hacia una mayor eficacia de la Cooperación Internacional para la Gobernabilidad y la Convivencia Democrática en América Latina

Marisa Revilla e Ignacio Suárez

Diseño, diagramación y producción:
Perspectiva Digital S.A.

2010, FLACSO,
Gobernabilidad y Convivencia Democrática.

338.91 R454h	Revilla, Marisa Hacia una mayor eficacia de la cooperación internacional para la gobernabilidad y la conveniencia democrática en América Latina / Marisa Revilla, Ignacio Suárez. - 1ª. ed. - San José, C.R. : FLACSO, 2010. 29 p. ; 27 x 21 cm. ISBN 978-9977-68-179-5 1. Gobernabilidad - América latina. 2. Democracia - América Latina. 3. Ajuste estructural - América Latina. I. Suárez, Ignacio. II. Título.
-----------------	---

Este documento fue elaborado por la Secretaría General de Flacso como parte del programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados. Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Secretaría General.

Presentación

América Latina y el Caribe tienen plena conciencia que la resolución de sus principales problemas, dentro de los cuales tiene un lugar relevante la gobernabilidad y convivencia democrática, solo será posible si se transita un camino de soluciones cooperativas. La cooperación es la opción preferida ante la magnitud de los problemas globales, regionales y locales.

La democracia, su promoción, consolidación y defensa también constituyen puntos relevantes en la agenda internacional y nacional de los países de la región. La amistad cívica y la convivencia democrática constituyen elementos esenciales de la cohesión social y de la legitimidad política.

Los análisis, estudios e informes coinciden y destacan la importancia de la democracia en el contexto latinoamericano y cómo ésta adquiere cada vez más significación desde el punto de vista de los factores internacionales y locales que buscan reforzarla. Estos análisis destacan las vulnerabilidades en la gobernabilidad democrática y de la propia democracia en la zona. La democracia es frágil y, por ello, las vulnerabilidades que enfrenta se constituyen en grandes desafíos. La región enfrenta retos de magnitud, como la ingobernabilidad, la violencia, la falta de cohesión social, étnica, y la fragilidad institucional. A esto se agrega la menor relevancia de la región para las potencias y en el sistema internacional. El apoyo a la democracia muestra grandes contrastes entre los diversos países, lo que evidencia la heterogeneidad latinoamericana. Los desafíos que enfrenta la región son significativos y las soluciones son difíciles y demandarán un gran esfuerzo para consolidar la gobernabilidad y la convivencia democrática en nuestras sociedades.

La gobernabilidad depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales: a) el fortalecimiento político – institucional democrático, b) el desarrollo socio-económico y la integración social: la generación de políticas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población, y c) la promoción de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos. Todo anterior facilitará la convivencia democrática.

Dado que la convivencia democrática incluye numerosos factores definidos por aspectos históricos, culturales, étnicos, de roles asignados por género, entre muchos otros. Este proyecto sobre gobernabilidad y convivencia democrática busca, explorar, analizar y precisar la relación entre gobernabilidad y convivencia democrática desde tres abordajes interconectados, pero diferenciados entre sí para los propósitos del proyecto: ciudadanía, desarrollo local y nuevo conocimiento. Las dos primeras dimensiones permitirán al proyecto tener impacto en la formulación de políticas públicas, mientras que la tercera aportará al desarrollo de nuevo conocimiento, tarea impostergable en una América Latina que requiere con urgencia la construcción de pensamiento propio y paradigmas capaces de interpretar mejor la realidad y particularidades históricas de la región a doscientos años de su independencia.

El concepto más conocido sobre gobernabilidad es aquel que diversos autores relacionan al binomio legitimidad- eficacia, en el que los gobernantes, para decirlo de manera extremadamente sintética, gozan del reconocimiento de la ciudadanía, y ello se alimenta, se nutre y depende, además de que las promesas que plantea se cumplan. Esto es lo que genera confianza. Las políticas públicas, que son la ventana de acción del gobierno, cumplen los objetivos para los que fueron propuestas. Esa eficacia además redundante en mayor legitimidad y la gobernabilidad en ese sentido se profundiza. Aquí el tema es que no

se sabe qué está primero y qué después, porque ambas literalmente se necesitan y refuerzan: la eficacia requiere de la legitimidad y, por supuesto, el reconocimiento depende de la eficacia.

Relacionar la gobernabilidad con convivencia democrática destaca lo que parecía más invisible en la discusión prevaleciente, es sacar a la luz a los actores de la gobernabilidad. En efecto, la convivencia, obliga a hablar entre quienes se ubicarán cotidianamente en el devenir de la vida. No en relación a un cierto automatismo de las políticas o la legitimidad, sino a un proceso que se construye diariamente entre quienes habitan un país, una comunidad, una región. La convivencia ya de por sí nos da la idea de movimiento, de procesos, - con tensiones y acercamientos y de búsqueda de acuerdos no solamente entre gobernantes y gobernados. La convivencia democrática da la idea de relaciones múltiples entre los más diversos grupos de población, que coexisten en muchos casos y que el desafío es transitar hacia formas de relacionamiento en donde los principios democráticos tales como: libertad, respeto por los demás, ausencia del uso de la fuerza o la amenaza de su uso, la regla de la mayoría, entre otros permite construir esas diversas interacciones que hacen a la vida democrática cotidiana donde la mayoría es el que rige sobre la base del respeto de la minoría en un contexto muy plural y diverso. Convivencia democrática es un término sugerente, con connotación positiva. No obstante es difícil en América Latina desarrollarla y algunos indicadores evidencian que es más difícil en algunas regiones que otras.

El ejercicio de la ciudadanía es un requisito clave para la convivencia democrática, también mejorar las políticas públicas. Con el cuaderno del **Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática** se busca aportar en estas dimensiones.

ABSTRACT

En este capítulo, abordaremos el análisis del papel que la cooperación para el desarrollo puede jugar en el desafío de lograr mayor gobernabilidad democrática en América Latina. Desde la revisión de las agendas del desarrollo para la comprensión de la aparición del concepto de gobernabilidad y de gobernanza, llegaremos al análisis de cómo los principios que informan la agenda de la eficacia de la ayuda pueden contribuir al impulso de la gobernabilidad democrática.

PALABRAS CLAVE

Gobernabilidad, gobernanza, democracia, desarrollo, cooperación internacional, legitimidad, eficacia, ayuda eficaz.

INTRODUCCIÓN

“A pesar del golpe [en Honduras] y a pesar de la crisis, América Latina es más democrática después de la crisis 2009; es más tolerante, es más feliz. Sólo resultados positivos de un año en el cual no hay ningún motivo para celebrar. Las reformas que han tenido lugar en la región están empezando a mostrar sus frutos, ya que sin duda este fortalecimiento de la democracia a pesar de la crisis, es un síntoma positivo”. *Latinobarómetro 2009*: 5

Esta es sin duda una buena noticia y algo muy nuevo: que la democracia en América Latina no sufra un desgaste mayor, a pesar de la crisis. Sin embargo, como abordaremos en este texto, eso no quiere decir que no haya problemas de gobernabilidad, ni crisis de representación, ni que no sea la región más desigual del planeta. En este capítulo, abordaremos estas cuestiones preguntándonos por el papel que la cooperación para el desarrollo puede jugar en el desafío de lograr mayor gobernabilidad democrática en América Latina.

Dada la amplitud del tema, el presente estudio centrará su atención en el papel de la cooperación internacional y no abordará de manera detallada la cooperación regional y subregional, que necesitarían ser objeto de un análisis específico. De igual manera, la limitación de espacio nos obliga a optar por dejar de lado un debate clave en este ámbito, el de la condicionalidad[†].

Abordaremos el tema en tres partes. En la primera, compararemos los conceptos de gobernabilidad y gobernanza y contemplaremos su evolución en las agendas políticas del desarrollo. En la segunda parte, revisaremos el papel de los donantes en la promoción de la gobernabilidad democrática y lo que la agenda de la eficacia introduce como elementos positivos en la cooperación internacional en este ámbito. Por último, nos detendremos en América Latina y los retos para la gobernabilidad.

1. DE LA GOBERNABILIDAD A LA GOBERNANZA

En la actualidad, al menos en el ámbito de los documentos y estrategias que desde la cooperación internacional para el desarrollo abordan cuestiones relacionadas con las condiciones políticas, sociales y/o económicas que favorecen el desarrollo, conviven dos conceptos: gobernabilidad y gobernanza. Esa convivencia, no siempre clara y no siempre delimitada conceptualmente, no beneficia la claridad en el análisis; por ello, consideramos necesario un breve recorrido por los conceptos.

El concepto de gobernabilidad apareció en torno a la década de los 80 en el análisis político y social para avanzar en el diagnóstico de los males que comenzaban a aquejar a los sistemas democráticos occidentales. Según Arbós y Giner, “se empieza a hablar de ‘gobernabilidad’ cuando aparecen situaciones en las que las instituciones que ostentan el poder legítimo de una colectividad no son capaces de cumplir con la misión que parecen tener encomendada. En otras palabras, la gobernabilidad, la capacidad de gobernar, se convierte en objeto de

[†] Valga como toma de posición sintética que consideramos que los países donantes habrían de consensuar una posición común sobre lo que se entiende por gobernabilidad democrática y actuar en el plano internacional para asegurar condiciones externas que la faciliten, pero son los países socios los únicos que pueden emprender las transformaciones necesarias. Véase sobre algunas de las tendencias más recientes sobre el debate de la condicionalidad: Prado, 2010.

reflexión en el momento en que se manifiestan los límites de una acción de gobierno” (Arbós y Giner, 1993: 6).

