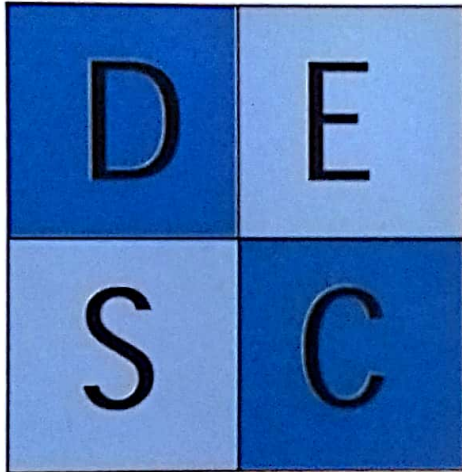


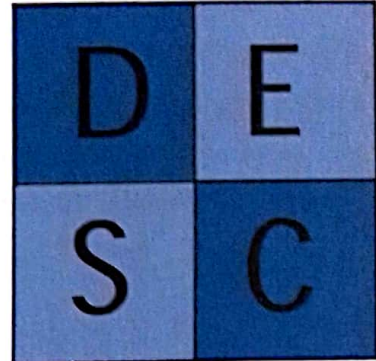
Los DESC y la governabilidad democrática

FUNDACIÓN



Serie Documentos Básicos Nº 3

FUNDACIÓN



**Los DESC y la gobernabilidad
democrática**

Serie Documentos Básicos Nº 3

Título: Los DESC y la gobernabilidad democrática

Fundación DESC

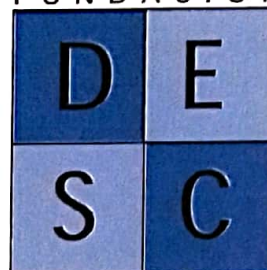
Director: Edgar Gutiérrez

Coordinador de programas: Marcel Arévalo

Diseño y diagramación: Natalie Renau

Fotografías: *elPeriódico* - Guatemala, y archivos personales

FUNDACIÓN



Derechos reservados

Fundación DESC

9a. Calle 24-28 zona 14, ciudad de Guatemala

Guatemala, Centroamérica

Teléfonos: (502) 2333 3853, (502) 2367 4381

Fax: (502) 2367 4385

Sitio web: www.fundadesc.org

correo electrónico: fundadesc@fundadesc.org

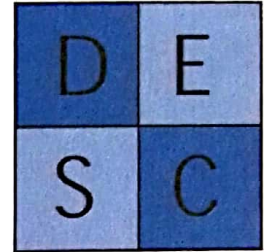
Primera edición: octubre de 2004

ISBN: 99939-69-28-1

Prohibida su reproducción total o parcial sin la debida autorización de la institución.

Impreso en Guatemala/ Printed in Guatemala

FUNDACIÓN



Fundación DESC

La Fundación Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es una entidad privada no lucrativa de servicio público, que fue constituida legalmente en 2004, con sede en Guatemala y proyectada hacia América Latina. Su misión es promover mediante análisis, estudios, herramientas metodológicas, acciones educativas y de difusión, un enfoque integral de los derechos humanos y vincularlo al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, a fin de procurar la cohesión social.

La Fundación DESC quiere sugerir a diferentes actores e instituciones políticas, sociales y estatales formas operativas y sistemáticas de analizar la realización de esos derechos procurando a la vez, mediante propuestas legales, de políticas públicas y procesos institucionales, su progresivo cumplimiento. Desarrolla, además, un sistema de observación a fin de establecer "alertas" en prevención de eventuales crisis de gobernabilidad.

La Serie Documentos Básicos forma parte del primer Plan Estratégico de la Fundación, configurando sus bases doctrinarias y el curso de los programas prioritarios que busca aplicar.

