

# EL APOYO A LA DEMOCRACIA Y LA AYUDA PARA EL DESARROLLO\*

*Thomas Carothers*

*Thomas Carothers es Vicepresidente de Estudios del Carnegie Endowment for International Peace. Es autor o editor de ocho libros y varios artículos sobre la promoción de la democracia. Su ensayo “Democracy Assistance: Political vs. Developmental?” apareció en el número de enero de 2009 de la revista Journal of Democracy.*

Durante las tres últimas décadas, la asistencia internacional en apoyo de la democracia y el más amplio y antiguo campo de la ayuda para el desarrollo han funcionado en paralelo en unos cientos de países alrededor del mundo. Sin embargo, la relación entre ellas a menudo ha sido incierta y fluctuante. Cuando la ayuda a la democracia empezó a desempeñar un papel importante en el escenario internacional de la década de 1980, lo hizo a distancia de la ayuda para el desarrollo socioeconómico. Los promotores de la democracia eran ambivalentes, incluso cautelosos, respecto de los métodos y valores subyacentes a la ayuda para el desarrollo, mientras que la actitud de los desarrollistas hacia este nuevo intento de ayuda política a veces era incluso más decididamente negativa.

La distancia empezó a reducirse en los años noventa. El optimismo posterior a la Guerra Fría sobre el aparente triunfo de la economía de mercado y la democracia liberal, así como sobre la complementariedad de estos dos objetivos, dio origen en los círculos occidentales relacionados con la formulación de políticas públicas a la visión de que un enfoque integrado de la ayuda al desarrollo tanto política como económica podría ser valioso y posible. Este nuevo contexto, así como

\* Publicado originalmente como “Democracy support and development aid the elusive synthesis”. *Journal of Democracy* Vol. 21, No. 4, octubre 2010:12-26 © 2010 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

una evolución programática dentro de ambas comunidades, indujo a los promotores de la democracia a empezar a construir puentes hacia la vereda socioeconómica y a los desarrollistas a hacer lo mismo hacia la vereda política.

Estos puentes se ampliaron en la década más reciente, a la vez que los desarrollistas adoptaban el imperativo general de “tener en cuenta la política” y los promotores de la democracia aceptaban la necesidad de “ayudar a la democracia a satisfacer las expectativas”. Las distinciones entre las dos comunidades de profesionales se hicieron borrosas tanto en términos de las fronteras organizativas como de las actividades en terreno. La superposición y las interconexiones crecientes entre la ayuda a la democracia y la ayuda socioeconómica presentan un enigma analítico de considerable importancia práctica: ¿acaso los vínculos cada vez mayores entre estos dos ámbitos constituyen un proceso de integración o incluso síntesis?, ¿cuáles son las áreas comunes más importantes y las diferencias más significativas?, y ¿cuál es el efecto sobre esta relación poco definida de los recientes cambios en el contexto internacional más amplio, como los problemas de la democracia a nivel global y la mayor visibilidad de las historias exitosas de desarrollo no democrático?

La separación inicial de los años ochenta entre la emergente comunidad internacional de ayuda para la democracia y el ámbito establecido de la ayuda para el desarrollo era en primer lugar organizativa. En los Estados Unidos, el gobierno de Reagan y el Congreso consideraron que albergar la nueva iniciativa estadounidense de ayuda para la democracia —el National Endowment for Democracy (NED) y sus cuatro beneficiarios principales— fuera de la maquinaria establecida de la ayuda estadounidense hacia el exterior daría a ese proyecto una mayor flexibilidad y un menor bagaje político. En la segunda mitad de la década, una pequeña cabeza de playa de la ayuda para la democracia obtuvo un espacio en la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), pero estaba en gran parte aislada del órgano principal de actividades de esa institución. Cuando la ayuda para la democracia procedente de Europa también empezó a aumentar en la década de 1980, principalmente en América Latina en respuesta a la ola de transiciones democráticas, se concentró igualmente fuera de los organismos de ayuda para el desarrollo. La ayuda europea para la democracia estaba impulsada principalmente por fundaciones políticas, sobre todo las de Alemania, que no estaban financiadas ni supervisadas por burocracias encargadas de la cooperación para el desarrollo.

La separación inicial entre la ayuda para la democracia y la ayuda para el desarrollo no era solo organizativa. También era conceptual, metodológica y psicológica. Los promotores de la democracia concebían su trabajo como una empresa fundamentalmente diferente de la ayuda para el desarrollo por la simple pero poderosa razón de que su meta era

política, no socioeconómica. Además, su compromiso con el objetivo político era intrínseco, no instrumental; consideraban a la democracia no como un medio para mejorar las condiciones socioeconómicas de los pobres, sino como algo beneficioso en sí mismo para todos.

Si se les preguntaba acerca de la relación de su trabajo con el desarrollo, en esos primeros años la mayoría de quienes promovían la democracia probablemente habrían expresado la creencia de que fomentar la democracia en un país lo ayudaría a progresar en términos económicos. Sin embargo, para muchos, al menos en los Estados Unidos, esta no habría sido una preocupación importante, especialmente porque algunos de los principales objetivos de esas actividades no eran países pobres sino desarrollados, como la Unión Soviética y sus aliados del Pacto de Varsovia. Tampoco su creencia en los beneficios económicos de la democracia tenía su origen en la investigación empírica, sino más bien en la observación general de que los países exitosos económicamente eran democráticos, y por lo tanto la democracia debía favorecer el desarrollo. Al igual que los defensores de la modernización de una generación atrás, los promotores de la democracia se inclinaban a suponer que cuando se trata de economía y política “todas las cosas buenas van juntas”.