“Gobernabilidad” alude, por tanto, a una serie de condiciones que afectan a la acción de gobierno. Continuando con los diagnósticos respecto de los males de las democracias occidentales que les afectaba desde los años setenta, Claus Offe caracterizó la “enfermedad” como “crisis de gobernabilidad”. Según Offe (1988 y 1990), los mismos elementos que permitieron el desarrollo conjunto de democracia y capitalismo, esto es, la existencia de partidos políticos de masas y la consolidación de las instituciones del Estado de Bienestar, devinieron los causantes de esta crisis. Por un lado, la introducción de los partidos de masas en la escena democrática y la dinámica de funcionamiento requerida para la competencia entre ellos, produjeron tres efectos principales: primero, una pérdida de radicalismo ideológico (los programas políticos deben atender los requerimientos del mercado electoral); segundo, una desactivación de los miembros de base (para ser competitivo electoralmente, un partido debe mantener una imagen de consenso interno que implica la reducción de los espacios de conflicto y discusión); y tercero, una creciente heterogeneidad de la base estructural y cultural de estos partidos (que ya no son partidos de clase porque necesitan diversificar su oferta para ser competitivos).

Por otro lado, la emergencia del Estado de Bienestar, como forma de garantizar la cobertura de necesidades básicas (salud, educación, empleo, etc.) a todos los ciudadanos, interfirió en la propia dinámica del capitalismo y “desmercantilizó” las áreas de cobertura; en consecuencia, esta dinámica debilitó las posiciones en conflicto y convirtió al capital y a los trabajadores en dependientes de la política económica del Estado. Vistos en conjunto, los efectos de la aparición de los partidos de masas y del Estado de Bienestar se tradujeron en una “crisis de gobernabilidad” con los siguientes síntomas:

- Crecimiento constante de las expectativas y demandas que los ciudadanos dirigen al Estado (como consecuencia de la burocratización de los partidos políticos y de la nueva concepción de los derechos de la ciudadanía propia del Estado de Bienestar).
- Erosión de las identidades colectivas y políticas de clase.
- Pérdida de autoridad por parte del Estado debido a la extensión de sus funciones y responsabilidades, lo que disminuyó su capacidad de adoptar decisiones.

Los dos componentes esenciales del concepto de gobernabilidad así entendida son legitimidad y eficacia. Partiendo de estos componentes, la gobernabilidad es la cualidad de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía. A través de esta legitimidad se sustenta el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia civil del pueblo. La eficacia del gobierno se define en términos de consecución de sus objetivos y realización de sus funciones. La legitimidad del gobierno consiste en la aceptación de su autoridad por parte de los ciudadanos.

Si volvemos al diagnóstico de Offe, el crecimiento de las expectativas y demandas dirigidas al Estado produjo una erosión de su eficacia, esto es, de su capacidad para satisfacerlas y, por lo tanto, conllevó una pérdida de legitimidad, una erosión de la autoridad del Estado. Estaríamos así enfrentando un problema referido a la incorporación de las demandas e intereses particulares y sectoriales de los distintos grupos sociales en la definición de la agenda política, y también un problema, mayor, referido a la limitación de las funciones y responsabilidades del Estado.

Esta lectura de los problemas que aquejan a los sistemas democráticos, con sus variantes, tuvo también diversas posibilidades de salida y de actuación. Aquí nos concentraremos en el análisis de los diagnósticos y las recetas para el desarrollo porque a través de la definición de las capacidades, funciones y responsabilidades del Estado en el logro del desarrollo se define principalmente la agenda económica del desarrollo; y, por lo que se refiere a nuestro tema, es el camino en el que aparece el concepto de gobernanza, como fórmula positiva de la gobernabilidad.

En el planteamiento del desarrollo que emergió después de la segunda Guerra Mundial, y de acuerdo con las teorías de la modernización imperantes en la época, se esperaba del Estado que fuera el agente responsable del impulso de la industrialización, de la modernización de la agricultura y de la provisión de las infraestructuras necesarias para la urbanización. Para llevar a cabo estas responsabilidades, el Estado tenía que acometer las políticas de desarrollo que se centraban, en esta receta, en tres aspectos fundamentales: capital de equipo, industrialización y comercio exterior. En el caso de la reconstrucción europea, el Estado fue efectivamente el agente impulsor de la modernización pero, el distinto momento histórico respecto de la acumulación de capital y de fases ya cumplidas de industrialización, llevaron a un modelo y, sobre todo, a unos resultados radicalmente distintos de los que se consiguieron en los países de América Latina (donde el modelo se aplicó bastante fielmente). La consideración de este modelo como paradigma se avala por lo que el propio Banco Mundial reconoce: “Las principales instituciones de desarrollo (las Naciones Unidas y sus organismos, incluido el Banco Mundial, y varios organismos de ayuda bilaterales que forman parte de la asistencia oficial para el desarrollo) respaldaron estas opiniones con diversos grados de entusiasmo” (1991: 40).

En los primeros años 80 sin embargo el diagnóstico y las recetas estaban cambiando. El primer síntoma de la crisis en los 80 en los países en desarrollo fue la gravedad de los problemas de la balanza de pagos (Haggard y Kaufman, 1992: 5). En estos años se pasó de tasas de crecimiento sostenido al crecimiento cero y después a la recesión en la mayor parte de esos países, sumado a problemas de inflación de cuatro dígitos en la década de los 80 y a la acumulación de la deuda externa[‡].

La experiencia de estos años acabó con la imagen del Estado como agente de desarrollo y generó en su lugar una imagen del Estado como el principal obstáculo (Evans, 1992: 140). Pero no fue solo la experiencia de estos años lo que llevó a una nueva definición del papel del Estado, sino principalmente que lo que se había modificado era la propia definición de cambio estructural. Como señala Evans, no todo habían sido fracasos en la ejecución de la agenda de desarrollo por parte del Estado: al menos en algunos casos se había conseguido el cambio estructural que era el objetivo de estas políticas y se había conseguido desarrollar la economía basándose en la capacidad de producción industrial local. La confluencia de acontecimientos y de hechos interrelacionados y dependientes (exógenos y endógenos) que culminó con la

[‡] “En las dos décadas que transcurren de 1960 a 1980, en los países de América Latina el PIB creció como promedio un 5,2% anual; en los países del este de Europa, el producto material neto aumentó como promedio un 6%. Por el contrario, en el lustro que se extiende de 1980 a 1985, el crecimiento fue de cero en América Latina y por debajo del 1% en Hungría, Polonia y Yugoslavia (los únicos países comunistas de los que disponía de datos el FMI). A lo largo de la década de los años 80, en América Latina el PIB per cápita cayó un 9,4% como promedio; la inflación anual pasó del 55% en 1980 al 1260% en 1990 (y superó el 7400% en países como Perú o Nicaragua); la deuda per cápita alcanzó los 1.556 dólares en Argentina, 1.539 en Chile, 769 en Brasil. En el este de Europa, la deuda per cápita alcanzó 1.656 dólares en Hungría (la más alta del mundo), los 1.113 en Polonia, los 444 en Checoslovaquia” (Maravall, 1995: 27).

crítica situación de los 80 para los países en desarrollo llevó a generar una evaluación negativa de las políticas acometidas. A esto hay que sumar la modificación del ambiente ideológico que llevó al centro del debate sobre las políticas del desarrollo el papel que el Estado debería cumplir (Evans, 1992: 140).

En estos años se está produciendo un cambio en el paradigma de políticas económicas. Para empezar se produce una modificación sustantiva de la noción de cambio estructural que ya no significa transformación para la modernización sino transformación económica para la competitividad internacional. Frente al diagnóstico anterior en el que estas economías en desarrollo tenían que protegerse del mercado exterior, el objetivo ahora es precisamente el desarrollo de las economías para ser competitivas en el mercado internacional. Así, las recetas incluirán la liberalización económica y la apertura al exterior. Respecto del papel del Estado, no solo se abandonó la desconfianza en el mercado como instrumento para la asignación de recursos y se comenzó a renegar del Estado, sino que se formuló con renovado entusiasmo el papel central y único del mercado en el objetivo del desarrollo, planteando que una economía eficiente requiere de un sistema de precios que funcione y de un comercio exterior que aporte competencia a los productores nacionales.

Como ya hemos planteado, los primeros síntomas de la crisis de los 80 se observaron en la gravedad de los problemas de la balanza de pagos y de los procesos inflacionarios. Para reequilibrar la balanza y estabilizar los precios se necesitaba el ajuste de la tasa real de cambio y unas políticas fiscales y monetarias más rígidas, pero se necesitaba sobre todo que estas medidas no se contemplaran como medidas de corto plazo. Lo que se definió como cambio estructural en este momento fue un ajuste estructural amplio que llevase a la racionalización de la asignación de recursos y al fortalecimiento del sector exportador (Haggard y Kaufman, 1992: 5). Para ello se establecían tres objetivos fundamentales de estas políticas de ajuste estructural: reducción del déficit presupuestario y endurecimiento de la política monetaria; liberalización del comercio y del régimen de intercambio; y expansión de las fuerzas de mercado y el sector privado (Haggard y Kaufman, 1992: 3).

En la nueva agenda de desarrollo, de acuerdo con las políticas de reforma que se establecen, el objetivo es que el mercado sea el actor principal de ese desarrollo[§]. El cambio ideológico e intelectual de la época marca que las teorías minimalistas del Estado que reservan para éste únicamente como función el establecimiento y mantenimiento de la propiedad privada fueran el ámbito ideológico de este paradigma de políticas de ajuste.

La agenda de desarrollo que se incluye en este nuevo paradigma de políticas de ajuste es una visión del desarrollo a través del mercado en la que se interrelacionan todas las partes en una visión internacional: si antes el desarrollo era algo que se conseguía país por país centrándose en el Estado como actor, ahora el mercado es el nexo de conexión para conseguir el desarrollo.

Así, en el Informe de Desarrollo Mundial de 1991, el Banco Mundial establece un programa de acción para el desarrollo en el que asigna funciones y tareas a todas las partes: países industriales, organismos multilaterales y países en desarrollo. A los países industriales les corresponde el desmantelamiento de las restricciones al comercio, permitir el acceso de los países en desarrollo a sus mercados y reformar la política macroeconómica para estabilizar las condiciones de los intercambios (reducir déficit público, estabilizar sistemas financieros y

[§] "Ahora hay datos más evidentes, procedentes tanto de los países en desarrollo como de los industriales, indicativos de que es mejor no pedir al gobierno que dirija minuciosamente el desarrollo". Banco Mundial, 1991: 4.

monedas y lograr tasas de interés bajas y estables y un crecimiento constante y no inflacionario). Además, en combinación con los organismos multilaterales, tienen que dar apoyo financiero y respaldo a la “reforma de las políticas” y fomentar el crecimiento viable a largo plazo (protección del medio ambiente). A los países en desarrollo les corresponde la inversión en recursos humanos; la eliminación de la intervención en la fijación de los precios industriales y agrícolas y de las restricciones a la entrada y salida de empresas, concentrándose en las infraestructuras; la apertura al comercio y la inversión internacional; la disminución del déficit público y el control de la inflación, incentivando el ahorro y la inversión de acuerdo con el mercado (Banco Mundial, 1991:12-13).

