

## GOVERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

Senador Andrés Zaldívar Larraín

La gobernabilidad es una preocupación antigua. No es ajena a las reflexiones de Maquiavello en el “El Príncipe”, cuyas recomendaciones, basadas en la observación y sistematización de las prácticas políticas de su época, apuntan a cómo conquistar el poder y mantenerlo. La gobernabilidad está presente en Hobbes cuando plantea dividir el Leviathán, lo que concreta Montesquieu al proponer tres poderes autónomos pero con grados de interdependencia: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Con ello busca evitar el ejercicio absoluto del poder y, al mismo tiempo, establecer controles y sanciones para quienes rompan los equilibrios de poder. Rousseau aporta en el mismo sentido cuando concibe el concepto de pacto social o contrato social para expresar el consenso a que llegan los hombres para hacer tolerable la vida en sociedad, revolucionando el concepto de soberano, el que radica en el pueblo; supone que el hombre ya no será el lobo del hombre.

El concepto de gobernabilidad no es unívoco y ha evolucionado desde que Samuel Huntington (1) lo utilizara expresamente en 1975, en un estudio en el que señaló las dificultades de gobernar cuando existe un exceso de demandas democráticas, entendiendo por tal las que van más allá de la concepción clásica de democracia representativa, es decir, elegir a las autoridades, porque traspasar ese límite las convertía en ingobernables. La afirmación de Huntington fue excesiva por cuanto limitaba la posibilidad de profundización y perfeccionamiento de la democracia, estableciendo un sesgo en favor de su comprensión solamente formal.

Con posterioridad Norberto Bobbio (2), enriqueciendo el análisis del concepto de gobernabilidad, lo caracterizó como “la inhabilidad para satisfacer la demanda”. Esta inhabilidad se daría porque la sociedad civil fue emancipada del sistema político por el Estado democrático, lo que le habría permitido instituirse en un núcleo activo de crecientes y diversas demandas hechas al Estado, exigencias que habrían significado un peso sobre el Gobierno difícil de atender, obligándolo a elegir entre diversas opciones, lo que invariablemente generaría descontento en los sectores no atendidos.

Para Giovanni Sartori (3) la gobernabilidad corresponde a la eficiencia del gobierno, la que relaciona con las “capacidades estructurales” para hacer un buen gobierno, lo que es distinto a la eficacia de las políticas públicas. En este caso, gobernabilidad dice relación con la capacidad o poder para adoptar decisiones en el momento oportuno. En cambio, el gobierno es impotente cuando no puede hacer lo que considera debe hacerse, aunque tenga apoyo ciudadano.

Cristián Parker (4) afirma con razón que el concepto de gobernabilidad nace orientado al fortalecimiento de las instituciones, buscando su estabilidad, lo que es coincidente con la conceptualización de Sartori respecto a las capacidades

estructurales para hacer un buen gobierno. Parker agrega que la gobernabilidad no puede ser entendida sólo como el ejercicio del poder o la función de gobernar, sino como algo más amplio que abarca todas las condiciones necesarias para que esta función se pueda desempeñar con eficacia, legitimidad y respaldo social.

Es fundamental, para que exista gobernabilidad, establecer un marco de equilibrios y entendimientos entre actores de importancia estratégica; estos se encuentran articulados en torno al Estado, el mercado y la sociedad civil. Este equilibrio no existe cuando el mercado es entendido como el motor organizador de la sociedad y sus instituciones, careciendo de controles y regulaciones. Tampoco existe cuando el Estado domina coercitivamente al mercado y a la sociedad civil. Y este equilibrio tampoco existe cuando la sociedad civil es débil.

La Comisión sobre Gobernabilidad Global auspiciada por las Naciones Unidas ha afirmado que “la gobernabilidad es la suma de las muchas maneras en que los individuos y las instituciones, lo público y lo privado, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual los intereses conflictivos o diversos se van acomodando así como se van emprendiendo acciones cooperativas... No hay más alternativa que trabajar juntos y emplear el poder colectivo para construir un mundo mejor”. (5)

Ahora bien ¿Cuál es el estado de gobernabilidad de América Latina y particularmente de Chile?

América Latina ha tenido un claro avance en sus sistemas democráticos, superando los regímenes dictatoriales que prevalecieron en las décadas de los setenta y ochenta. Las encuestas de opinión demuestran que la mayoría (60%) considera que la democracia es la mejor forma de gobierno. Pero el 53% está insatisfecho con el funcionamiento de los gobiernos democráticos.

