

## LA MEDIDA DEL PODER O EL PODER DE LA MEDIDA<sup>1</sup>

*Angel Saldomando*

*Febrero 2012*



El papel del análisis de lo político y del ejercicio del poder en la evolución social siempre ha sido esencial. Todas las sociedades se interrogan sobre quien decide, que decide, porqué, en función de que intereses y con que grupos sociales estos corresponden. La respuesta a estas preguntas, organizada bajo la forma de régimen político nos refiere a las normas y procedimientos así como a su legalidad y legitimidad en la sociedad.

Sin embargo el poder nos refiere a la estructura de intereses que contiene y a la capacidad de quienes los asumen para imponerlos, promoverlos y/o negociarlos. La relación entre lo político y el poder cubre una amplia gama de posibilidades de articulación, de formas y de desempeño.

La manera de analizar esta relación tiene también su propia dinámica e historia, según los contextos e ideas dominantes. Esto no se puede abordar en estas líneas pero si puede afirmarse como punto de partida que nunca antes se habían producidos tantos datos para el análisis de lo político con el objetivo de medir y evaluar el ejercicio del poder.

Desde "la revolución de los datos" anunciada por el Banco Mundial en 1999, con el concepto de gobernabilidad, con la elaboración de manuales para construir indicadores de gobernabilidad y con una variedad de indicadores sobre democracia, se entró en una nueva fase de producción y de uso de datos de carácter político.

Sin embargo, esto generó un problema central en los productores de datos y en los analistas. Una cosa es medir agregados que son el resultado de una evolución social, independientemente del debate que plantea. Otra distinta es construir una medida que implica una prescripción política sobre como deben ser las cosas, allí donde debe desplegarse la libertad de la acción individual y colectiva sobre la evolución del tipo de sociedad.

Mientras que la condicionalidad geopolítica y el uso de la fuerza, interfieren siempre en la evolución social, el modelado del ejercicio del poder, por definición un ejercicio político incierto, pretendió construir un objeto que se podría medir y evaluar. Intentos en este sentido han alimentado el debate sobre la reforma del Estado, las instituciones y los modelos de gobernabilidad.

Pero ¿Puede medirse el ejercicio del poder? ¿Por qué medios? ¿Y si es posible se puede derivan de ellos la noción de "buen gobierno y buena gobernabilidad"? Tres enfoques se enfrentaron a lo largo de los últimos 20 años, no es poco. La propuesta ortodoxa del BM en torno al estado mínimo facilitador del mercado desregulado, la del PNUD en torno al neo institucionalismo y una conducción flexible y más abierta del poder y por último los enfoques de regulación democrática en torno a los espacios democráticos necesarios para acuerdos sociales mas igualitarios y reguladores.

Según la propuesta del Banco Mundial, tres aspectos se tienen en cuenta: a) la forma del régimen político, b) el proceso por el cual se ejerce la autoridad y c) La capacidad del Gobierno para diseñar, formular y aplicar políticas.

Según el PNUD se consideran a) el ejercicio de la autoridad (administrativa, política y económica), b) los mecanismos, procesos e instituciones que representan a los ciudadanos y sus intereses, que están aplicando derechos y administran sus diferencias.

Según los planteamientos de la regulación democrática se prioriza, a) la función y la calidad de los espacios políticos en la toma de decisiones. b) el desempeño democrático de las instituciones en respuesta a las demandas sociales y conflictos. c) La construcción de la legalidad y legitimidad.

Tras dos décadas de enfrentamiento, de experimentos, ¿cuáles son los principales resultados? ¿Hay consenso?

El balance de este tema ha acumulado una montaña de literatura.<sup>1</sup> Señalemos aquí los principales nudos críticos a los que se enfrentaron los tres enfoques y en torno los cuales desplegaron su potencial o su impotencia, ciertamente con graves consecuencias.