En el diagnóstico que plantea este paradigma, el Estado concebido como el problema es a la vez la solución**, puesto que tiene que ser el impulsor de todas las reformas que conduzcan a la implantación de sus economías en el mercado. Es lo que Kahler formuló como la “paradoja ortodoxa”: para que los gobiernos reduzcan su papel en la economía y expandan las fuerzas de mercado, el Estado mismo requiere su fortalecimiento††. Evans, de hecho señala que “...en la medida en que se ha ejecutado la liberalización y la privatización y otras políticas asociadas con el ajuste estructural, los gestores estatales han jugado un papel primordial en el inicio de ellas. A pesar de que esto no era consistente con la conducta de ‘rent-seeking’ prescrita por la teoría neoutilitaria del Estado” (1992: 140).

Hacia finales de los 80 y principios de los 90 empieza a configurarse una nueva forma de pensar las capacidades del Estado. Esta revisión sobre el papel que el Estado puede jugar en el desarrollo se debe tanto a los problemas derivados de la puesta en marcha de los programas de ajuste estructural como a dudas sobre la suficiencia del ajuste en sí mismo para asegurar el crecimiento de medio y largo plazo (Evans, 1992: 140). Lo que empiezan a admitir incluso los sectores más ortodoxos es que los problemas de estos países para lograr el desarrollo no se deben tan solo a malas políticas o políticas incorrectas y mala gestión, sino a deficiencias institucionales que tan solo se corregirán en el largo plazo. Como plantea Evans, se empieza a formular que la solución no es el desmantelamiento del Estado, sino su reestructuración (1992: 141).

¿Qué demandan del Estado estas reformas y que suponen para él? En primer lugar y continuando con lo que había sido el diagnóstico básico para la afirmación del ajuste estructural, suponen un ataque frontal contra él, puesto que plantean que el Estado está limitado en su autonomía y en su coherencia interna por la acumulación de compromisos fiscales y los arreglos clientelares. En segundo lugar, plantean su fortalecimiento porque lo que proponen es el recorte de sus compromisos fiscales y la ruptura con los arreglos corporativos, de forma que se devuelva su autonomía y se desvincule su gestión de las presiones del sistema político y de la acción de los grupos de interés como clientelas. Suponen un proceso simultáneo de desestructuración y estructuración‡‡.

** “...las prescripciones de políticas ortodoxas, a pesar del desprecio por la capacidad de los políticos, contenían la expectativa paradójica de que el Estado (la raíz del problema) podría ser de algún modo el agente que iniciara y llevara a la práctica los programas de ajuste (fuera la solución)”. Evans, 1992: 140.

†† Citado en Haggard y Kaufman, 1992 y Evans, 1992: Miles Kahler (1990): “Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment”, en Nelson, Joan (ed.): *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton University Press.

‡‡ “El proceso de reforma no puede limitarse a reducir o diluir la función del Estado. Incluso con un enfoque más selectivo y una mayor dependencia de la ciudadanía y las empresas privadas, la atención de una amplia gama de necesidades colectivas en forma más satisfactoria exigirá un mejor funcionamiento de las principales instituciones estatales”. Banco Mundial, 1997: 3.

Este último planteamiento no supone un cambio de paradigma de las políticas de ajuste sino la formulación de algunos elementos complementarios, dado que el “corazón” de las políticas sigue teniendo como objetivo el ajuste estructural. Se trata en este diseño complementario de establecer una doble estrategia (Banco Mundial, 1997: 3) por la que primero se acomoda la función del Estado a su capacidad (y se llevan a cabo las políticas de ajuste para que el mercado opere sin intervención estatal) y después se aumenta su capacidad mediante la revitalización de las instituciones públicas. Se trata por tanto de un programa más amplio de políticas que se conoce como reformas estructurales, en la que una parte fundamental es la propia reforma del Estado^{§§}.

El planteamiento de la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales supone el establecimiento de un nuevo “equilibrio” en el reparto de funciones y áreas entre el Estado y el mercado. Si en el primer planteamiento del desarrollo, el de la modernización, el Estado era el actor impulsor del proceso y en el segundo planteamiento, el del ajuste, era el mercado quien ocupaba ese lugar, relegando al Estado a un papel mínimo de garantía de la propiedad privada, en este último, se establecen funciones para ambos y la complementariedad de sus acciones: el Estado es “esencial para sentar las bases institucionales que requiere [el mercado]. Y la credibilidad de los poderes públicos –la previsibilidad de sus normas y políticas y la coherencia con que se aplican- puede ser tan importante para atraer la inversión privada como el contenido de esas normas y políticas” (Banco Mundial, 1997: 4). Se señalan aquí dos elementos claves e interrelacionados para entender el nuevo papel asignado al Estado: las instituciones concebidas como clave de la confianza de los mercados internacionales en un contexto financiero global en el que los factores externos pesan cada vez más en la consideración de las políticas nacionales.

En el contexto de esta nueva agenda de desarrollo, cobra todo su sentido la aparición del concepto “gobernanza”, que se incluye por primera vez en 2001 por el diccionario de la Real Academia Española y que se define como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

En la actualidad podemos afirmar que ambos conceptos, gobernabilidad y gobernanza, son sinónimos (así desde luego lo acredita el diccionario de la RAE bajo la voz gobernabilidad) y ambos sirven para traducir, casi indistintamente, el concepto inglés de “governance”. Aún así, cabe introducir un matiz entre ambos conceptos, matiz derivado de su uso: gobernabilidad haría referencia al sistema político, mientras que cabría entender la gobernanza con una connotación más global, esto es, que incluyera los sistemas político, económico y social.

Una revisión de la definición que utilizan algunos de los actores multilaterales e internacionales en sus intervenciones sobre la gobernanza aclara algunos aspectos. Entre ellos destaca que, en nuestra opinión, se ha procedido a una revisión y complejización de los componentes de la gobernabilidad, esto es, de la eficacia y la legitimidad. Por ejemplo, en abril de 2009 el PNUD en un análisis de la gobernanza democrática en el contexto de la crisis económica mundial plantea la necesidad absoluta de inversión en gobernanza democrática en estos momentos, porque “...el trabajar con menos recursos públicos para ayudar a más personas necesitadas significa que los gobiernos tienen que ser mejores a la hora de prestar servicios y asegurar igualdad e inclusión en los ámbitos económico, social y político” (criterio

^{§§} De nuevo se cae en una formulación paradójica en la ortodoxia política, porque los Estados diagnosticados con deficiencias institucionales graves son los mismos que tienen que acometer su propia reforma institucional.

de eficacia). Además, la salida de la crisis con un modelo sostenible y con el objetivo del desarrollo humano "...requiere una mejor representación y supervisión parlamentaria, mejor planificación participativa y mejores capacidades de presupuestar en los ámbitos de gobierno nacional y local. También requiere que las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos tengan la capacidad de hacer que sus gobiernos rindan cuentas" (criterio de legitimidad) (PNUD, 2009: 1).

La pregunta central, llegados a este punto, se refiere a cómo encajan las instituciones en el logro de gobernanza y desarrollo, fundamentalmente, porque, como veremos en el siguiente epígrafe, en la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo, la promoción de la gobernanza está asociada a la revisión de la calidad de las instituciones y a su consiguiente mejora, fortalecimiento o lo que resulte adecuado***.

El debate sobre la relación existente entre democracia y desarrollo, y en concreto sobre en qué medida el fortalecimiento y la calidad institucional inciden sobre el desarrollo económico, ha dado lugar a diferentes interpretaciones. Más allá de las diferentes aproximaciones al tema, parece existir una base sólida para afirmar el carácter positivo y significativo de la relación que va del desarrollo institucional al desarrollo económico, si bien ciertas precisiones son necesarias. Rodrik (2004) señala que pese a la constatación de que las instituciones son importantes para el desarrollo, desconocemos cuáles de ellas importan más^{†††}. Quizás conviene señalar que el debate académico más reciente sobre instituciones formula que éstas tienen inercia y trayectoria histórica y, por tanto, no existen "instituciones ideales", modelos o recetas que puedan exportarse e implantarse en cualquier lugar. En este sentido es importante constatar que: "Un proceso eficiente de construcción institucional debe reformular los objetivos, prioridades y compromisos de los participantes centrales e inculcar presupuestos compartidos y expectativas en las cuales se pueda asentar una racionalidad común." (Ruechesmeyer y Evans: 1987: 51).

La Comisión Europea en su Comunicación sobre *La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo: Hacia un enfoque armonizado de la Unión Europea*, lo plantea en los siguientes términos: "La gobernanza democrática no implica un modelo institucional único sino que, en una perspectiva de desarrollo sostenible, privilegia la afirmación de los derechos de todos los ciudadanos. En ella se incluye el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (incluida la libertad de expresión, información y asociación); el apoyo a los procesos de democratización y la participación de los ciudadanos en la elección y el control de quienes les gobiernan; el respeto del Estado de Derecho y el acceso para todos a una justicia independiente; el acceso a la información; un gobierno que garantice una gestión transparente y que rinda cuentas ante las instituciones pertinentes y los electores; la seguridad humana; la gestión de los flujos migratorios; instituciones eficaces; el acceso a los servicios sociales básicos; la gestión duradera de los recursos naturales y energéticos y del

*** Creemos oportuno detenernos en un clásico que nos advierte sobre cómo encauzar el trabajo de construcción institucional. Así Rousseau [1986: "Considerations on the Government of Poland", en *Rousseau: Political Writings, Selections*. Frederik Watkins, trad. y comp. Madison: University of Wisconsin Press] durante el proceso de elaboración de una constitución para Polonia, escribió: 'Es preciso conocer a fondo la nación para la cual estamos construyendo; de lo contrario, el producto final, por excelente que sea en sí mismo, resultará imperfecto al ponerlo en la práctica, sobre todo si la nación ya está formada, con sus gustos, sus costumbres, sus prejuicios y sus deficiencias, demasiado profundamente arraigados para que los nuevos injertos puedan llegar a sofocarlos.' Citado en Przeworski, 1995: 59-60.