Un examen más particularizado indica que la población siente desconfianza ante algunas instituciones fundamentales de los sistemas democráticos. Un 65% desconfía de la policía; un 64% desconfía de la justicia; el 68% tiene una opinión desfavorable de los Parlamentos y un 76% rechaza a los partidos políticos. Existe, además, desconfianza en los liderazgos políticos y un fenómeno creciente de prescindencia de la política, particularmente de parte de los jóvenes.

En Chile esta crisis de desconfianza en las instituciones es menor al promedio latinoamericano, sin embargo existe. La opinión pública ubica en el último lugar de su confianza a los partidos políticos, en el penúltimo lugar al Poder Legislativo y en el antepenúltimo al Poder Judicial. Se diferencia Chile de la mayoría de los otros países porque la policía cuenta con la credibilidad ciudadana y el gobierno tiene la confianza de la mayoría de la población.

No obstante, desde el retorno a la democracia en 1990, en Chile no ha logrado alcanzarse un consenso entre la oposición política y la coalición gobernante respecto a las reformas constitucionales necesarias para perfeccionar la democracia y

modificar la ley electoral que, por sus características únicas en el mundo, altera la representatividad ciudadana otorgando una sobre representación a los partidos de la derecha política en el Parlamento. Los sondeos de opinión pública muestran un claro apoyo a las reformas constitucionales propuestas por los tres Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, no obstante, la representación sobrevalorada de la oposición política en el Parlamento y los altos quórum para reformar la Constitución lo han impedido, configurándose un componente de ingobernabilidad que produce descontento social sin que ello afecte la estabilidad política.

Un hecho interesante de analizar dice relación con que gobernabilidad en Chile se ha logrado por un consenso básico respecto a la democracia representativa, la economía de mercado, el multipartidismo, los fundamentos de la política exterior y porque ha existido un límite para los desacuerdos entre las fuerzas políticas. Una decisión fundamental que permitió dar gobernabilidad a la transición democrática fue el entendimiento entre las fuerzas de centro, representadas por el Partido Demócrata Cristiano, y la izquierda, representada por los partidos Socialista, Partido por la Democracia y Partido Radical, dando lugar a la más prolongada y exitosa alianza de partidos que ha tenido la historia política chilena.

En América Latina, las manifestaciones de mayor ingobernabilidad se han dado últimamente en Venezuela, en Colombia, en Argentina y en Bolivia. En Argentina el Presidente Kirchner ha creado condiciones que han permitido el restablecimiento de la confianza por parte de la ciudadanía y el país inicia un camino de recuperación económica. El cambio de gobierno de Bolivia después de una severa crisis, significó crear una esperanza de mayor gobernabilidad. Colombia no ha resuelto el problema de la guerrilla y Venezuela no resuelve la división interna y la falta de consensos básicos para alcanzar gobernabilidad.

¿Qué existe detrás de estos fenómenos de desconfianza en las instituciones y de ingobernabilidad en América Latina?

Existe desencanto con la democracia por un déficit de bienestar. El modelo de desarrollo, sustentado a partir de la década de los 90 en las reformas promovidas por el Consenso de Washington, no mejoró sustantivamente las condiciones de vida de la década perdida de los años 80. Hoy los países de la Región tienen una desfavorable distribución del ingreso, un alto índice de desempleo –particularmente en el sector informal de la economía– un bajo crecimiento y un incremento de la pobreza. Chile tuvo éxito durante la década de los noventa al duplicar el Producto y disminuir la pobreza a la mitad. Sin embargo, mantiene una inequitativa distribución del ingreso.

Las dos últimas décadas produjeron una deuda social en los países de América Latina que en los últimos años ha estimulado confrontaciones sociales y movilizaciones; entre ellas, los cocaleros en Bolivia, los piqueteros en Argentina, los indígenas en Ecuador, los desplazados por la violencia en Colombia, los zapatistas en México o los sin tierra en Brasil. El énfasis en los equilibrios macroeconómicos

para lograr la estabilidad de las economías postergó los objetivos de bienestar, estimulando las desigualdades sociales.

Los sistemas políticos no han respondido o no han respondido suficientemente a los déficit de bienestar y de democracia, lo que ha sido germen de ingobernabilidad. Adicionalmente, la política carece de toda aureola heroica, se ha vuelto pragmática y al utilizar como instrumento de relación con la sociedad a los medios de comunicación, la tendencia del discurso político se ha orientado equivocadamente al impacto efectista ante la opinión pública y escasamente a la reflexión y a la orientación política.