Los promotores de la democracia veían también con recelo la actitud de los desarrollistas hacia el papel de la democracia en los países en desarrollo y sospechaban, no sin motivo, que detrás de la postura apolítica oficial de la comunidad para el desarrollo se ocultaban serias dudas acerca del valor de la democracia en relación con este último. Al parecer numerosos desarrollistas estaban convencidos de que una dosis sostenida de conducción autoritaria era necesaria para encaminar a un país pobre a la senda del desarrollo y que la democracia debía esperar su turno hasta que se alcanzara un desarrollo considerable. El hecho de que algunos países podrían no estar “preparados para la democracia” —una opinión que a veces se oía en los círculos del desarrollo— era un anatema para la comunidad de la asistencia a la democracia, que funcionaba según el credo contrario: que cualquier país, sin importar su nivel socioeconómico (o composición étnica o religiosa, historia política o cultura política), puede llegar a ser democrático si una cantidad suficiente de sus ciudadanos, o incluso solo su élite política, están comprometidos con esa meta.

---

***Los desarrollistas solían considerar a la democracia en el mundo en desarrollo como una receta para gobiernos débiles e inestables.***

---

Además, quienes promovían la democracia eran escépticos acerca de los hábitos de funcionamiento de la ayuda para el desarrollo, que veían como demasiado aversa al riesgo y de lento actuar, empantanada en un miasma burocrático de valoraciones, planificación, compras y evaluación. Esperaban llevar un soplo de aire

fresco a la asistencia internacional siendo oportunistas, arriesgados, motivadores e incluso transformadores. Por ejemplo, las fundaciones políticas alemanas con frecuencia apuntaban al papel dinámico que desempeñaron en las conquistas democráticas de España y Portugal de mediados de los años setenta como emblemático de su plan para ayudar a la democracia en el mundo en desarrollo. Los promotores de la democracia estadounidenses señalaban su rápida respuesta a las “apresuradas” elecciones de Filipinas en 1986 para mostrar cómo podían causar un impacto con mínimo financiamiento pero máxima flexibilidad. Quienes fomentaban la democracia también desdeñaban el modelo común de los programas para el desarrollo de asociarse principalmente con los gobiernos de los países anfitriones, pues veían a los gobiernos más como el problema que como la solución, y procuraban desafiar a quienes estaban atrincherados en el poder más que apoyarlos, generalmente dirigiendo la ayuda a actores no estatales, ya sea grupos ciudadanos, partidos políticos o medios de comunicación independientes.

Por otra parte, los promotores de la democracia solían tener una experiencia profesional diferente de aquella de los desarrollistas. Los grupos de ayuda a la democracia no estaban formados por economistas de calculadora en mano, ex localistas del Cuerpo de Paz de zapatos embarrados, o grises expertos técnicos en fertilizantes, sistemas de riego y construcción de caminos rurales. Ellos eran ejemplares políticos: activistas de los partidos, consultores políticos, miembros del equipo de trabajo de los legisladores, coordinadores de los ciudadanos, o abogados. Al menos en los Estados Unidos, muchos promotores de la democracia tenían poca experiencia de terreno en el exterior, habilidad en lenguas extranjeras, o un conocimiento de primera mano de otras culturas políticas. Se sentían calificados para promover la democracia en otros países por creer fervientemente en su valor y por su experiencia directa con ella en casa.

Por supuesto, incluso en esos primeros años la ayuda a la democracia no estaba completamente divorciada de las cuestiones socioeconómicas. Por ejemplo, dos de los principales beneficiarios del NED tenían una perspectiva socioeconómica: el Center for International Private Enterprise (CIPE) apoyaba a asociaciones empresariales con conciencia cívica y a centros de estudio pro reforma como una manera de promover los vínculos entre las reformas de mercado y la democratización. El Free Trade Union Institute (FTUI), más adelante denominado American Center for International Labor Solidarity (ACILS), apoyaba a los sindicatos con la convicción de que si estos eran más fuertes producirían beneficios socioeconómicos y políticos interrelacionados. Las fundaciones políticas europeas ligaban a veces sus iniciativas de fortalecimiento de los partidos a objetivos de desarrollo como la mejor formulación de las políticas económicas. Sin embargo, en general, la comunidad de ayuda a la democracia mantenía una actitud palpable de separación hacia la esfera de la ayuda para el desarrollo.

Por su parte, los desarrollistas tenían serias dudas sobre la iniciativa de la ayuda a la democracia que veían surgir a su alrededor, y una decidida inclinación a mantenerse alejados de ella. Tenían una profunda aversión a politizar la ayuda, basada en el miedo de que las relaciones de cooperación, a menudo afables, que promovían con los gobiernos de los países en desarrollo —muchos de los cuales eran autocracias— se pondrían en riesgo por programas de ayuda políticamente invasivos. En el contexto de la Guerra Fría de esos años, las sensibilidades respecto del intervencionismo político eran altas en el mundo en desarrollo, y si bien el proyecto general de ayuda al exterior que provenía de Occidente era por supuesto profundamente político en un sentido más amplio, los desarrollistas insistían en dar un marco apolítico a su planteamiento en terreno.

Además, la ambivalencia en los círculos de la ayuda para el desarrollo acerca del valor de la democracia para este último era común. La creencia en la secuenciación —la idea de que la democracia debía esperar hasta que se lograra un desarrollo socioeconómico significativo— estaba ampliamente difundida, así como la preferencia por la mano dura en materia política. Los desarrollistas solían considerar a la democracia en el mundo en desarrollo como una receta para gobiernos débiles e inestables que serían incapaces de resistir la presión popular en pos de políticas económicas distributivas y laxas en términos fiscales, o de imponer las estrictas medidas de austeridad que a menudo requieren las estrategias para las reformas de mercado.

Los desarrollistas también se sentían incómodos con la ayuda para la democracia por su falta de conocimiento y comprensión de la política. Esta suponía un mundo de instituciones, procesos y personas muy diferente de aquel con que estaban habituados a trabajar. Parecía un área desordenada, tenebrosa, plagada de ideología, irracionalidad y corrupción.

Este recelo era común no solo dentro de la corriente dominante de la ayuda al desarrollo sino también entre sus contendores internos, los defensores del “desarrollo participativo”, que eran críticos de la ortodoxia respecto de las reformas de mercado y defendían en cambio el desarrollo desde las bases y la participación local. A pesar de ser críticos de la corriente desarrollista dominante en relación con la preferencia por trabajar con quienes estaban en el poder en cada país, este bando consideraba a la iniciativa de ayuda a la democracia como la afilada arista política de una campaña encabezada por los Estados Unidos para ejercer un control explotador del mundo en desarrollo, y desaprobaban en los promotores de la democracia la supuesta adopción de un modelo de democracia formalista y procedimental que carecía de un firme compromiso con la justicia socioeconómica.