††† Un análisis más extenso de la relación entre democracia y desarrollo puede encontrarse en el Informe final de síntesis *Good Governance, aid modalities and poverty reduction: from better theory to better practice*, fruto del proyecto de investigación RP-05-GG del Comité Asesor a la cooperación irlandesa, pp.29-31.

medio ambiente, así como la promoción de un crecimiento económico sostenible y de la cohesión social en un clima favorable a las inversiones privadas” (Comisión Europea, 2006: 5).

2. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN EN LA PROMOCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD Y LA CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA

De cara a abordar el presente epígrafe, y como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, es importante precisar que la escasa claridad conceptual en torno a términos como gobernanza, democracia, buen gobierno o gobernabilidad democrática, plantea ciertas limitaciones a la hora de analizar tendencias comunes en los enfoques adoptados por los donantes^{###}. Por ello, nos limitaremos a apuntar algunos elementos clave que, en términos generales, han caracterizado la acción de la cooperación internacional multilateral y bilateral en este ámbito. En el análisis nos referiremos a cómo se enfrentan estas cuestiones desde las políticas de cooperación para el desarrollo, y en concreto, en que medida éstas pueden contribuir, condicionar o incidir sobre la gobernabilidad y la convivencia democrática.

2.1. Enfoques y tendencias de la cooperación internacional para la gobernabilidad

Conscientes de la importancia de las instituciones para el desarrollo económico y del carácter clave de la gobernabilidad para la lucha contra la pobreza, desde principios de los años 90 distintos organismos internacionales y agencias de cooperación bilaterales han pasado a incorporar a su agenda de cooperación para el desarrollo las cuestiones relativas a la promoción de la democracia y el fortalecimiento de la gobernabilidad.

La incorporación de la cuestión a la agenda de la cooperación internacional supondrá además un cambio de enfoque. Algunos autores consideran que se produce una “*evolución en la agenda de los donantes que ha ido desde la reforma administrativa a la gobernabilidad democrática, pasando por la modernización del Estado y el desarrollo institucional desde los años 60 hasta la actualidad*” (Cerrillo, 2001: 2). Hasta el momento, la cooperación internacional para el fortalecimiento de la gobernabilidad se había caracterizado por la adopción de un enfoque limitado al ámbito de la reforma o modernización del gobierno o del Estado, como un problema de incremento de recursos y capacidades, de mejora de la coordinación y planificación, apoyándose en instrumentos como la consultoría, la formación o los préstamos internacionales^{§§§}.

De esta manera, se pasará de un enfoque centrado en proyectos de fortalecimiento institucional, orientados a la provisión de asistencia técnica y financiación para la reforma de ciertas organizaciones o sectores de actividad, a un enfoque más amplio y comprensivo enfocado a la consecución de la “buena gobernanza”^{****} (Advisory Board for Irish Aid, 2008: 25). A su vez, se va abriendo paso la convicción de que las reformas estructurales deben asociarse al fortalecimiento del Estado y sus instituciones, así como al empoderamiento de sectores sociales tradicionalmente excluidos (Laiglesia, 2006: 15), lo que el PNUD denomina como el paso de una “democracia electoral” a una “democracia de ciudadanía” (PNUD, 2004:

^{###} Ciertos autores ponen de manifiesto que las relaciones entre democratización y la mejora de otros aspectos de la gobernanza es compleja y no va necesariamente de la mano (Rakner et al., 2007).

^{§§§} Citado en Cerrillo, 2001: Prats i Català, J. (1999): “Introducción”, *Taller ahora las instituciones. Desarrollo institucional y desarrollo humano en América Latina*, México D.F., 18 y 19 de octubre.

^{****} El Informe Final de Síntesis del Proyecto de Investigación RP-05-GG señala que una de las principales conclusiones de la evaluación de los proyectos de fortalecimiento institucional fue el hecho de que estos constituyeron iniciativas aisladas que adolecían de un enfoque integral (Advisory Board for Irish Aid, 2008: 25).

182). La toma en consideración de actores olvidados hasta el momento supondrá un salto cualitativo, en la medida en que éstos se convertirán en agentes clave para la consecución del llamado “cambio institucional”.

No obstante, en el análisis de los programas de cooperación desarrollados por los donantes se constata la existencia de distintos enfoques y definiciones de gobernabilidad, lo que convierte a ésta en un concepto difícil de “operacionalizar” (Fernández Poyato, 2006: 40). Los donantes manejan conceptos distintos al hablar de programas de cooperación que inciden en la gobernabilidad, y a su vez, esta cuestión no se contempla expresamente como objeto de los programas de cooperación, sino que se suele incluir en otros ámbitos como los relativos a la democracia o la gobernanza (Cerrillo, 2001: 20)⁺⁺⁺. Todo ello resulta en una confusión notable, si bien cabe identificar ciertas convergencias en cuanto a los sectores priorizados por parte de los diferentes programas de los donantes (instituciones políticas; Estado de Derecho; gestión de los asuntos públicos) o en cuanto a los principios que informan sus acciones (transparencia, participación o responsabilidad) (Cerrillo, 2001: 10). Así, las actuaciones de la cooperación internacional en este campo incluirán actividades de diversa índole, tales como el apoyo a los sistemas electorales, el fortalecimiento de la sociedad civil y de medios de comunicación independientes, el apoyo a los parlamentos o a los partidos políticos, la promoción de la reforma del Estado de Derecho y de las reformas judiciales, o la lucha contra la corrupción entre otros.

En los últimos años, las cuestiones relativas a las instituciones y la gobernabilidad han ido ganando terreno en tanto que variables determinantes para el desarrollo humano. Los pilares clave de este debate han sido la eficacia de las instituciones estatales y el marco regulatorio para que los mercados funcionen bien y promuevan el crecimiento económico. Pero además, se constata que la gobernabilidad para el desarrollo humano no debe limitarse a la consecución de instituciones y normas efectivas, sino también a la puesta en marcha de procesos justos, que incluyan, ente otros, la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, o la promoción de una participación más amplia en las instituciones y las normas que inciden en la vida de los ciudadanos (PNUD, 2002: 2-3). A su vez, desde buena parte de la cooperación internacional se constata un mayor reconocimiento de la complejidad de las cuestiones relativas a la gobernanza en los países socios, y en consecuencia, la necesidad de disponer de un mayor y mejor conocimiento del contexto de los países donde se trabaja.

La gobernanza ocupa hoy un lugar más central que nunca en la agenda de prioridades de la cooperación internacional. En años recientes, numerosos donantes han adoptado o revisado sus estrategias en este ámbito⁺⁺⁺. Un elemento característico de su actuación ha sido la puesta en marcha, especialmente desde los organismos internacionales, de acciones para “entender el funcionamiento de la gobernabilidad” y para “incorporar las condiciones de gobernabilidad en un país como factor a tener en cuenta de cara a la propuesta de implementación de mejoras”. La priorización de las cuestiones relativas a la gobernabilidad se articulará a través de diferentes medios e instrumentos, tales como el incremento de los préstamos vinculados a la reforma del Estado, la creación de unidades específicas que tratan el tema de la gobernabilidad, el incremento de las investigaciones que abordan estos aspectos,

⁺⁺⁺ Cerrillo señala que ello pone de manifiesto la existencia de una relación estrecha entre los conceptos de gobernabilidad, gobernanza y buen gobierno (Cerrillo, 2001: 11).

⁺⁺⁺ Entre los donantes que han adoptado o revisado sus estrategias en materia de gobernanza están la Comisión Europea, Banco Mundial, PNUD, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, España, Francia, el Reino Unido o Estados Unidos.

o el dimensionamiento de las condicionalidades relacionadas con la buena gobernabilidad de cara al otorgamiento de préstamos o ayuda concesional (Straface y Basco, 2006: 7).

Pero además, la consideración prioritaria de la gobernabilidad ha resultado en el desarrollo de instrumentos de evaluación, tanto de corte cualitativo como cuantitativo, para medir la calidad de la gobernabilidad en los países destinatarios de la cooperación internacional (Advisory Board for Irish Aid, 2008: 26). En este contexto, destaca el desarrollo de distintos tipos de indicadores que permitirán, entre otros aspectos, realizar comparaciones entre países y medir el éxito o fracaso en la implementación de las reformas. Así, desde organizaciones multilaterales y regionales, algunas cooperaciones bilaterales, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, e instituciones privadas con ánimo de lucro, se han desarrollado diferentes tipos de indicadores enfocados a la medición de la calidad democrática, las instituciones de los países, la percepción de la corrupción o la libertad de prensa entre otros (Straface y Basco, 2006: 8)^{§§§§}.

Un último aspecto que destacamos en la actuación de la cooperación internacional en este campo ha sido la existencia de una tensión entre la presión por conseguir resultados a corto término, y la naturaleza de la cooperación en un sector que requiere enfoques de medio y largo plazo. Frente a ello, la actuación de los donantes, especialmente en el ámbito de la democracia, se ha centrado en aquellos ámbitos con mayor potencial para producir resultados tangibles y visibles (un ejemplo sería la cooperación en materia electoral) (ODI, 2008: 3).

En definitiva, los resultados de la cooperación en materia de gobernabilidad democrática se obtienen de manera lenta y progresiva, de ahí la importancia de que exista un compromiso sostenido en el tiempo por parte de los donantes, que deberá necesariamente complementarse con la existencia de una voluntad política firme por parte del país donde la cooperación internacional despliega su acción (Cerrillo, 2001: 27; Fernández Poyato, 2006: 48; Laiglesia, 2006: 11).