### **Gobernar un nuevo modelo de capitalismo**

Las respuestas sobre cómo abordar la cuestión del poder en los últimos 20 años se desarrollaron en un tenso triángulo. Por un lado el contexto de un cambio global del capitalismo de post guerra hacia un modelo desregulado, por otro la generalización del paradigma democrático y por último el fin de la Unión Soviética. Esto fue una suerte de big bang para una nueva fase histórica cuyas ondas expansivas todavía se están sintiendo.

El cambio en el capitalismo apuntó al fin del modelo de sociedad basada en un proyecto de pacto social integrador, aumentando la desigualdad y cambiando las funciones reguladoras y sociales del estado, lo que después se sistematizó como consenso de Washington y reformas neoliberales.

La generalización del paradigma democrático, revalorizó la acción colectiva, los derechos y la igualdad, algo contradictorio con lo anterior y si por si fuera poco, el fin de la Unión Soviética terminó con la modelización social de la dictadura.

---

<sup>1</sup> A modo de breve referencia señalamos algunos textos. Beyond the Washington consensus: Institutional matters Banco Mundial 1998. Bonne Gouvernance et développement en Afrique. Editions démocratiques africaines. 1997. Campbell, Bonnie (et all). “Gobernanza, re conceptualización del rol del estado y emergencia de nuevos marcos normativos del dominio social, político y medioambiental”. Francia, 2000. Filmus Daniel. Gobernabilidad democrática: conceptos. Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador 2005. Saldomando Angel Revista envío, Numero 248. Nicaragua. ¿se puede medir la gobernabilidad? 2002. Saldomando Angel Gobernabilidad entre la democracia y el mercado. Ediciones de la mujer Nicaragua 2002. Sindzingre, Alice. Better policies and international governance. IDS Bulletin vol. 9, N° 2: The bank, the state and development. Disecting the 1997 world development report. 1998 (P.C.: Políticas públicas, Consenso de Washington, Gobernabilidad, Banco Mundial).

El abordaje de la cuestión del poder se dividió entonces entre quienes instrumentalizaron todos los recursos (ciencias sociales, estadísticas, academia, instituciones internacionales) para forzar el cambio de funcionamiento del capitalismo y quienes deseaban ensanchar la brecha democrática para desarrollar sociedades más justas, democráticas e igualitarias, libres de los viejos modelos autoritarios.

Los primeros desarrollaron enfoques de arriba hacia abajo, imposición de reformas neoliberales vía condicionalidad, programas estándar de reforma del estado, control político y negación del conflicto. Los segundos promovieron enfoques de arriba hacia abajo, modelos participativos, control social sobre el poder, descentralización democrática, reconocimiento del conflicto y de procesos negociadores.

El análisis del poder y del régimen político bajo el concepto englobante de gobernabilidad, incluyendo el ejercicio de la autoridad institucional y del poder, tomó dos rumbos llenos de trampas. Mientras el discurso oficial de las instituciones financieras internacionales, ponía énfasis en la medición de una pretendida modernización política hecha de reformas y métodos gerenciales en la reforma del estado, en realidad se forzó y se evaluó el avance de las reformas neoliberales como sinónimo de buen gobierno y buena gobernabilidad.

Los enfoques democratizadores, con énfasis particulares según el país, tenían por su lado profundas implicaciones institucionales políticas y económicas, correctivas del modelo neoliberal.

La medición de la gobernabilidad buscaba en este caso detectar, dimensionar, las posibilidades de avance de estas implicaciones frente a los modelos propuestos por coaliciones conservadoras y pro reformas neoliberales. El ejercicio del poder y del régimen político se midió en torno a la evolución de esta contradicción en términos de posibilidades de control y regulación democrática del poder y la economía.

La cuestión del poder y del régimen político no es sin embargo una misma realidad y no constituyen el mismo campo de análisis. Pero en cada caso hay que examinar como se articulan y como se construyen las relaciones con la sociedad. Esto es lo que estaba en juego en las mediciones. La gama de metodologías e indicadores sobre gobernabilidad terminaban estrellándose contra esta exigencia, ya sea para ocultarla o revelarla con toda su crudeza.