## Una apertura hacia el desarrollo

En los años noventa la ayuda internacional para la democracia se expandió significativamente en los niveles de financiamiento, el número y la gama de organizaciones involucradas, los tipos de programas y los países a los que estaba dirigida. Este crecimiento, junto a un menú programático más amplio surgido del paisaje cambiante de los intentos de transiciones democráticas, sentó las bases para un puente tentativo desde la comunidad de ayuda a la democracia hasta el ámbito del desarrollo.

El crecimiento de la ayuda para la democracia en la década de 1990 fue sobre todo una respuesta a su acelerada difusión. Cuando decenas de regímenes autoritarios cayeron en América Latina, Europa Central y del Este, la ex Unión Soviética, África Subsahariana y Asia, tanto actores públicos y privados de Occidente como instituciones internacionales se apresuraron en apoyar las posibles transiciones a la democracia. El fin de la rivalidad geoestratégica en el mundo en desarrollo, propia de la Guerra Fría, motivó la expansión del apoyo a la democracia al reducir las sensibilidades respecto de la ayuda política transfronteriza tanto dentro de las sociedades receptoras como entre los actores de Occidente relacionados con la formulación de políticas.

Las organizaciones especializadas en trabajar en pro de la democracia crecieron y nacieron otras, como la británica Westminster Foundation for Democracy, el Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (International IDEA) con sede en Estocolmo, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Sin embargo, una parte considerable de la expansión, al menos en términos financieros, provenía de organismos de ayuda bilateral y de unas pocas instituciones financieras internacionales que empezaron a asignar una gran cantidad de fondos a programas en favor de la democracia. La USAID se convirtió en un gran financiador de la ayuda para la democracia en los años noventa, y su gasto en programas de democracia y gobernabilidad dio un salto desde alrededor de 100 millones de dólares al año a comienzos de la década hasta más de 600 millones en el año 2000. Otros organismos de ayuda bilateral principalmente del norte de Europa, además de la Comisión Europea, comenzaron a dedicar fondos a dichas actividades.

Cuando las organizaciones donantes que tradicionalmente se habían concentrado en la ayuda socioeconómica sumaban a sus carteras los programas en favor de la democracia, la tendencia era a no integrar estas labores a sus actividades principales, sino a crear unidades separadas formadas por un pequeño equipo de especialistas enfocados en la democracia. Así, su entrada a este campo representaba una expansión

de la comunidad de ayuda a la democracia hacia un nuevo territorio organizativo más que una integración en terreno de los programas para la democracia y el desarrollo. Los beneficiarios que recibían estos fondos pro democracia debían adaptar cada vez más su trabajo al modo burocrático que tales donantes requerían, al diseño, planificación, implementación y evaluación más sistemáticos de la ayuda “proyectizada” que los promotores de la democracia habían intentado evitar en un comienzo. Algunos grupos de ayuda a la democracia se resistían a someter sus métodos característicos a un “tamiz de desarrollo”, mientras que otros se adaptaron.<sup>1</sup> Las empresas consultoras en desarrollo que perseguían fines de lucro, tanto en los Estados Unidos como en Europa, competían con éxito por una parte de estos nuevos fondos llevando a cabo programas en favor de la democracia junto a su trabajo socioeconómico, lo que hacía aún más borrosas las líneas de funcionamiento y organización entre las comunidades de ayuda a la democracia y al desarrollo.

Este aire de desarrollo que influyó sobre algunas áreas de la ayuda a la democracia se vio reforzado por cambios programáticos relacionados con el progreso de las transiciones democráticas. En la década de 1980, quienes proporcionaban ayuda a la democracia consideraban que su principal desafío era contribuir a alejar a las transiciones iniciales de la conducción autoritaria. En los años noventa, después de que muchas de esas transiciones habían ocurrido, se veían ahora enfrentados a ayudar a los gobiernos recién elegidos a lograr una consolidación democrática de más largo plazo. El foco inicial en el fortalecimiento de la libertad y la competencia políticas —mediante el apoyo a los activistas de derechos humanos, los partidos políticos incipientes, la observación de las elecciones y la educación cívica democrática— se amplió en consecuencia.

Un importante conjunto de complementos en relación con la consolidación democrática comprendía los esfuerzos por fortalecer las instituciones del Estado en los países recientemente democráticos, sobre todo las consideradas útiles para reequilibrar el poder político y alejarlo de la arrogante autoridad del Ejecutivo, como el poder legislativo, el poder judicial y los gobiernos locales. Los programas de democracia centrados en la gobernabilidad tenían como objetivo hacer más eficaces a estas instituciones en su papel democrático, promoviendo un poder legislativo que representara los intereses de los ciudadanos y un poder judicial que defendiera los derechos políticos y civiles fundamentales. Al mismo tiempo, no obstante, estas instituciones participaban en muchos frentes socioeconómicos; así, los programas de ayuda a la democracia destinados a ellas comenzaron inevitablemente a cruzarse con asuntos de ese tipo. Por ejemplo, los programas de fortalecimiento de los gobiernos locales, pensados para ayudar a los alcaldes y concejos locales a responder mejor a las demandas ciudadanas, naturalmente ahondaban en cuestiones como la prestación de servicios y la asignación de ingresos.

Una segunda área de crecimiento ligada a la consolidación democrática era el desarrollo de la sociedad civil. También en este caso el propósito era aumentar las funciones prodemocráticas del sector ayudando a los ciudadanos a exigir a los gobiernos la rendición de cuentas y promoviendo una participación cívica más activa. Sin embargo, los asuntos socioeconómicos inevitablemente se hacían sentir también en este ámbito. Las organizaciones locales de la sociedad civil que captaban ayuda en pro de la democracia para su trabajo sobre rendición de cuentas y transparencia, a menudo intentaban promover cualquier causa social o económica, desde reducir la violencia doméstica y la desnutrición infantil hasta aumentar la supervisión presupuestaria y otros controles anticorrupción.