2.2. Ámbitos preferenciales de la cooperación en materia de gobernabilidad y convivencia democrática: fortalecimiento institucional y participación democrática

La experiencia y el conocimiento generado a lo largo de los últimos años nos permiten perfilar dos grandes ámbitos preferenciales de cooperación en materia de gobernabilidad democrática: por un lado, el fortalecimiento de las instituciones y del Estado de Derecho; por otro, la promoción de la participación democrática y el fortalecimiento de la sociedad civil.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo considera la gobernabilidad democrática como un elemento central del desarrollo humano, de igual manera que la democracia constituye el marco adecuado para la articulación de espacios de participación política y social, especialmente para los que más sufren la exclusión, tales como las minorías étnicas y culturales (PNUD, 2004: 23). En este marco, la consolidación de la democracia encuentra en la articulación de las instituciones para la gobernabilidad democrática uno de sus elementos clave. Entre estas, cabe destacar las siguientes (PNUD, 2002: 4):

- Un sistema representativo, con partidos políticos que funcionen correctamente y asociaciones basadas en intereses comunes.

^{§§§§} Véase: *Governance Indicators* - Banco Mundial; *Drivers of Change* - DFID; *Public Integrity Index* - Global Integrity; *Corruption Perceptions Index* - Transparency International.

- Un sistema electoral que garantice elecciones libres y justas.
- Un sistema de controles y comprobaciones basado en la separación de poderes, en el que poder judicial y legislativo sean independientes.
- Una sociedad civil dinámica, capaz de supervisar al gobierno y a las transacciones privadas, y de brindar alternativas para la participación política.
- Medios informativos libres e independientes.
- Un control civil eficaz del ejército y de otras fuerzas de seguridad.

Así, la mejora y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática “pasará por promover y fortalecer el establecimiento de las condiciones necesarias para que se produzca el *cambio institucional*”, es decir, la adecuación y adaptación de las instituciones a las necesidades sociales que vayan surgiendo (Fernández Poyato, 2006: 46). Para ello, la cooperación internacional para la gobernabilidad democrática debe ir más allá del papel de los poderes públicos y pasar a contemplar e integrar al resto de actores sociales (Cerrillo, 2001: 13), estableciendo un marco de colaboración con éstos para contribuir a que sienten las bases para la consecución de una gobernabilidad y convivencia democrática efectiva. Se trata, en definitiva, de adoptar un concepto amplio y multidimensional de la cooperación en este ámbito, en la medida en que la gobernabilidad democrática implica profundos cambios a largo plazo que afectan al conjunto de ámbitos de intervención del Estado y a las interacciones entre instituciones públicas y ciudadanos (Comisión Europea, 2006: 5).

Ahora bien, como señalan diversos autores, desde la cooperación internacional para el desarrollo no se puede llevar a cabo dicho cambio institucional, “ya que este debe realizarse desde la participación y el compromiso directo de todos los actores interesados a través de un proceso liderado por las fuerzas sociales que persiguen un cambio en las preferencias de la sociedad”, lo que difícilmente podrá promoverse desde el exterior (Cerrillo, 2001: 28-29; Santiso, 2001: 5).

En otras palabras, la legitimidad de la gobernabilidad democrática debe construirse desde el seno de las propias sociedades implicadas. La cooperación internacional únicamente podrá contribuir a este proceso a través del apoyo a los actores involucrados, sobre la base de las demandas y necesidades trasladadas desde el país en cuestión. Sí podrá, en principio, jugar un papel más ambicioso en ámbitos como el apoyo a la construcción de un marco normativo – sin tratar de exportar sus modelos-, el apoyo al cumplimiento de los principios y consensos internacionales y su transposición al ordenamiento internacional, y en su caso, a través de la promoción de los intereses de los países socios en los foros internacionales que proceda.

Son varios los instrumentos a través de los cuales la cooperación internacional puede contribuir al objetivo de la gobernabilidad y la convivencia democrática. Junto a la consolidación de las modalidades de cooperación que se vienen utilizando tradicionalmente en este ámbito, tales como la asistencia técnica pública, la consultoría o la formación, cabría potenciar algunas otras como la creación de liderazgo público o la generación de investigación y conocimiento en torno a estas temáticas, así como trabajar de cara a la perfección de los instrumentos utilizados para medir el desempeño de los países en materia de gobernabilidad democrática.

A la luz de lo expuesto en las secciones anteriores, podría señalarse que existen avances doctrinales que parecen ir perfilando los elementos teóricos esenciales de lo que debe ser un modelo ideal de cooperación para la gobernabilidad democrática, si bien en la práctica no

existen conceptos armonizados ni consolidados, lo que se traduce en ciertas divergencias respecto a como los donantes se aproximan al tema.

2.3. La cooperación internacional para la gobernabilidad y la convivencia democrática y la Agenda de la eficacia de la ayuda

La globalización, como fenómeno total, y sus efectos “parciales” en la situación económica, financiera, climática, cultural, mediática, etc. nos abocan en la actualidad a la convivencia con una serie de amenazas que, independientemente de cuál sea su origen y de quien ostente la responsabilidad por la situación generada, son susceptibles de afectar a todo el mundo. Esta realidad afecta a la cooperación internacional en el ámbito de la gobernabilidad democrática, que debe ser repensada a la luz de la llamada “nueva arquitectura de la ayuda” y de la creciente interdependencia que caracteriza al orden internacional. Ello nos obliga a tomar en consideración diferentes dimensiones, lo que podríamos llamar “diferentes niveles de gobernanza”. Por un lado, se constata que las cuestiones relativas a la democracia y la gobernabilidad han adquirido una dimensión mundial, y que las decisiones que en este campo sean adoptadas a nivel internacional son susceptibles de afectar a los diferentes estados y a la propia vida de las personas. Por otro lado, la gobernabilidad democrática presenta una fuerte dimensión local y debe construirse desde el seno de los propios Estados, si bien a día de hoy ha dejado de ser una cuestión meramente nacional, que por tanto debe articularse con los procesos que en esta dirección se produzcan en el contexto internacional.

La realidad descrita hace necesario trabajar de cara a la construcción de lo que el PNUD denomina una “gobernabilidad mundial más inclusiva y responsable”, basada en el aumento del pluralismo en el proceso decisorio mundial y en el incremento de la participación y responsabilidad de las instituciones multilaterales. En este sentido, la construcción de un modelo de gobernabilidad a nivel mundial no tendrá éxito si los agentes nacionales no son partícipes del proceso o se sienten excluidos (PNUD, 2002: 8).

El ejercicio es complejo e ilustra la fuerte tensión que existe entre los paradigmas consensuados en los foros internacionales por los que se rigen las políticas de cooperación de los donantes, y las visiones que sobre las estrategias de desarrollo existen en los países del sur.

Desde la perspectiva de los donantes, los principios rectores de las estrategias de cooperación encuentran uno de sus máximos referentes en la llamada agenda de la eficacia de la ayuda, que se concreta en los principios de la Declaración de París (2005) y en el Programa de Acción de Accra (2008). Esta agenda no está exenta de críticas y es vista por parte de muchos como una imposición de los donantes. También se apunta a que está más enfocada a la eficacia en la gestión de la cooperación que a determinar los impactos positivos o negativos de la Ayuda Oficial al Desarrollo, así como los problemas estructurales que ésta puede generar (por ejemplo en términos de dependencia). En paralelo, desde la perspectiva de los países destinatarios de la cooperación internacional, especialmente en regiones con fuerte presencia de países de renta media, se va abriendo paso una visión diferente de las estrategias de desarrollo, en la que la cooperación entre estos (a través de modalidades como la *Cooperación Sur-Sur*) cobra un mayor protagonismo****.

**** Existen visiones distintas –altamente politizadas– en la región latinoamericana en cuanto a la manera de concebir la Cooperación Sur-Sur, esto es, como modalidad alternativa o complementaria de la tradicional cooperación norte-sur.

Ambas aproximaciones a las estrategias de desarrollo presentan contradicciones y aspectos mejorables. No obstante, la confluencia de sendas visiones es necesaria y se requiere trabajar de cara a la consecución de una complementariedad efectiva entre ambas.

Si bien la agenda de la eficacia de la ayuda es transversal al conjunto de actuaciones de la cooperación internacional para el desarrollo, por la naturaleza de los principios y sectores a los que se refiere resulta particularmente relevante para la cooperación en materia de gobernabilidad y convivencia democrática. Partiendo del marco que proporcionan los cinco principios de la Declaración de París sobre Eficacia de la ayuda (*apropiación; alineamiento; armonización; gestión orientada a resultados; mutua responsabilidad*), nos referimos a continuación a algunos de los aspectos con mayor potencial para contribuir no solo a “operacionalizar” los objetivos perseguidos en materia de gobernabilidad, sino también a dotar de mayor eficacia y coherencia a la acción de los donantes.

En primer lugar, la gobernabilidad y la convivencia democrática en el seno de una sociedad deben construirse desde dentro y no puede importarse ni imponerse desde el exterior (PNUD, 2002: 4; ODI, 2008: 2). El liderazgo en la identificación de necesidades y en la aplicación de las reformas corresponde a los propios países, lo que a su vez debe ser resultado de un proceso en el que tengan presencia los diferentes actores nacionales. Ello implica tomar en consideración los diferentes niveles de gobernanza (nacional y local). No solo debe existir una *apropiación* nacional de las estrategias de desarrollo, sino que ésta debe ser democrática y fundarse en un enfoque participativo (lo que podríamos llamar *apropiación democrática a nivel local*), en el diálogo constructivo y en las interacciones entre las diferentes fuerzas sociales en torno a las cuestiones de la buena gobernanza y el desarrollo en ámbitos como la lucha contra la corrupción, la reforma del sector público, el acceso a la justicia o la reforma del sistema judicial⁺⁺⁺⁺. La participación y el apoyo del conjunto de agentes nacionales redundarán en una mayor cohesión social y legitimidad de las instituciones, así como en una mejor rendición de cuentas, sentando así las bases de la convivencia democrática.

