

GOVERNABILIDAD EN AMERICA LATINA

**Diputada Isabel Allende Bussi
Presidenta de la Cámara de Diputados
de la República de Chile**

1. El concepto de gobernabilidad

Si bien la gobernabilidad es una preocupación antigua en el ámbito del ejercicio del poder, la palabra *governability* la utiliza por primera vez Samuel Huntington en la década de los setenta para referirse a un concepto restringido del ejercicio de la democracia que evitaría el exceso de demandas ciudadanas. El término es enriquecido posteriormente por varios autores y se legitima convirtiéndose en una categoría de análisis que adquiere gran importancia en la práctica política.

Existen muchas maneras de definir gobernabilidad. Para mí su expresión fundamental dice relación con la democracia. Los regímenes dictatoriales tienen en su esencia el germen de la ingobernabilidad, aun cuando utilicen la represión como recurso de dominio. En cambio la democracia dispone, entre otras ventajas, de mecanismos legitimados para resolver civilizadamente las discrepancias o las distintas opciones que se dan en la sociedad, recurriendo al acatamiento de las minorías a la opinión de las mayorías así como del respeto a las minorías por parte de las mayorías; todo ello, en el marco del Estado de derecho. Democracia y gobernabilidad son, por consiguiente, términos complementarios. El concepto de gobernabilidad dice relación, además de la democracia, con el funcionamiento estable de las instituciones, la legitimidad de los gobernantes, la cohesión social, un proyecto de país mayoritariamente compartido, el bienestar de la población, el respeto a la diversidad y el respeto a los derechos humanos.

También gobernabilidad es la capacidad de acción del Gobierno; la eficacia de sus políticas públicas, particularmente aquellas orientadas en beneficio de los sectores más desprotegidos; la capacidad para disponer de un sistema de educación equitativo y de calidad; la transparencia de la gestión pública, la confianza de la ciudadanía, la capacidad para construir infraestructura; para desarrollar o incorporar ciencia y tecnología, para resolver los conflictos sociales, para lograr consenso en materias fundamentales, para impulsar un crecimiento sostenido, para cautelar el medio ambiente y para anticiparse a eventuales crisis.

Ahora bien, gobernabilidad no es la mantención del sistema, al contrario, los sistema político-institucionales deben evolucionar para alcanzar una mejor democracia, mayor desarrollo y mayor equidad. Por lo tanto, la gobernabilidad es la capacidad de innovación, de prever escenarios futuros y de anticipar soluciones.

Tampoco la gobernabilidad significa ausencia de conflictos sociales, menos la proscripción de los conflictos sociales a través de métodos coercitivos. La gobernabilidad democrática resuelve los conflictos a través de canales que permiten el diálogo, la negociación y, en última instancia, por la decisión que adopta la autoridad competente en el marco de sus atribuciones legales, nunca excediéndolo. La gobernabilidad conlleva la capacidad de rectificación.

La gobernabilidad tampoco puede significar prescindir de los derechos de los ciudadanos, entre ellos, de las libertades y de las condiciones que hacen posible la igualdad de oportunidades.

La gobernabilidad debe incorporar la participación y la organización de la sociedad civil para que ésta cumpla un rol más protagónico en la defensa de sus derechos y en la formulación de sus anhelos y propuestas. De esta manera puede participar en el diálogo nacional y en la toma de decisiones sobre los grandes temas nacionales.

2. La gobernabilidad en América Latina y en Chile

América Latina superó el período de dictaduras militares que se prolongó entre las décadas del setenta y ochenta en la mayoría de sus países. Hoy existen regímenes democráticos después de un período de transición que significó superar anteriores estructuras de poder militar autoritario y represivo. Esta transición, aún inconclusa en países como Chile, ha requerido de un gran esfuerzo de gobernabilidad para evitar retrocesos.

En Chile el paso de la dictadura a la democracia se logró sobre la base de una gran coalición de centro izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia, que elaboró un proyecto de país que ha permitido el triunfo democrático de tres gobiernos sucesivos. La Concertación ha logrado establecer condiciones de paz y de confianza social que ha permitido el funcionamiento de las instituciones en términos democráticos. El prolongado período de transición que hemos vivido ha sido civilizado, los conflictos y las desconfianzas que hemos tenido han tendido a normalizarse después de la salida del ex dictador de la Comandancia en Jefe del Ejército y de su detención en Londres. Queda pendiente, sin embargo, reformar la Constitución Política y determinadas leyes que constituyen obstáculos para lograr una democracia más plena y más representativa.