La apertura de la comunidad de ayuda para la democracia hacia el desarrollo en los años noventa fue solo tentativa. A consecuencia de la reciente participación de los organismos de ayuda bilateral y las organizaciones internacionales, algunos programas en favor de la democracia adquirieron características operacionales derivadas de la ayuda para el desarrollo y un menú programático más amplio que con frecuencia se entrecruzaba con temas socioeconómicos. No obstante, esta nueva rama de desarrollo dentro de la comunidad de ayuda a la democracia representaba en gran parte un cambio de métodos y énfasis programático más que una revisión de algunos supuestos subyacentes, como la creencia en el valor intrínseco de la democracia para todos los países en desarrollo.

### **Al otro lado de la línea**

La reciente pausa en la expansión de la democracia a nivel mundial, que algunos analistas han caracterizado como una “recesión democrática”, ha inducido a sus promotores a ir más lejos al tratar los aspectos socioeconómicos. A pesar de que detrás del alicaído estado de la democracia yace una compleja mezcla de factores, uno que ha captado especialmente la atención de quienes la impulsan es la posibilidad de que un desempeño socioeconómico deficiente ponga en riesgo a las nuevas democracias. Los ciudadanos que no ven beneficios tangibles en los gobiernos democráticos podrían perder la fe en la democracia y hacerse partidarios de alternativas no democráticas. Hay varios casos que parecen presentar signos de alarma, desde los líderes populistas sudamericanos de fidelidad incierta a la democracia que ganan elecciones debido a la frustración ciudadana respecto de los problemas socioeconómicos, hasta la aparente satisfacción de los ciudadanos rusos con el desliz autoritario bajo Vladimir Putin.

Este espectro se tradujo en un nuevo imperativo para los promotores de la democracia: explorar cómo se puede diseñar la asistencia a la democracia para ayudar a los gobiernos inestables a que mejoren la vida

diaria de la mayoría de sus ciudadanos. Por ejemplo, en 2005 el National Democratic Institute (NDI), un pilar de la comunidad de asistencia a la democracia, lanzó la iniciativa “Helping Democracy Deliver”, destinada a ayudar a las democracias a satisfacer las expectativas ciudadanas. Recientemente el NED patrocinó varios foros sobre cómo conectar más directamente el apoyo a la democracia con la esfera del desarrollo. Además, el instituto International IDEA sumó una nueva línea de trabajo sobre “democracia y desarrollo”, y la organización finlandesa de ayuda a los partidos políticos Demo Finland ofreció hace poco un taller internacional para analizar cómo los programas en favor de la democracia pueden promover los objetivos de desarrollo.

Estas iniciativas y otras relacionadas persiguen encontrar maneras de vincular el núcleo político tradicional de la asistencia a la democracia —los programas de apoyo a la libertad política, el desarrollo multipartidario y la competencia pluralista— con los objetivos socioeconómicos. Por ejemplo, el NDI ha tratado de incorporar la perspectiva socioeconómica a un programa de fortalecimiento de los partidos políticos en el Perú, con el fin de incentivarlos a desarrollar un enfoque de políticas públicas concretas para reducir la pobreza en el país. El *International Republican Institute* (IRI) pone de manifiesto a los partidos políticos con los que trabaja que las encuestas de opinión no solo proporcionan un termómetro de campaña, sino también un valioso medio para entender mejor las preocupaciones socioeconómicas diarias de los ciudadanos y las posibles formas de enfrentarlas. *International IDEA* está estudiando cómo los procesos y las instituciones de rendición de cuentas en democracia pueden también ser considerados mecanismos capaces de contribuir a mejores resultados socioeconómicos, como una mejor prestación de servicios.

Las organizaciones de ayuda a la democracia, tanto de Europa como de los Estados Unidos, están impulsando a las organizaciones que pertenecen a la corriente dominante de la ayuda para el desarrollo, como el Banco Mundial, a considerar la inclusión democrática como un beneficio potencial al establecer una agenda de desarrollo con los gobiernos de los países anfitriones; instan a los desarrollistas a dar un espacio a los partidos políticos y a los parlamentarios de oposición en dichas consultas, con el argumento de que una discusión completamente democrática arraiga mejor los programas de desarrollo en la sociedad. Tales iniciativas son parte de un esfuerzo más amplio de distintos sectores de la comunidad de ayuda a la democracia por presentar argumentos a los desarrollistas respecto de que el debate democrático, el pluralismo y la competencia pueden reforzar la formulación eficaz de políticas socioeconómicas más que obstruirla.

Algunos especialistas en democracia de los organismos de ayuda bilateral están impulsando a estos organismos a derribar los muros internos entre el trabajo para la democracia y el trabajo para el desarrollo,

integrando las visiones y los enfoques de los programas de democracia y otros relacionados con la política a los sectores que tradicionalmente han constituido el núcleo de la ayuda socioeconómica, como la salud, la agricultura y la educación. La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha sido líder en este sentido al adoptar una “perspectiva de derechos” que integra a su trabajo de desarrollo un énfasis en los derechos políticos y civiles, así como en los derechos económicos y sociales.<sup>2</sup> Por ejemplo, rediseñó el programa para Kenia a objeto de integrar derechos, principios y métodos tanto políticos como sociales y económicos a los programas de muchos de los sectores de ayuda tradicionales.