La cooperación internacional puede jugar un papel destacable a la hora de contribuir a este proceso y generar los incentivos necesarios, sobre la base del establecimiento de un diálogo constructivo y de la toma en consideración del contexto particular de cada país⁺⁺⁺⁺. Ello implica, entre otros aspectos, la adopción de un enfoque gradual y proporcional a la hora de hacer frente a cuestiones de “mala gobernanza”, priorizando los aspectos preventivos y evitando, en la medida de lo posible, la imposición de sanciones y condicionalidades (Comisión Europea, 2006: 7). Los donantes también deben ampliar la base de los actores con los que trabajan en el seno de un país, extendiendo su colaboración a sectores de la sociedad que no son necesariamente tenidos en cuenta por las connotaciones políticas de su esfera de actuación y las incomodidades que ello pudiera causar en las relaciones entre donantes y gobiernos nacionales. Es el caso de los grupos de la sociedad civil, sindicatos, partidos políticos u otras instituciones representativas de los ciudadanos (ODI, 2008: 3).

De igual manera, los donantes deben ser realistas y consecuentes con los objetivos que impulsan, lo que implica que no promuevan nociones idealistas de democracia basadas en modelos occidentales que no se correspondan con la realidad del país, ya que eso minaría

⁺⁺⁺⁺ La necesidad de promover un diálogo participativo también se recoge en el párrafo 86 del Consenso Europeo de Desarrollo (Unión Europea, 2006: 13).

⁺⁺⁺⁺ Así se pone de manifiesto en el caso de los llamados “estados frágiles”, donde el objetivo primordial es la consecución de unas condiciones mínimas de estabilidad y desarrollo institucional para poder comenzar a aplicar una política de desarrollo a largo plazo (Comisión Europea, 2005: 10).

considerablemente la legitimidad de las acciones de cooperación internacional (Cerrillo, 2001: 26; ODI, 2008: 2). En cualquier caso, como señalábamos, para que la acción de los donantes sea eficaz, debe existir una voluntad política por parte de los países beneficiarios de la ayuda que se traduzca en unas condiciones mínimas sobre las que se apoyen las actuaciones de la cooperación procedente del exterior.

El *alineamiento* con las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios, otro de los pilares fundamentales de la Declaración de París, se corresponde con los objetivos de la buena gestión de los asuntos públicos, y en concreto, con el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión de las finanzas públicas en tanto que ejes clave para la gobernanza y gobernabilidad democrática.

Una de las esferas de trabajo de la cooperación internacional para alinearse con las estrategias de desarrollo definidas por los países socios es la puesta en marcha de nuevos mecanismos basados en el diálogo, el compromiso mutuo y las demandas de los países destinatarios de ayuda. Estos instrumentos se enmarcan en la tendencia de conseguir una ayuda más eficaz, y persiguen, entre otros aspectos, transferir las responsabilidades de gestión al país beneficiario de la ayuda, potenciar los procesos de apropiación por parte de estos, fortalecer y simplificar las estructuras y procedimientos de gestión, armonizar las prácticas de los donantes o conseguir una mayor rendición de cuentas. En este contexto, los donantes vienen trabajando a través de modalidades como la ayuda programática, y en concreto, a través de instrumentos como el apoyo presupuestario o el enfoque sectorial^{§§§§§}.

Es importante señalar que estos instrumentos no son válidos para la realidad de cualquier país, en la medida en que requieren la existencia de ciertas capacidades a nivel institucional y de gestión (por ejemplo, en cuanto a los niveles de ejecución presupuestaria y los sistemas de gestión financiera pública), así como contar con unos criterios mínimos en lo que se refiere a la transparencia o la rendición de cuentas. No obstante, pese a tratarse de modalidades aún lejos de estar debidamente implantadas, constituyen dinámicas positivas que ya se encuentran operativas en diversos países. Pero además, en el caso concreto de la cooperación internacional para la gobernabilidad democrática, presentan un gran potencial de cara al fortalecimiento de las instituciones y capacidades de gestión, erigiéndose así en elementos de gran importancia para la consecución de una mayor calidad institucional.

De los principios enunciados en la Declaración de París, el relativo a la *armonización* de las prácticas de la cooperación internacional es el que más focaliza su atención sobre las acciones de los donantes, y por tanto, donde estos disponen de un mayor margen para lograr su consecución. La fragmentación y la dispersión de esfuerzos son una realidad en lo que se refiere a los distintos actores existentes en la cooperación internacional, como a los proyectos y programas que éstos impulsan. La falta de armonización y alineamiento con las prioridades nacionales pueden incidir de manera negativa sobre las instituciones no consolidadas de los países socios, y de manera particular en los llamados regímenes políticos híbridos” (ODI,

^{§§§§§} El apoyo presupuestario consiste en la contribución financiera al presupuesto del país receptor, con el objetivo de fortalecer las capacidades de gestión del gobierno local en base a las prioridades definidas a través de su estrategia nacional de reducción de la pobreza. Puede tener un carácter sectorial (vinculado a un sector concreto) o general (no vinculado a gastos o proyectos específicos). Por su parte, el enfoque sectorial constituye el proceso orientado a lograr que los recursos financieros que el gobierno del país receptor y la cooperación externa dedican a un sector respondan a una política, un plan de actuación y un plan de gasto únicos, actuando bajo el liderazgo del país receptor que es quien los gestiona. Puede canalizarse a través del presupuesto o fuera del mismo.

2008: 3)****. Por ello, se hace necesario atenuar los niveles de dispersión y armonizar las prácticas de los donantes, propiciando su acción coordinada y complementaria, así como la identificación de ventajas comparativas y valores añadidos.

En este sentido, cabe destacar los esfuerzos que se están acometiendo desde ciertos organismos como la Unión Europea, de cara a armonizar la acción de sus Estados miembros en materia de gobernanza. Dando continuidad a los pronunciamientos de diversas instituciones comunitarias*****, los Estados miembros y la Comisión Europea se comprometieron a avanzar hacia una programación común, a desarrollar principios operativos para aplicar el principio de complementariedad y división del trabajo, y a facilitar las operaciones de cofinanciación. Asimismo, se reconoce la importancia de armonizar los enfoques de la UE con los de otros agentes internacionales, refiriéndose de manera expresa a los llamados donantes emergentes, que también deben ser partícipes de este proceso (Comisión Europea, 2006: 10-11)*****.

Un último aspecto susceptible de mejora en este ámbito es la necesidad de alcanzar una mayor armonización conceptual y operativa, ya que como mencionábamos previamente, los donantes utilizan conceptos distintos a la hora de referirse a los programas de cooperación en materia de gobernabilidad democrática. Una mayor claridad conceptual irá en beneficio de la construcción de enfoques armonizados tanto en el marco de los distintos foros internacionales como en el contexto nacional en cuestión.

El cuarto principio enunciado por la Declaración de París es el relativo a la *gestión orientada a resultados*, lo que implica la gestión e implementación de la ayuda en vistas a la obtención de los resultados deseados, así como el uso de la información para la mejora del proceso de toma de decisiones. Para avanzar en esta línea se hace necesario disponer de instrumentos que permitan medir el progreso en la obtención de resultados y el establecimiento de procedimientos óptimos de seguimiento y evaluación de las acciones puestas en marcha.

Como señalábamos, uno de los aspectos que ha caracterizado la actuación de los donantes en el ámbito de la democracia y la gobernabilidad ha sido el desarrollo de instrumentos de evaluación de la calidad institucional, tanto de índole cuantitativa como cualitativa, para valorar la calidad de la gobernabilidad en los países socios.

**** Algunos autores (ODI, 2008: 1; Advisory Board for Irish Aid, 2008: 32-33) se refieren al término "*Regímenes políticos híbridos*" para describir a Estados que si bien se construyen sobre algunos de los pilares básicos de la democracia (elecciones multipartidistas, instituciones democráticas o cierto respeto en materia de libertades políticas y civiles), presentan al mismo tiempo rasgos de autoritarismo.

***** El enfoque de la Unión Europea en materia de gobernanza democrática se ha ido desarrollando y haciéndose explícito a través de los pronunciamientos realizados desde varias de sus instituciones: el Consenso Europeo de Desarrollo; las Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de noviembre de 2003, octubre de 2006 y mayo de 2009; y diferentes comunicaciones de la Comisión Europea sobre el tema, en particular la relativa a "*La gobernanza en el Consenso Europeo sobre la Política de Desarrollo: Hacia un enfoque armonizado en la UE*".

***** El Reglamento (CE) 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006, por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial, establece en su punto 15 "...la necesidad de aumentar la coordinación en la ayuda exterior de la UE en los ámbitos del apoyo a la democratización y la promoción del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales a escala mundial. La Comisión y los Estados miembros deberían asegurarse de que sus medidas respectivas de ayuda sean complementarias y coherentes, evitando el solapamiento y la duplicación. La Comisión y los Estados miembros deberían procurar coordinarse en mayor medida con otros donantes. La política comunitaria en el ámbito de la cooperación al desarrollo debería ser complementaria de las políticas de los Estados miembros". Para un análisis más detallado de los preceptos comunitarios sobre la materia ver: Sotillo, 2009: 77.

La tendencia reciente ha sido la adopción de instrumentos mixtos, que combinan el análisis cuantitativo y cualitativo. Medir los progresos en materia de gobernanza es útil en la medida en que permite, por un lado, desarrollar indicadores para identificar las reformas necesarias a nivel nacional, y por otro, llevar a cabo comparaciones entre países a nivel internacional (Comisión Europea, 2006: 8). No obstante, algunos autores apuntan dudas al considerar que estos han surgido en respuesta a situaciones coyunturales, y que el ansia por contar con instrumentos para medir el desempeño en materia de gobernanza ha ido por delante del entendimiento real de los vínculos entre las variables de la gobernabilidad y el desarrollo; tampoco existen los incentivos necesarios para hacer una interpretación cuidadosa de los mismos (Advisory Board for Irish Aid, 2008: 27). Otros autores (Adcock y Collier, 2001) señalan que la mayoría de los indicadores utilizados presentan desafíos de validez y precisión, a la vez que adolecen de insuficiente solidez metodológica, por lo que pueden conducir a simplificaciones de problemas complejos (corrupción) o ser objeto de manipulación (Straface y Basco, 2006: 9). El enfoque limitado de las evaluaciones llevadas a cabo por las agencias de donantes también ha sido criticado, en la medida en que estas tienden a focalizarse en proyectos específicos en ciertos países (ODI, 2008: 4).