Podemos afirmar que actualmente las democracias latinoamericanas son una realidad en proceso de perfeccionamiento, las que cuentan con una importante adhesión ciudadana. No obstante, en la mayoría de los países existe desconfianza frente a las instituciones y frente a los diversos liderazgos ejercidos, lo que es causa de ingobernabilidad.

Existe, asimismo, insatisfacción por el funcionamiento de la democracia. El Latinobarómetro recoge un índice promedio del 60% de insatisfacción con la democracia en el año 2002. Es en este fenómeno donde encontramos una de las causas de ingobernabilidad.

La insatisfacción tiene origen, además, en los déficit de bienestar manifestadas a través de la pobreza, la mala distribución del ingreso, la mala calidad de los empleos, las altas cifras de desempleo, la precariedad del empleo informal y la falta de expectativas futuras. La inequidad y la exclusión forzada produce falta de credibilidad en los gobernantes y en las instituciones representativas.

Chile tiene diferencias y similitudes respecto a los índices promedios de los países latinoamericanos. Por ejemplo, ha sido positivo que el país haya disminuido la pobreza a la mitad entre 1991 y el año 2000. Asimismo, en la década de los noventa Chile duplicó su producción, lo que le ha permitido alcanzar mayor equidad social. Ambos resultados han fortalecido la gobernabilidad. Entre las similitudes con los promedios de los demás países latinoamericanos están la falta de prestigio de instituciones como el Poder Judicial, el Congreso Nacional y los partidos políticos.

Afectan la gobernabilidad en América Latina la marginalidad social y el crecimiento no planificado de las ciudades. También son factores que inciden en la ingobernabilidad el tráfico de drogas, la violencia, la corrupción - particularmente la corrupción política - y la desigualdad de oportunidades.

La gran variable externa a nuestros países es la globalización, proceso que si bien genera oportunidades, también produce inequidad. El capital financiero especulativo es uno de los factores causantes de crisis en nuestros países. Hay dos efectos que son consecuencia de la globalización: por una parte produce una fuerte tendencia a la integración y la interdependencia y por otra produce procesos de fragmentación y conflictos culturales, de etnias, de nacionalidades y de clanes.

3. Requisitos para una mayor gobernabilidad

La gobernabilidad es una preocupación fundamental que nos convoca a reflexionar sobre condiciones o requisitos que hacen posible crear condiciones proclives para lograrla. Entre tales condiciones mencionaremos:

1. La democracia y sus instituciones son requisito fundamental de gobernabilidad. Es la democracia el sistema que permite alcanzar libremente acuerdos fundamentales entre los actores políticos y sociales, y facilita la formulación de un proyecto de país compartido. La democracia hace viable una relación armónica entre crecimiento y desarrollo y la solución de los conflictos a través del diálogo y la negociación, utilizando los procedimientos legitimados por las normas jurídicas propias de un Estado de derecho. La democracia tiene una connotación ética porque es la concreción de principios y valores. Los países deben plantearse el desarrollo de una cultura nacional democrática para que este concepto se internalice en la conciencia de las personas y se convierta en práctica cotidiana de vida.
2. Debemos mejorar la calidad de la política y de los partidos políticos. Es necesario que la política tenga un claro contenido ético, mayor rigor de análisis y mayor riqueza propositiva. El pragmatismo, la tecnocracia deshumanizada, la corrupción, la sobre oferta de promesas imposibles de cumplir, la pobreza del debate político, los recursos efectistas y meramente coyunturales de la política mediática y las prácticas populistas deben ser evitados. Ayudan a una mejor calidad de la política la transparencia y el límite del gasto electoral.
3. Los diagnósticos afirman que existe una crisis de representatividad. Los partidos políticos han perdido protagonismo y se han debilitado como mediadores de sectores ciudadanos. Los partidos deben mejorar su democracia interna, su transparencia, la calidad y responsabilidad de su militancia y sus propuestas y proyectos para la sociedad. La creación de espacios de reflexión y de estudio aportan a eliminar la improvisación y la liviandad o generalidad de sus propuestas. Los partidos políticos deben ponerse a la altura de la sociedad del conocimiento, donde éste adquiere centralidad, y tener capacidad técnica y especialización, ya que de sus filas surge un número importante de quienes asumen roles de conducción del Estado o ejercen liderazgos nacionales.