Bajo el rótulo de “programas transversales”, la USAID está empezando a infundir a la asistencia socioeconómica una perspectiva relacionada con la democracia. Por ejemplo, en 2006 su misión en Guinea puso en marcha un programa integrado que situó el trabajo en la salud, la educación, la agricultura y la gestión de los recursos naturales dentro de un marco de democracia y gobernabilidad. En terreno esto suponía ayudar a los actores relacionados con la formulación de políticas públicas a emplear herramientas como el envío de mensajes políticos, la construcción de coaliciones y la realización de encuestas para fortalecer su trabajo socioeconómico, así como tratar la corrupción política como un punto de partida fundamental al abordar los desafíos socioeconómicos.<sup>3</sup> Por su parte, el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido se ha centrado en los acuerdos políticos —en qué consisten y cómo pueden ser alcanzados o fortalecidos— como un medio de enfrentar los motivos de base de las deficiencias socioeconómicas en los Estados frágiles.<sup>4</sup>

No todos los sectores de la comunidad de ayuda a la democracia respaldan la iniciativa de construir un puente más amplio hacia el campo del desarrollo socioeconómico. Para muchos de quienes trabajan en favor de la democracia el desarrollo socioeconómico sigue siendo *terra incognita*, con áreas como la salud pública y la agricultura enormemente poco familiares y que requieren competencias técnicas que ellos no tienen. Los promotores de la democracia están seguros de que el progreso democrático —ya sea en la forma de un mayor empoderamiento político de la mujer, un poder legislativo con más capacidad de respuesta o medios de comunicación independientes más enérgicos— será favorable para el desarrollo socioeconómico. Sin embargo, recién comienzan a convertir esta fe profunda e instintiva en propuestas de base empírica que puedan persuadir a los desarrollistas tradicionales, la gran mayoría de los cuales continúan escépticos acerca de la relación causal entre democratización y progreso socioeconómico.<sup>5</sup>

Además, el impulso para integrar el trabajo en favor de la democracia con la ayuda socioeconómica está templado por preocupaciones contrapuestas. Algunos promotores de la democracia temen que se traducirá

en que la laguna relativamente pequeña de la ayuda a la democracia será drenada hacia el lago mucho mayor de la ayuda para el desarrollo. Según ellos, podría ser necesario mantener una separación clara entre las dos para garantizar que quienes proporcionan ayuda permanezcan comprometidos a apoyar la democracia como un fin en sí mismo, sin considerar su relación con el desarrollo. A otros les inquieta que las iniciativas de integración puedan terminar sirviendo de excusa a los donantes para adoptar una posición flexible frente a los gobiernos que sofocan la democracia pero prometen ser serios respecto del desarrollo. Temen que los donantes utilicen programas políticamente poco enérgicos, como el apoyo a las reformas de procedimiento acerca de la transparencia presupuestaria, a modo de evidencia de su compromiso con la democracia, y que esto socave los esfuerzos por comprometerse con más firmeza que realizan quienes promueven la democracia.

### **El puente de la gobernabilidad**

Al mismo tiempo que la comunidad de ayuda a la democracia empezó a acercarse a la vereda socioeconómica, el ámbito de la ayuda para el desarrollo comenzó a construir un puente hacia la vereda política. Un motivo clave fue la progresiva aceptación dentro de los círculos de la ayuda para el desarrollo de que mejorar la gobernabilidad en los países en desarrollo es una preocupación válida e importante. Aunque lentamente, junto con la gobernabilidad vino la política.

El surgimiento y la gradual adopción de la gobernabilidad como foco de la ayuda socioeconómica es una historia larga y compleja que aquí solo puede resumirse brevemente.<sup>6</sup> La atención a las consecuencias negativas de un sector público débil en los países en desarrollo empezó a aparecer en los años ochenta en las organizaciones de ayuda para el desarrollo, especialmente el Banco Mundial. Un informe sobre África de este organismo, de 1989, ponía de relieve las fallas de la gobernabilidad, incluida la corrupción sistémica, como una causa primordial del subdesarrollo persistente.<sup>7</sup> Aun así, la inquietud en el Banco Mundial y otras organizaciones de desarrollo en relación con las delicadas consecuencias políticas de centrarse en la gobernabilidad mantuvo a esta nueva línea de pensamiento en una vía lenta. Sin embargo, en la década de 1990 la atención hacia ella aumentó por varias razones.

Luego de ejercer una gran presión sobre los gobiernos de los países en desarrollo para que adoptaran políticas de ajuste estructural y redujeran el Estado, la corriente dominante de la comunidad para el desarrollo comprendió que las reformas de mercado requerían instituciones estatales competentes para formular e implementar las políticas necesarias. Tal como Moisés Naím argumentó en estas páginas en un influyente artículo de 1994, la segunda etapa de la agenda para las reformas de mercado debía ser la construcción institucional, pues mantener y profundizar los

cambios positivos ocasionados por el giro hacia el mercado requería que los Estados aumentaran su capacidad técnica y de gestión mucho más allá de los niveles de ese momento.<sup>8</sup> La comunidad para el desarrollo empezó a alejarse de sus restricciones iniciales acerca de la necesidad de reducir el Estado. Ya sea bajo el rótulo de “construcción del Estado”, “construcción institucional” o “promoción de una gobernabilidad adecuada”, las organizaciones de asistencia para el desarrollo comenzaron a ayudar a los países en desarrollo a mejorar la capacidad de las principales instituciones gobernantes.

Esta mayor atención a la gobernabilidad fue estimulada por la reciente transparencia para enfrentar la corrupción en los círculos de ayuda al desarrollo. James Wolfensohn fue nombrado presidente del Banco Mundial en 1995 y muy pronto revirtió la tendencia de larga data de la institución a evitar el tema de la corrupción —poniéndolo de lleno en la agenda—, tanto dentro de los países en desarrollo como dentro de la propia ayuda para el desarrollo. A esto sobrevino una avalancha de nuevos programas anticorrupción financiados por el Banco y otras organizaciones de desarrollo, generalmente enfocados en la reforma institucional.

Conforme al hábito profundamente arraigado de evitar la política, cuando los desarrollistas empezaron a formular programas de gobernabilidad lo hicieron de manera relativamente tecnocrática, apolítica. Se concentraron en un reducido grupo de instituciones y funciones tecnocráticas del Estado, en especial aquellas relacionadas con el manejo financiero del sector público. Definieron un conjunto limitado de objetivos, sobre todo la eficiencia y la capacidad, y emplearon métodos tecnocráticos para alcanzarlos, principalmente la transferencia de destrezas y conocimientos técnicos por medio de la capacitación. Catherine Weaver afirma en su análisis de la evolución de la agenda de gobernabilidad del Banco Mundial que en los años noventa todos sabían que las reformas relacionadas con la gobernabilidad no eran ni apolíticas ni particularmente favorables a la asistencia técnica, pero que sin embargo nadie osaba emplear la palabra “política”.<sup>9</sup>

### **Cuando se tiene en cuenta la política**

Las limitaciones de este planteamiento técnico de la gobernabilidad pronto se hicieron patentes: poderes judiciales con problemas que utilizaban la ayuda para actualizar el software de seguimiento de casos, pero que continuaban administrando injusticia, comisiones gubernamentales anticorrupción establecidas con fanfarria que solo resultaban ser una cáscara vacía, programas de capacitación para la administración pública que no hacían mella en las estructuras subyacentes de influencia política y clientelismo. En consecuencia, durante esta década los desarrollistas han comenzado a reconocer y enfrentar más abiertamente la naturaleza política del desafío de gobernabilidad en los países en desarrollo.