En definitiva, se hace necesario contar con un mayor conocimiento acerca de lo que realmente funciona, cubrir las lagunas de conocimiento existentes y aprender de la experiencia. Ello requerirá un mayor empeño en el plano conceptual, esfuerzos más exhaustivos y sistemáticos en materia de seguimiento y evaluación, o el desarrollo de nuevas experiencias piloto que permitan aprender de la experiencia (Advisory Board for Irish Aid, 2008: 36). Asimismo, la participación del conjunto de agentes nacionales también es clave de cara a evaluar los progresos alcanzados y las reformas necesarias (Comisión Europea, 2006: 8). Se trata por tanto de ampliar la base de conocimiento para poder adoptar soluciones eficaces acordes al contexto específico en el que se trabaja.

Finalmente, el último de los principios de la Declaración de París hace referencia a la *mutua responsabilidad*, en virtud del cual países socios y donantes deben ampliar la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la utilización de los recursos de desarrollo. Cerrillo se remite a los resultados de diversos estudios en virtud de los cuales la cooperación para el desarrollo puede conllevar problemas de dependencia, suponer una menor responsabilidad, y una menor creación de capacidades en el país (Cerrillo, 2001: 27). De manera más explícita, Knack considera que la ayuda al desarrollo puede afectar negativamente a la gobernabilidad por diversas razones (Knack, 2000: 4-5): los gobiernos beneficiarios pueden sentirse más obligados a responder ante los donantes que ante la ciudadanía; puede debilitar las burocracias de los gobiernos beneficiarios; puede ser una fuente importante de rentas que lleven a la aparición de la corrupción; o puede debilitar la responsabilidad gubernamental al retardar la aparición y crecimiento de una sociedad civil consistente. Knack concluye señalando que la dependencia de la ayuda erosiona la calidad de la gobernabilidad y que, por tanto, en países con altos niveles de ayuda, los niveles de gobernabilidad tenderían a ser más bajos.

En el ámbito de la cooperación internacional para la gobernabilidad democrática, algunos aspectos pueden contribuir de manera sustancial a una mayor responsabilidad y rendición de cuentas. Entre estos, cabe destacar la necesidad de poner un mayor énfasis en el fortalecimiento y formalización de las normas por las que se rige el poder ejecutivo, así como otras esferas del Estado tales como el poder legislativo, el judicial o el funcionariado, en aras a fortalecer su independencia y capacidad y los mecanismos de rendición de cuentas entre estos

(ODI, 2008: 2). En este contexto, es importante destacar el énfasis que la Agenda de Acción de Accra pone en la rendición de cuentas ante el parlamento y ante la ciudadanía, cuya participación constituye un elemento indispensable para la legitimidad de la acción democrática.

La necesidad de una mayor responsabilidad por parte de países socios y donantes se erige, por tanto, como una de las principales lecciones aprendidas para evitar caer en los errores del pasado y lograr un mayor impacto desde las políticas de cooperación internacional en materia de gobernabilidad y convivencia democrática.

3. RETOS PARA LA GOBERNABILIDAD Y LA CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

Las cuestiones relativas a la gobernabilidad y la convivencia democrática y, en su caso, a las contribuciones que se puedan hacer desde las políticas de cooperación internacional, plantean un debate particularmente relevante en el contexto latinoamericano.

A partir de los años 80 se inician en la región procesos de normalización política (la llamada “tercera ola”) que algunos autores vinculan a los conceptos de gobernabilidad democrática e integración regional.

Solis identifica algunas amenazas para la gobernabilidad democrática en Centroamérica, gran parte de las cuales podrían extrapolarse al conjunto de la región latinoamericana. Por un lado, amenazas exógenas como el crimen organizado, las crisis financieras globales, el cambio climático o la excesiva dependencia comercial. Por otro, amenazas endógenas como la corrupción, el centralismo, la tradición autoritaria, o la mala distribución de la riqueza. En este marco, si bien la integración no es precondition para la democracia, los procesos de integración regional o subregional pueden jugar un papel destacable de cara a la consecución del objetivo de la gobernabilidad democrática. Las políticas de integración que se produzcan a nivel regional y subregional podrán servir para hacer frente a las amenazas exógenas, pero difícilmente para combatir las endógenas mientras sigan existiendo elevados índices de desigualdad y exclusión social (Solis, 2009: 1-3). A este diagnóstico^{§§§§§§} se une la complejidad del contexto latinoamericano, caracterizado por la existencia de altos niveles de desigualdad y de exclusión social, que afectan de manera particular a ciertos colectivos, tales como mujeres, jóvenes, indígenas y afrodescendientes.

Estos altos niveles de desigualdad llevan aparejados riesgos notables, como el debilitamiento de la democracia, el desencanto social y la falta de legitimidad, o la fragmentación de la sociedad, lo que puede no solo minar el progreso en términos económicos, sino también constituir una fuente de conflictos, inestabilidad e inseguridad. A su vez, “*la exclusión, la pobreza, el limitado acceso a la salud o la educación, o la falta de perspectivas limitan el ejercicio de los derechos cívicos y políticos, socavando la confianza en las instituciones e impidiendo una participación plena en el proceso democrático*” (Comisión Europea, 2005: 8). No es de extrañar por tanto que se perciba un cierto desencanto y problemas de desapego de la ciudadanía respecto de las instituciones políticas. A esta frustración la denominó el PNUD,

^{§§§§§§} Solis apunta tres posibles ámbitos donde la integración podría favorecer a las democracias en el ámbito centroamericano: fortaleciendo los procesos de institucionalización de todos los órdenes de la “cosa pública”; generando sinergias entre los países del área; y estableciendo regímenes internacionales armónicos con el nuevo contexto político (Solis, 2009: 2).

“crisis de gobernabilidad” (PNUD, 2004: 23)*****. Según Altmann, este descontento se encuentra en la base de los problemas de gobernanza que aquejan a la región y ha hecho posible el acceso al poder de nuevos actores políticos, muchos de ellos con un discurso claramente antiglobalizador, antiestadounidense y contrario al libre comercio (Altmann, 2009: 2).

En la introducción del informe *Latinobarómetro 2009*, sin embargo, se plantea que la democracia resiste a pesar de la crisis económica: “Es paradójal que en el momento de la peor crisis económica de las últimas décadas, la región sufra una crisis política de esa naturaleza cuando tantos creían que América Latina había dejado atrás los golpes militares. La democracia en América Latina no sufre con la crisis económica como se había esperado. Veremos en este informe como los resultados de la crisis son positivos para la democracia, paradójalmente a pesar de los problemas de “la política”. La actual crisis no es la crisis asiática que encuentra a la región pobre y desprevenida. Esta crisis pilla a la región después de 5 años de crecimiento sin precedente, y con una ola de elecciones que había elegido a los gobernantes más populares de los últimos 30 años. Nunca tantos habían estado tan satisfechos con sus gobiernos como en los años 2006, 2007 y 2008. Con todo la democracia no se consolida, porque, [...] hay reformas pendientes que no se pueden obviar” (*Latinobarómetro 2009*: 4-5). La cuestión fundamental es esa, precisamente: los problemas que afrontan los sistemas democráticos latinoamericanos (en mayor o menor medida, dependiendo del país) y que se describen como hiperpresidencialismo, atomización del sistema de partidos, desmedida afición por la reelección presidencial (y a forzar las reformas necesarias hasta el máximo de resistencia institucional, e incluso más allá), se suman a los problemas de desigualdad social de la región.

No obstante, también se constatan algunos logros, como la creación de organismos especializados como contralorías, fiscalías o defensorías del pueblo, así como la menor influencia de las fuerzas armadas. Es destacable también la ratificación por parte de la mayoría de países de los principales tratados internacionales y los avances en el ámbito normativo nacional respecto a la igualdad legal, la protección contra la discriminación, los derechos de la mujer, o la defensa de los derechos laborales y de los niños (PNUD, 2004: 25). Por su parte, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es desigual, y salvo en algunos países donde se han llevado a cabo de manera reciente procesos constituyentes (Bolivia y Ecuador), existe espacio para promover una mayor participación de estos en la vida política.

Desde el PNUD se plantean una serie de elementos de cara a la articulación de una agenda de fortalecimiento de la democracia en la región (PNUD, 2004: 26):

***** El Informe del PNUD *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, realizó un diagnóstico interesante sobre el estado de la democracia en la región, partiendo de la existencia de problemas regionales comunes y diversidad nacional en las respuestas. En términos generales, se reconocen importantes avances en lo que se refiere al desarrollo de la democracia, si bien se considera que estos no son suficientes. Entre los principales déficits políticos identificados, cabría señalar una participación electoral irregular, la existencia de barreras para la entrada de nuevos actores en los procesos electorales, la reducida representación de los pueblos originarios y afrodescendientes en los parlamentos (si bien en algunos casos se han abierto espacios políticos para las mujeres a través de cuotas o cupos en la lista de partidos), la carencia de recursos económicos y humanos, el escaso control por parte de los ciudadanos de la acción del Estado, o la crisis de representatividad que atraviesan los partidos políticos (PNUD, 2004: 25)

- Revalorizar la importancia de la política como factor clave para el desarrollo+++++.
- Continuar con la reforma de las instituciones fortaleciendo la participación ciudadana.
- Fortalecimiento del sistema de partidos para una mayor eficacia, transparencia, responsabilidad y representatividad.
- Fortalecimiento de la sociedad civil y de su articulación con el Estado y los partidos políticos.
- Construir una nueva legitimidad del Estado.

En definitiva, la consecución de una mayor equidad y cohesión social se perfilan como requisitos ineludibles para profundizar en la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina. La lucha contra la exclusión y los diferentes tipos de discriminación, así como la participación de los diferentes sectores sociales, serán también elementos clave de cara a la promoción de los derechos humanos, la democratización y la buena gobernanza.

Así se reconoce por parte de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, una de las más significativas hacia de la región que ilustra en buena medida el enfoque adoptado por parte de diversos donantes +++++, en la que se contempla el impulso de estos aspectos a través de sus distintos instrumentos de cooperación. Junto a ello, otros de los ámbitos impulsados desde la cooperación europea con la región latinoamericana son el apoyo a la modernización del Estado en diversos ámbitos, el enfoque diferenciado según el país del que se trate, o la integración regional como factor clave para la consecución de la buena gobernanza (Comisión Europea, 2006: 18)§§§§§§.