Se ha producido, por consiguiente, desconfianza en la política y en los políticos, lo que se traduce en un déficit de representación que ha dado lugar al surgimiento de múltiples organizaciones sociales que representan intereses sectoriales diversos, a veces contradictorios, sin cohesión y sin responsabilidad política. En otros sectores sociales surgen tendencias a la anomia y a la prescindencia de la política; todo ello afecta a la gobernabilidad.

A lo anterior hay que agregar las manifestaciones de corrupción en el ámbito de la política y de la actividad empresarial privada. A ello se agrega el fuerte desarrollo del tráfico de drogas, cuyo impacto no sólo daña la salud de las personas sino que constituye una fuente de corrupción en quienes desempeñan roles públicos y privados, alterando las bases de buena convivencia en las sociedades. El narcotráfico tiene otro impacto, cual es ser origen de actos criminales que, junto con la actividad de la delincuencia, crean inseguridad ciudadana.

La corrupción tiene origen, además, en algunas empresas transnacionales y nacionales que aplican prácticas corruptas a los sistemas de contratación en América Latina.

El tráfico ilegal de migrantes en América Latina es otro fenómeno que incide en la gobernabilidad y que tiende a incrementarse por los conflictos, las condiciones de pobreza y las severas restricciones a las inmigraciones que han puesto los países de Europa y Estados Unidos.

El panorama descrito está enmarcado en el proceso de globalización, que si bien genera oportunidades para los países, también estimula la fragmentación. El Estado-Nación ha perdido eficacia; su anterior poder económico y el cumplimiento de funciones casi monopólicas en los ámbitos de la educación, la salud, la vivienda, la previsión social y la producción industrial ha venido a menos.

Hoy es la empresa privada la que ha asumido muchas de las funciones que anteriormente tenía el Estado. Las empresas nacionales productoras de bienes y servicio establecen sus propias relaciones internacionales generándose élites globalizadas que dominan el campo del conocimiento y de los negocios. Como contrapartida, sectores importantes de la población sienten un importante grado de desamparo. Por otra parte, la globalización no sólo establece un fluido tránsito de

mercaderías y de servicios sino que además globaliza las crisis provocadas principalmente por el capital financiero especulativo.

Incide en la gobernabilidad la seguridad hemisférica, concepto que ha cambiado porque la modernidad ha incorporado nuevos problemas y ha vuelto obsoletas antiguas preocupaciones. Hoy el terrorismo, el narcotráfico, la corrupción proveniente de bandas internacionales producen inestabilidad en América Latina y requieren respuestas cooperativas. Pero el término seguridad también incorpora materias como la pobreza, las desigualdades y la falta de libertades que es necesario corregir.

Qué líneas de acción aportan a resolver los problemas de gobernabilidad en América Latina?

Jaques Maritain, el filósofo socialcristiano, hablaba de “los ideales históricos concretos” para caracterizar las visiones posibles que están entre la realidad presente y la utopía a que aspiramos.

Actualmente en los países de América Latina tenemos democracias, aún imperfectas, y una situación problemática que describíamos como obstáculos para la gobernabilidad. Siguiendo a Maritain, los espacios donde podemos avanzar hacia ideales históricos concretos son, entre otros los siguientes:

- Avanzar hacia grados mayores de equidad a través de la disminución de la pobreza y el término de la indigencia. Para ello es necesario formular políticas públicas de claro contenido social estimulando la compatibilización de la estabilidad macroeconómica con el cumplimiento de objetivos de equidad social.
- Proponerse alcanzar mayores grados de crecimiento para convertirlo en bienestar social, aplicando políticas redistributivas y creando condiciones proclives para la creatividad, la innovación y la competitividad.
- Fortalecer la sociedad civil estimulando la creación de nuevos espacios públicos de participación y revalorando los espacios ya legitimados como la familia, las organizaciones de barrio, las organizaciones comunales y otras. Así se generan identidades reconocibles, se desarrollan la convivencia, la solidaridad, la amistad, la recreación y el deporte. Estos espacios son instrumentos de profundización democrática que permiten la acción cooperativa para resolver problemas comunes y la construcción de alternativas.
- Establecer canales de participación ciudadana en la toma de decisiones respecto a los grandes temas nacionales e incluir modalidades como la iniciativa popular de ley, el plebiscito o el referéndum Nacional, Comunal y Regional.
- Preservar los recursos naturales a través de leyes de protección y planes y programas de manejo y explotación de los recursos naturales.