4. Los partidos políticos son imprescindibles. El desarrollo de ONG, los gremios, los sindicatos y los imaginarios colectivos que surgen en la sociedad no tienen capacidad para sustituirlos. Los partidos pueden elaborar proyectos de país o de Regiones y representar tras sus propuestas a una diversidad de organizaciones y sectores sociales. Los partidos políticos deben abrirse y trabajar con la sociedad para nutrirse de ideas y estimular el debate político. Los partidos disciplinados, con normas y procesos electorales internos legitimados, con transparencia en sus procedimientos y con propuestas debidamente fundamentadas, tienen mayor posibilidad de representar a la sociedad civil. La sanción a los actos de corrupción que pueda cometer su militancia, el término del clientelismo y del reparto de prebendas ayudan a mejorar la imagen y calidad de la política y de los partidos.
5. Enfrentar la pobreza es un requisito de gobernabilidad, además de constituir un imperativo ético. Una modificación del modelo de desarrollo predominante se hace necesario por su incapacidad de respuesta a las necesidades y expectativas de la población. El Estado debe garantizar la equidad social, es decir, debe establecer niveles aceptables de igualdad de oportunidades que permitan la movilidad social. Es importante no enfatizar desmedidamente la importancia de los equilibrios macroeconómicos prescindiendo de los equilibrios macrosociales. Asimismo, soy partidaria de establecer una correspondencia entre democracia política y democracia social.
6. Los países deben estimular los procesos de regionalización y descentralización del poder. Les corresponde establecer formas de consulta y participación social, modernizar los gobiernos locales y dotarlos de condiciones adecuadas para que puedan impulsar, con el apoyo del Gobierno central, el desarrollo regional a partir de sus propias decisiones.
7. La calidad y la equidad de la educación es otro de los componentes de la gobernabilidad. Esta permite el desarrollo humano integral, el acceso al conocimiento, el desarrollo de la creatividad, la innovación y ganar en competitividad.
8. Los regímenes políticos fuertemente presidencialistas se han vuelto relativamente ineficaces para establecer consensos y articularse positivamente con los Parlamentos. Un régimen político semipresidencial corregiría los excesos y las limitaciones de los Ejecutivos.
9. Como factor de gobernabilidad adquiere significación un nuevo concepto de seguridad hemisférica y seguridad en el ámbito planetario. El narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas no convencionales y las redes internacionales de delincuencia, se

instituyen en nuevas modalidades de amenaza a la paz; estos fenómenos requieren de mejores normas e instrumentos internacionales para ser enfrentados y, particularmente, de la cooperación de todos los países. En este ámbito existe una amplia posibilidad de colaboración entre los países europeos y latinoamericanos.

10. También la colaboración entre nuestros países puede expresarse en aportar a un clima internacional de paz, donde predomine el respeto a las instituciones internacionales y al derecho internacional. Sabemos que los conflictos internacionales tienen múltiples causas, entre ellas, la pobreza, las injusticias, los regímenes autoritarios y la violación de los derechos humanos. La paz no se consolidará si continúan existiendo el hambre, la falta de libertades, las injusticias y la opresión. Para enfrentarlas es necesario que entre los países de Europa y de América Latina se establezcan relaciones de cooperación y de solidaridad.
11. Asimismo, la cooperación internacional entre nuestros países puede ampliarse al área de la educación y de la cultura.
12. En cuanto a la globalización, es necesario evitar el efecto desestructurante que ésta produce. Para ello se requiere darle gobernabilidad política y gobernabilidad al movimiento de capitales especulativos. Sólo un proceso de globalización humanizado tenderá a disminuir la brecha entre países ricos y países pobres y entre ricos y pobres al interior de los países.

Estimados amigos, considero que medidas como estas apuntan a mejorar las condiciones de gobernabilidad de nuestros países.

Muchas gracias.

Biarritz, 26, 27 y 28 de noviembre de 2003.