Una vez identificados algunos de los principales retos en materia de gobernabilidad y convivencia democrática en la región, cabe recapitular algunas ideas clave de cara a la consecución de una mayor eficacia de la cooperación internacional en este ámbito.

En primer lugar, la realidad de la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo que se viene abriendo paso en los últimos años tiene repercusiones sobre la asignación geográfica de la ayuda, lo que implica, entre otros aspectos, un desvío de fondos desde los llamados países de renta media (la práctica totalidad en el caso de América Latina) hacia regiones que presentan peores indicadores de desarrollo socioeconómico.

Ahora bien, por la naturaleza de los sectores a los que hace referencia la gobernabilidad democrática, la implementación de la Agenda de la eficacia de la ayuda en la acción de los donantes debe ser vista como una oportunidad. Primero, porque los ámbitos específicos de cooperación se corresponden con sectores donde los países de renta media disponen de capacidades considerables, constituyendo una base sólida para trabajar de cara al fortalecimiento institucional y la participación democrática. Y segundo, porque en este sector están muy presentes en la región otras modalidades como la Cooperación Sur Sur, que, por sí misma o vinculadas a esquemas de cooperación triangular, presentan una gran potencial. Por todo ello, no sólo debe mantenerse el esfuerzo de los donantes hacia la región latinoamericana en este ámbito, sino que bien llevado a la práctica, puede ser altamente eficaz.

+++++ Un análisis más extenso sobre esta cuestión se puede encontrar en AA.VV. (2003): *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA),

+++++ Para más detalles sobre la cooperación para la gobernanza democrática de la UE con América Latina ver: COM (2006) 421 final, 17-18.

§§§§§ En materia de modernización del Estado se promueve la representación de todos los ciudadanos en la vida política, la cooperación con la sociedad civil, la promoción del diálogo entre interlocutores sociales, el acceso a la justicia, el refuerzo del poder judicial, el refuerzo del sector seguridad y su supeditación al estado de derecho, o la lucha contra la corrupción y la impunidad entre otros (Comisión Europea, 2006).

En segundo lugar, la gobernabilidad democrática no se refiere únicamente a la cuestión del fortalecimiento institucional, sino que también se ve afectada por factores sociales y culturales. Pese a la progresiva incorporación de una visión más global^{*****}, una carencia identificada es el hecho de que tanto la agenda de la gobernabilidad como la de la eficacia inciden más en lo gubernamental y en lo institucional que en lo social y lo cultural. Como señalaba el Ex Presidente costarricense Rodrigo Carazo, “*debemos desarrollar la cultura necesaria para lograr la gobernabilidad democrática*” (Carazo, 2009: 2), o relacionado con lo anterior, debemos saber “*como gestionar la convivencia en la diversidad*” (Espinosa, 2009: 1). Para ello, el fortalecimiento de la sociedad civil y de sus organizaciones, que en el caso latinoamericano ya cuentan con una base sólida, se erige como un factor determinante para la gobernabilidad y la convivencia democrática en una sociedad. La cooperación internacional puede jugar un papel importante en este contexto, siempre dentro del respeto del principio de soberanía y teniendo en cuenta que este proceso debe surgir de los propios agentes sociales.

En tercer lugar, la gobernabilidad y la convivencia democrática encuentran uno de sus pilares clave en el establecimiento de procesos justos y participativos, lo que es particularmente relevante en el caso de ciertos grupos sociales como mujeres, jóvenes, indígenas o afrodescendientes. Ahora bien, cada uno de estos colectivos presenta sus propias especificidades y heterogeneidades internas, que varían en función del contexto geográfico, sociopolítico y cultural. En este marco, la cooperación internacional para la gobernabilidad democrática no puede ni debe aspirar a la propuesta de soluciones globales aplicables al conjunto de estos grupos, sino que debe abordar las particularidades de estos por separado. Es por ello que en el presente estudio el énfasis se ha puesto en la importancia de la participación y la pluralidad como aspectos clave de la gobernabilidad democrática a la hora de articular procesos democráticos justos, y por lo que no se ha entrado a determinar qué incidencia específica tiene la cooperación internacional de cara a la inclusión social de estos grupos.

Finalmente, como corolario de lo anterior, únicamente queda reiterar que la cooperación internacional no puede solucionar los déficits en materia de gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina, tan solo puede contribuir a ello. Tal contribución será más eficaz en la medida en que sea acorde a los principios de la Declaración de París. Aunque no lo olvidemos, de nada servirá aplicar los consensos internacionales en materia de eficacia de la ayuda si ello no se acompaña de la toma en consideración de las visiones de los países de la región como pilar fundamental para la consecución de la gobernabilidad y convivencia democrática.

^{*****} Por ejemplo, la Agenda de Acción de Accra supone un paso adelante de cara a reconocer el papel de las organizaciones de la sociedad civil como agente clave en el desarrollo y la eficacia de la cooperación internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2003): *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).
- ADCOCK, P. y COLLIER, D. (2001): “Measurement validity: A shared Standard for qualitative and quantitative research”, *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 3: 529-546.
- ADVISORY BOARD FOR IRISH AID (2008): *Good Governance, aid modalities and poverty reduction: from better theory to better practice*. Research Project RP-05-GG, Final Synthesis Report.
- ALTMANN, J. (2009): “El ALBA en Centroamérica ¿Oportunidad real?”, en Documentos *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina*, Proyecto FLACSO-AECID. <http://www.flacso.org>
- ARBÓS, X. y GINER, S. (1993): *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- BANCO MUNDIAL (1991): *Informe sobre el desarrollo mundial: la tarea acuciante del desarrollo*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- CARAZO, R. (2009): “La convivencia es la raíz de la gobernabilidad”, en Documentos *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina*, Proyecto FLACSO-AECID. <http://www.flacso.org>
- CERRILLO, A. (2001): “La cooperación al desarrollo y el fomento de la Gobernabilidad”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, Nº 8-9: 543-576.
- ESPINOSA, N. (2009): “Convivencia democrática e inclusión social. Una aproximación desde el liderazgo”, en Documentos *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina*, Proyecto FLACSO-AECID. <http://www.flacso.org>
- EVANS, P. (1992): “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change”, en Haggard, S.; Kaufman, R. (eds.): *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton: Princeton University Press; 139-181.
- FERNANDEZ POYATO, A. (2006): “Democracia y gobernabilidad: una necesaria pero compleja relación”, *Revista Universitaria de Desarrollo y Cooperación*, Nº 18: 39-50.
- HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (1992): “Institutions and Economic Adjustment”, en Haggard, S.; Kaufman, R. (eds.): *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton: Princeton University Press; 3-37.
- KNACK, S. (2000) “Aid dependence and the quality of governance: A cross country empirical analysis”, *Policy Research Working Paper*, Nº 2396, Washington D.C.: World Bank.
- KAUFMANN, D. y KRAAY, A. (2002): “Growth without governance”, *Working Papers on Governance*, Washington D.C.: World Bank Institute.
- LAIGLESIA, J.P (2006): “Desarrollo y democracia en la cooperación española”, *Revista Universitaria sobre Desarrollo y Cooperación*: Nº 18, 9-18.
- LATINOBARÓMETRO 2009. <http://www.latinobarometro.org/>

- MARAVALL, J. M. (1995): *Los resultados de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- OFFE, C. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- OFFE, C. (1990): *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (2008): "Assessing International democracy assistance: Key lessons and challenges", *Project Briefing*, N° 14, Londres: Overseas Development Institute.
- PRADO LALLANDE, J.P. (2010): "La condicionalidad de la ayuda y el enfoque de derechos humanos: propuestas prácticas para la cooperación española", *Avances de investigación*, n° 35- *Documentos para el debate I*, Madrid: Fundación Carolina. <http://www.fundacioncarolina.es>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2002): *Informe de Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Nueva York: PNUD.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004): *Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2009): "La gobernanza democrática y el PNUD". *Inforápida*. PNUD (abril 2009).
- PRZEWORSKI, A. (1995): *Democracia y mercado*. Cambridge: University Press.
- RAKNER, L., ROCHA MENCAL, A. y FRITZ, V. (2007): "Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned", *ABIA Project Working Paper 1*.
- RODRIG, D. (2004): "Getting Institutions Right", *CESifo DICE Report*.
- RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. (1985): "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", en Evans, P., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (eds.): *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press; 44-77.
- SANTISO, J. (2001): "International Co-operation for democracy and good governance: Moving toward a second generation?", *European Journal of Development Research*, Vol.13, N°.1: 154-180.
- SOLIS RIVERA, L.G. (2009): "Integración Regional y Gobernabilidad democrática en Centroamérica: Notas para una debate", en *Documentos Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina*, Proyecto FLACSO-AECID. <http://www.flacso.org>
- SOTILLO, J.A. (2009): "La Unión Europea ante la democracia y los derechos humanos: entre los principios de la superpotencia civil y la defensa de los intereses", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 23: 67-84.
- STRAFACE, F. y BASCO, A.I. (2006): "Estudios de Gobernabilidad del BID. Comparativa con otras iniciativas de organizaciones multilaterales y no gubernamentales", *Working Paper*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

DOCUMENTOS OFICIALES

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003): *Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores* de 17 de noviembre de 2003.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2006): *Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores* de 16 de octubre de 2006.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2009): *Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores* de 18 de mayo de 2009.

COMISIÓN EUROPEA (2005): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo sobre una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, COM (2005) 636 final, Bruselas, 8 de diciembre de 2005.

COMISION EUROPEA (2006): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y Europeo y al Comité de las Regiones sobre la gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado de la Unión Europea*, COM (2006) 421 final, Bruselas, 30 de agosto de 2006.

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, II FORO DE ALTO NIVEL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO, 28 de febrero-2 de marzo de 2005, París, Francia.

Programa de Acción de Accra, III FORO DE ALTO NIVEL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO, 2-4 de septiembre de 2008, Accra, Ghana.

Reglamento (CE) 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006, por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 386, 29.12.2006.

UNIÓN EUROPEA (2006): "Consenso Europeo de Desarrollo", *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24.02.2006.