Los programas de gobernabilidad —o “construcción del Estado” o “construcción institucional”, dependiendo de la organización de ayuda— han evolucionado para reflejar este cambio de perspectiva. Se han extendido a una gama más amplia de instituciones, incluidas algunas que son más claramente políticas, como los parlamentos, y han ido mucho más allá del foco inicial en las finanzas del sector público hasta cubrir una gran variedad de asuntos de política pública. Los desarrollistas también han ampliado su concepto de buena gobernabilidad, definiéndola no solo en términos de eficiencia sino también de conceptos más políticos como la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas. Además, han ampliado sus métodos en la búsqueda de diferentes formas de cambiar el comportamiento de los funcionarios de gobierno, más allá de la capacitación. Con este fin, desarrollaron una nueva corriente de iniciativas de apoyo a grupos ciudadanos que ejercen presión sobre las instituciones del Estado para una mejor gobernabilidad.

Para ayudar a proveer una orientación analítica a esta perspectiva más amplia, más abiertamente política dentro de la ayuda socioeconómica, las organizaciones donantes han elaborado nuevas herramientas de evaluación. Estas emplean métodos de la economía política para analizar las realidades políticas subyacentes que determinan los contextos de desarrollo, especialmente para identificar las restricciones políticas respecto de la reforma. En el año 2000 la USAID lanzó un “marco de evaluación de la gobernabilidad”. Luego siguieron los estudios sobre los “impulsores del cambio” del DFID, el trabajo de “análisis del poder”, de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el programa “gobernabilidad estratégica y análisis de la corrupción” del ministerio de Relaciones Exteriores holandés, y los análisis del Banco Mundial sobre economía política. En los últimos años estas organizaciones han utilizado cada vez más estas herramientas como fundamento analítico no solo para los programas de gobernabilidad sino también para los de todas las áreas del trabajo de desarrollo.

Otro impulso para que los desarrollistas tuvieran más en cuenta la política fue el surgimiento de los Estados posconflicto, o afectados por estos, como una categoría importante dentro de la ayuda para el desarrollo, ya sea Mozambique, Camboya, Liberia y El Salvador en la segunda mitad de la década de 1990, o Iraq, Afganistán, Somalia y Sudán en esta década. En situaciones como esas, los intentos por ofrecer un apoyo significativo a la reconstrucción social y económica sin prestar suficiente atención al contexto político subyacente claramente no tiene sentido. Para el DFID, por ejemplo, la ayuda a los Estados que están dejando atrás un conflicto violento o que rondan sus límites (“Estados frágiles”) ha sido una gran motivación para incorporar una perspectiva política a su trabajo de desarrollo.

Este creciente movimiento de la comunidad para el desarrollo desatendido a “tener en cuenta la política” ha promovido algunos vínculos

directos e indirectos con la ayuda para la democracia. Dado que los desarrollistas han ampliado sus objetivos de gobernabilidad para adoptar criterios más políticamente normativos, como la capacidad de respuesta, la rendición de cuentas y la transparencia, la línea entre buena gobernabilidad como un concepto no ideológico y buena gobernabilidad como un concepto intrínsecamente democrático se ha vuelto en efecto muy delgada. Algunos actores tradicionales de la ayuda socioeconómica, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han traspasado esa línea, adoptando el objetivo de “governabilidad democrática”. Otros, como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, han permanecido al otro lado de la línea, rehuendo el adjetivo explícitamente político. La USAID se sitúa a ambos lados, pues alberga parte de su trabajo de gobernabilidad dentro de la Oficina para la Democracia y la Gobernabilidad y el resto en la Oficina para el Crecimiento Económico y el Comercio.<sup>10</sup>

Vistos desde su origen, los programas de gobernabilidad formulados dentro de un marco socioeconómico a veces se pueden distinguir de aquellos que se realizan conforme a las reglas de la democracia. Por ejemplo, los proyectos de ayuda parlamentaria diseñados como ayuda socioeconómica tienden a poner el énfasis en aspectos financieros o técnicos como la supervisión del presupuesto, mientras que los proyectos parlamentarios diseñados por quienes promueven la democracia podrían estar centrados en la relación con los electores o en el rol de los partidos en el parlamento. Un programa judicial con un sostén socioeconómico quizás esté destinado principalmente a la capacitación en derecho comercial, en cambio la meta de uno que tenga objetivos democráticos podría ser apoyar una mayor independencia judicial. Sin embargo, a menudo los fundamentos socioeconómicos y políticos opuestos terminan convergiendo alrededor de los mismos elementos programáticos.

Lo mismo es válido en relación al trabajo para el desarrollo de la sociedad civil. La ayuda a grupos ciudadanos cuyo fin sea mejorar los resultados socioeconómicos, en algunos casos puede llegar a grupos diferentes de los programas orientados a la sociedad civil cuyo objetivo es la construcción de democracia. Por otra parte, la ayuda a la sociedad civil basada en la democracia puede poner el énfasis en elementos que los programas de asistencia socioeconómica de preferencia no incluyen, por ejemplo, contribuir a la vinculación de las organizaciones de la sociedad civil con los partidos políticos. No obstante, la idea fundamental de grupos ciudadanos que controlen el comportamiento del gobierno y ejerzan presión por una mayor rendición de cuentas existe en ambos lados de la línea divisoria. El estímulo a las demandas ciudadanas por una mejor gobernabilidad y el fomento de una mayor participación democrática de los ciudadanos terminan en la práctica en una considerable superposición, a pesar de las etiquetas diferentes.