- Incrementar los grados de seguridad ciudadana, eliminando los factores de incertidumbre para las personas y sus patrimonios.
- Ante la globalización y fragmentación, la inserción en el mundo obliga a concebir en políticas públicas, proyectos y programas que superen los marcos nacionales para enfrentarse a las fuerzas globales sin perder cohesión interna, valores e identidades nacionales y liderazgo.
- En necesario fortalecer la educación mejorando su equidad y su calidad, buscando que los jóvenes no sean sólo recursos productivos de alta competitividad, sino que seres humanos con autonomía de juicio, con dominio del conocimiento y con una actitud ética frente a sus compromisos laborales y sociales.
- Fortalecer la transparencia y la probidad en la administración pública y crear un sistema de control de las entidades privadas que asumen funciones de utilidad social, ya que la probidad y la transparencia no sólo deben ser exigencias para el ámbito de lo público sino también de las empresas privadas que cumplen funciones de impacto social.
- La política debe ser una actividad sustentada en valores éticos y en la calidad de los representantes; los temas de hoy son complejos y exigen dominios cognitivos especiales a quienes participan en los gobiernos y representan a la ciudadanía en los Parlamentos y otras instancias de ejercicio del poder. Adicionalmente, la clase política o los dirigentes políticos cometen un error cuando se identifican entre sí a partir de intereses comunes, perdiendo de perspectiva los intereses de sus representados.
- Los partidos políticos deben modernizarse. Estos reúnen condiciones que no tienen las organizaciones de base, entre otras, la posibilidad de definir proyectos y estrategias nacionales de desarrollo que involucren a los distintos sectores que integran la sociedad. Pero requieren mejorar su acceso al conocimiento, ser capaces de generar proyectos alternativos que corrijan las debilidades y déficit que afectan a la sociedad y estar debidamente estructurados. Los partidos deben corregir sus tendencias al caudillismo, al populismo, al clientelismo y la carencia de democracia interna. La existencia de partidos desestructurados y carentes de prestigio da pie al surgimiento de alternativas populistas, contrarias a la existencia y participación de los partidos y contrarias, incluso a la política. Los partidos políticos deben ser instrumentos para incrementar la democratización de las sociedades y darle mayor eficacia a los actos de Gobierno.
- La seguridad hemisférica debe llevar a replantearnos el concepto de seguridad, revisar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para sustituirlo por un sistema de cooperación para enfrentar el narcotráfico, el terrorismo y la corrupción y establecer acuerdos de cooperación orientados a resolver la pobreza y fortalecer las democracias.

Las consideraciones anteriores deben darse en torno a un consenso democrático que sustente que el ejercicio del gobierno está basado en la voluntad

del pueblo libremente expresada a través de elecciones periódicas y secretas. Asimismo, es necesario el respeto irrestricto al Estado de Derecho; el principio de legalidad no debe tener excepción y la norma jurídica debe ser obligatoria para el ciudadano, que es la fuente del poder, y para el gobernante elegido por el ciudadano. El concepto de democracia incorpora el respeto a la diversidad de pensamiento; en esta diversidad se encuentra la riqueza de reflexión y propuestas que dan mayor certeza a la toma de decisiones. Es evidente que la democracia representativa no sólo es fundamento de gobernabilidad sino que fundamento de desarrollo económico y social equitativo.

Digamos finalmente que alcanzar gobernabilidad es una responsabilidad del conjunto de la sociedad, no sólo de quienes participan en las tareas del Estado sino también de quienes tienen responsabilidades en el ámbito privado. Ello se logrará en la medida que modernicemos el Estado, mejoremos la calidad de la política, amplíemos los canales de participación ciudadana, mejoremos la calidad y equidad de la educación y orientemos los resultados del crecimiento económico hacia el bienestar social.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Samuel Huntington. Crisis de la democracia. Informe sobre gobernabilidad y democracia. 1977
2. Norberto Bobbio. El futuro de la democracia. 1987.
3. Giovanni Sartori. Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela, editores.
4. Cristián Parker Gumucio. Gobernabilidad en América Latina: La importancia de la sociedad civil.
5. The Commissions on Global Governance, Our Global Neighborhood, Oxford University Press, New York, 1995.