La medición y la evaluación incluían a su vez una peligrosa deriva: la construcción de un paradigma prescriptivo sobre lo bueno y lo malo. Esto fue muy útil para modelizar los estados, sus políticas y sancionarlas si no cumplían con criterios de éxito. El problema es que estos criterios se referían justamente a la imposición de las reformas neoliberales. Por esta vía se eliminaban las historias nacionales, se aplicaron modelos internacionales y se realizaron comparaciones forzadas.

Frente a esto los enfoques críticos señalaron la especificidad de los contextos nacionales, la imposibilidad de hacer comparaciones obligadas y pusieron énfasis en valores y resultados (derechos, democracia, igualdad) comunes pero no en los modelos y las estrategias para lograrlos.

La sostenibilidad política de los modelos y enfoques sobre el poder y el ejercicio de la autoridad derivada de las mediciones y prácticas no era sin embargo una cuestión académica. Se sostenía en coaliciones de poder y métodos concretos, la cuestión es que unos vaciaban la democracia y otros pretendían darle nueva sustancia.

Lo mas grave es que unos consideraban el modelo único de ejercicio del poder articulado con las reformas neoliberales como irreversible y otros como una construcción abierta que debía dejar lugar para su modificación. Se terminaba así en un impase porque se ponía de manifiesto la contradicción entre el poder como continuidad exclusiva y la democracia como disenso y cambio.

La problemática adquirió una nueva postura cuando los modelos impuestos comenzaron a explotar esta vez como crisis de gobernabilidad bien reales, en Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela y cuando se revalorizó de nuevo el estado y la intervención pública frente a las crisis financieras, la demanda de servicios, la reducción de la pobreza y la mejora de la igualdad.

Los promotores de los enfoques sobre el poder y la autoridad al servicio de las reformas liberales cambiaron de discurso por dos razones, las reformas se habían hecho pero estaban deslegitimadas y por otro lado, el consenso de Washington estaba políticamente muerto. Pero esto no quiere decir que se pasó a un enfoque más democrático hegemónico.

El problema quedó planteado, ahora en nuevas condiciones, pero igualmente difícil de resolver. La búsqueda de formas de gobierno mas democráticas enraizadas en instituciones y tipos de desarrollo social y económico, debe lidiar no solo con el modelo tal cual quedó (muy pocos países lo han revertido o se hace muy difícil) sino que también generó en las propias sociedades intereses vinculados al modelo de manera transversal.

Frente a esto se está experimentando la re-inención de derechos e instituciones para problemas nuevos y viejos pero que ya desbordan formas de gobernabilidad, centralizadas, verticales o autoritarias.

En conclusión la primera propuesta *banco mundialista* reinó, la segunda onusiana fue su conciencia crítica y la tercera, reguladora y democrática, emerge como demanda social y política.

Cada uno de estos conceptos ha desarrollado sus instrumentos analíticos, pero la cuestión de fondo se mantiene y sobrevuela los tres diseños: la medida está al servicio de una concepción del ejercicio del poder que no es ni técnica ni un objeto científico que podría ser despolitizado por técnicas cuantitativas únicas y normas universales de gobernabilidad. Pero si se puede saber que tan democrático o autoritario es el poder, qué consecuencias tiene y para quienes. Esto se puede dimensionar y analizar y debe hacer parte de la política.

El poder y la autoridad tienen que pasar la prueba del debate democrático y entre mas exigente mejor, esto al fin es lo importante. En América Latina hay un aprendizaje colectivo en esta dirección que no está tampoco a salvo de nuevo retrocesos. Ese aprendizaje ofrece nuevos clivajes tanto entre tendencias, ya sea en la derecha como en la izquierda, como entre las sociedades y las formas de ejercicio del poder. Detrás de esto surgen nuevas exigencias de eficacia democrática del poder y de legitimidad de este.