## Territorio ocupado

En resumen, la tendencia dentro de la comunidad de ayuda para el desarrollo a tener en cuenta la política la está conduciendo a un territorio programático ya ocupado en muchos casos por la ayuda a la democracia. Sin embargo, las conexiones resultantes aún son solo parciales. Esta tendencia, si bien representa un cambio potencialmente significativo, aún lucha por cristalizar una adhesión generalizada dentro del mundo de la ayuda para el desarrollo.<sup>11</sup> Dentro de las organizaciones donantes, continúa el debate acerca de si la evidencia empírica muestra claramente que la buena gobernabilidad es necesaria, o al menos fecunda, para un mejor resultado socioeconómico, aunque han aparecido algunos importantes estudios que apuntan hacia conclusiones positivas.<sup>12</sup> No obstante, para muchos desarrollistas la propia existencia de casos notables en que una gobernabilidad deficiente de distintos tipos —como la poca libertad y la poca responsabilidad política en Vietnam, y la elevada corrupción junto con un gobierno débil en Bangladesh— coexiste con una significativa reducción de la pobreza constituye un argumento de peso en el sentido opuesto.

Además, considerar seriamente la política en la ayuda para el desarrollo supone no solo llevar a cabo una evaluación apropiada de la economía política, sino también incorporar realmente ese conocimiento en programas políticamente innovadores y expeditos. Saber que el desarrollo de un país está siendo paralizado por el férreo control del cerrado y corrupto círculo de quienes detentan el poder y están arraigados en una subcomunidad étnica particular es una cosa; hacer algo respecto de eso utilizando la ayuda externa es otra. Ser más político implica aceptar relaciones más difíciles y potencialmente conflictivas entre las organizaciones donantes y los gobiernos anfitriones, cosa que tales organizaciones son renuentes a enfrentar. Más aún, encarar honestamente las restricciones políticas subyacentes en relación con la reforma suele suponer la aceptación de expectativas muy reducidas sobre lo que la ayuda es capaz de conseguir, otra dificultad para los donantes, especialmente en esta era de mayor presión por mostrar resultados.

Por lo tanto, tener en cuenta la política es un gran desafío para los desarrollistas. Para muchos, considerar seriamente no solo la política sino también *la democracia* como parte integral de la empresa del desarrollo sigue siendo un acto desmedido. A pesar de que algunos economistas del desarrollo hoy aceptan el valor socioeconómico de los programas de gobernabilidad pocos comparten la fe, común entre quienes promueven la democracia, en que esta fomenta el desarrollo. En todo caso, las preocupaciones en los círculos del desarrollo acerca de los efectos dañinos de los intentos de democratización en los Estados frágiles han aumentado durante esta década.<sup>13</sup> Además, los éxitos visibles en el desarrollo de varios regímenes no democráticos, como China,

Etiopía, Ruanda, Túnez, Uganda y Vietnam, a menudo son citados por los desarrollistas como evidencia en contra de la conveniencia de poner el foco en la democracia. El argumento presentado por Amartya Sen una década atrás en pos de reconceptualizar el desarrollo para incorporar la democracia como un valor intrínseco ha ganado escasa aceptación en la comunidad para el desarrollo,<sup>14</sup> aunque la política de desarrollo sueca es una notable, pero aislada excepción a este respecto.<sup>15</sup>

Además de albergar dudas sobre el valor de la democracia en los procesos de desarrollo nacionales, numerosos desarrollistas continúan creyendo que el intento por defender una ideología política específica pondría en peligro la relación con valiosos socios dentro de los gobiernos. ¿Por qué debieran los donantes —se preguntan— poner en riesgo la fructífera relación con el gobierno de Etiopía en cuestiones de salud incomodándolo con molestos asuntos relacionados a la democracia? Esta inquietud respecto de politizar las relaciones de ayuda no ha hecho más que aumentar en los últimos años, a medida que la reacción en contra del apoyo externo a la democracia se expande en los mundos en desarrollo y poscomunista.<sup>16</sup>

El abismo inicial entre el apoyo a la democracia y la ayuda para el desarrollo de hecho ha disminuido, pues hoy existen muchas interconexiones entre estos dos ámbitos. Si se examinan atentamente los programas de ayuda en terreno, la línea entre los dos campos es con frecuencia borrosa o difícil de precisar. Algunos programas de ayuda a la democracia se han ligado mucho al desarrollo con respecto a sus métodos de funcionamiento, e incluso las más políticas de las organizaciones de ayuda a la democracia actualmente relacionan su trabajo a cuestiones socioeconómicas. Del mismo modo, algunos sectores de la comunidad de ayuda para el desarrollo hoy se dan cuenta de la importancia de la política, y las normas democráticas están implícitas, y a veces explícitas, en dicho punto de vista.

Sin embargo, el proceso de integración aún es solo parcial; tiene más que ver con la mutua exploración y el traslape que con una verdadera integración, mucho menos síntesis, de valores, enfoques y objetivos. Sorprendentemente, las principales razones de por qué los dos ámbitos eran al inicio inflexibles acerca de la separación todavía ejercen una gran influencia. Un amplio sector de la comunidad de ayuda a la democracia permanece en desacuerdo con un elemento central del paradigma de la ayuda al desarrollo: el firme apego a trabajar con los gobiernos anfitriones como socios preferentes y la gran renuencia a hacerlo directamente con actores que pudieran cuestionar seriamente a esos gobiernos de cualquier modo que no fuera restringido y tecnocrático. Por otra parte, los promotores de la democracia cuestionan si los desarrollistas creen en ella como una contribución positiva para el progreso socioeconómico. A quienes promueven la democracia les inquieta que una mayor integración entre los dos campos tendría como consecuencia que la democracia

recibiría vanas promesas de las organizaciones donantes y que en la práctica sería reducida a “buena gobernabilidad” o “reforma política”, y ocultada bajo la alfombra cada vez que los gobiernos anfitriones se replieguen en forma importante.

Por parte de los desarrollistas, las vacilaciones iniciales sobre el apoyo a la democracia siguen siendo igualmente persistentes. Ellos no comparten la fe instintiva de los promotores de la democracia respecto de que la democratización es beneficiosa para el desarrollo, ni se muestran favorables a ampliar su concepción básica del desarrollo para incluir a la democracia como un elemento intrínseco. En privado expresan la inquietud de que ser “demasiado políticos”, es decir, ir más allá de analizar las restricciones políticas acerca de la reforma, de modo de facilitar el cambio político, perjudicará su posición general en el mundo en desarrollo.

Al retroceder en el tiempo se observa que varios elementos del contexto internacional más amplio de la década de 1990 contribuyeron a generar un impulso hacia la integración de las comunidades de ayuda a la democracia y al desarrollo: la creencia cada vez más difundida en que las transiciones duales hacia la economía de mercado y la democracia eran características de la situación posterior a la Guerra Fría, y que un concepto integrado de “democracia de mercado” estaba ganando preponderancia en el mundo en desarrollo; el optimismo en relación con la capacidad de la democracia de expandirse a cualquier lugar, incluso a países con pocas de las “precondiciones” tradicionales para la democracia; y una disminución de sensibilidades en el mundo en desarrollo respecto de la asistencia política transfronteriza, luego de que desapareciera la rivalidad entre las superpotencias. También se advierte que los elementos centrales del contexto internacional de esta década han invertido esta tendencia: la mayor inquietud sobre los peligros de la democratización en los Estados frágiles; la peligrosa atracción de los modelos de desarrollo autoritarios; el estancamiento o reversión parcial del progreso de la democracia a nivel mundial; y el surgimiento de reacciones en contra de la asistencia internacional para la democracia.

Por lo tanto, si bien la integración de la ayuda para la democracia y la ayuda para el desarrollo en un momento pareció ser una senda natural, guiada por la más amplia dirección de la historia, se encuentra solamente a mitad de camino. Se han construido puentes entre estos dos ámbitos, pero solo son parciales y débiles. Dado el cambio en el contexto internacional, hoy menos favorable, es profundamente incierto si la situación actual es únicamente una estación de paso en una trayectoria más larga de integración o es la cota alta que precede a un retroceso gradual hacia una mayor separación, marcada por la ambivalencia y la desconfianza mutuas.

## NOTAS

Quisiera agradecer a Zachary Davis en su calidad de asistente de investigación para este artículo. También deseo mencionar al Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido por su apoyo en la investigación y a Nuffield College, de la Universidad de Oxford, por recibirme como profesor invitado mientras escribía el artículo.

Mi análisis de la visión de quienes trabajan en las comunidades de ayuda a la democracia y al desarrollo, respecto de los temas presentados en este artículo, se basa en extensas entrevistas formales y conversaciones informales con varios miembros de ambas comunidades. En la vereda de la ayuda a la democracia se incluye a los representantes de los principales grupos de asistencia de América del Norte y Europa. En lo que respecta al desarrollo, se considera a los representantes de la mayoría de los más importantes organismos de ayuda bilateral o departamentos de ayuda dentro de los ministerios de relaciones exteriores de Europa y América del Norte, así como varias destacadas organizaciones multilaterales que están comprometidas con el trabajo en favor del desarrollo.

1. Respecto del surgimiento de corrientes políticas y de desarrollo algo diferentes dentro de la ayuda para la democracia, véase Thomas Carothers, “Democracy Assistance: Political vs. Developmental?” *Journal of Democracy* 20 (enero de 2009): 5-19.

2. *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges* (París: OCDE, 2006).

3. USAID Guinea, “Strategy Statement”, 14 de febrero de 2006.

4. Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, “Building Peaceful States and Societies”, DFID Practice Paper, 2010. Véase también Asia Foundation, “Political Settlements: Implications for International Development Policy and Practice”, Occasional Paper N° 2, julio de 2010.

5. La obra erudita más significativa dentro de esta línea es Morton H. Halperin, Joseph T. Siegle, y Michael M. Weinstein, *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, segunda edición (Nueva York: Routledge, 2010).

6. Véase un relato más completo en Catherine Weaver, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform* (Princeton: Princeton University Press, 2008), capítulo 4.

7. Banco Mundial, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1989).

8. Moisés Naím, “Latin America: The Second Stage of Reform”, *Journal of Democracy* 5 (octubre de 1994): 32-48.

9. Weaver, *Hypocrisy Trap*, 93.

10. La Millennium Challenge Corporation (MCC) relaciona explícitamente los asuntos políticos y socioeconómicos en su trabajo de desarrollo. Incluye indicadores de democracia y gobernabilidad en sus criterios de selección de los países (aunque algunos gobiernos no democráticos, como Marruecos, han calificado igualmente para los programas de la MCC) y destaca lo que considera un énfasis prodemocrático en la implicación nacional durante el proceso de formular programas de asistencia.

11. Sue Unsworth, “What’s Politics Got to Do with It? Why Donors Find It So Hard to Come to Terms with Politics, and Why This Matters”, *Journal of International Development* 21 (2009): 883-94.

12. Véase por ejemplo, Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, “Governance Matters VIII. Governance Indicators for 1996-2008”, World Bank Policy Research Working Paper N° 4978, 2009.

13. Por ejemplo, la conclusión de Paul Collier respecto de que las elecciones en los Estados frágiles tienden a aumentar la violencia política es aceptada en algunos círculos del desarrollo como poderosa evidencia de los peligros de intentar promover la democracia en esos lugares. Véase Collier, *War, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places* (Nueva York: HarperCollins, 2009).

14. Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

15. Suecia adhiere a una visión multidimensional de la pobreza que va más allá de la falta de recursos e incluye la falta de libertad y de poder político. Ministerio de Relaciones Exteriores, Suecia, “Change for Freedom: Policy for Democratic Development and Human Rights in Swedish Development Cooperation, 2010-2014”, 21 de enero de 2010, 8.

16. Thomas Carothers, “The Continuing Backlash Against Democracy Promotion”, en Peter Burnell y Richard Youngs, eds., *New Challenges to Democratization* (Londres: Routledge, 2010), capítulo 4.