Contenido

1. Presentación
2. Diferencias en la conformación de las democracias en Europa Occidental y América Latina
 - 2.1 La integración del Estado Nacional
 - 2.2 El desarrollo económico nacional
 - 2.3 El papel central de la esfera pública
3. El concepto de gobernabilidad y el contexto histórico en que surge y se desarrolla
 - 3.1 La crisis de las democracias
 - 3.2 Las respuestas ideológicas
 - 3.3 La razón tecnocrática desplaza la razón política
 - 3.4 La siembra de la Comisión Trilateral
4. El desafío de la crisis de gobernabilidad democrática en América Latina
 - 4.1 Itinerario de la crisis de gobernabilidad
 - 4.2 Los límites de las políticas de ajuste
 - 4.3 El déficit de cultura democrática
 - 4.4 Los temas de la "alerta temprana" de la gobernabilidad

1. Presentación

América Latina es un caso particular en la historia de las identidades. Es una región que pertenece culturalmente a Occidente, pero no es plenamente Occidente. Y es que en ella existen culturas indígenas originarias y africanas que son parte importante de la realidad del hemisferio, y no pertenecen a Occidente.

Dentro de Occidente la posición de América Latina también es particular. Geográfica, económica y políticamente está más cerca de los Estados Unidos de América. Pero culturalmente su identidad occidental es más cercana a la Europa Ibérica y Latina que a los Estados Unidos.

En cuanto a la cuestión de la democracia la principal diferencia de la región con los Estados Unidos de América es la especificidad de este país –que lo diferencia a los otros–, por ser el único caso en la historia de una nación edificada desde su nacimiento a partir de principios políticos democráticos.

En cambio, en Europa y en América Latina la democracia se abre paso rompiendo estructuras económicas y políticas feudales y coloniales.

Esa es la razón por la que en este segundo documento de la Fundación DESC se intenta una muy breve y esquemática comparación centrada en algunos rasgos que diferencian el desarrollo de las democracias euro-occidentales a fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX, y su posterior consolidación después de la Segunda Guerra Mundial, y el proceso seguido por las democracias latinoamericanas, surgidas a fines del Siglo XX e inicios del Siglo XXI.



Foto: Cristina Quicler

Desde nuestra perspectiva, la más importante diferencia a considerar es la vocación por la equidad social como valor intrínseco de la democracia, que ha distinguido el caso europeo, y la hipertrofia de la dimensión político electoral, como único rasgo de la democracia, que se observa en el caso latinoamericano.

Allí parece residir la causa principal de la inestabilidad institucional de las democracias latinoamericanas, y la estabilidad que exhibe Europa Occidental.

Este documento analiza, esquemáticamente también, el tema de la gobernabilidad como un concepto equivalente al de "legitimidad", que ha surgido en la transición del capitalismo industrial y productivo de la posguerra, al capitalismo financiero y especulativo propio del proceso de globalización de los últimos 30 años.

2. Diferencias en la conformación de las democracias en Europa Occidental y América Latina

Las democracias de la "tercera ola"¹ que se han desarrollado en América Latina en los últimos 30 años tienen claras diferencias en su proceso de conformación histórica con las euro-occidentales. Esas diferencias explican, en parte, los desencuentros entre las democracias políticas latinoamericanas y las demandas de la sociedad para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales.

Para analizar esas diferencias, nos basaremos en la sistematización desarrollada por Carlos Franco.

2.1 La integración del Estado Nacional

A finales del Siglo XIX y principios del Siglo XX, los Estados Nacionales euro-occidentales estaban ya definitivamente consolidados y eran singularmente fuertes, incluyendo aquellos que, como Alemania e Italia, lograron tardíamente su conformación estatal-nacional.

Cuando hablamos del carácter consolidado de tales Estados, nos referimos al hecho de que, a través de procesos seculares y específicos, éstos habían pasado las cuatro fases que, de acuerdo a la teoría de Rokkan, –la más aceptada sobre la formación del Estado Nacional en Europa Occidental² tipifican su evolución histórica:

1. Los centros de poder dominan la periferia con vistas a construir la unidad territorial y poblacional del poder.
2. Los centros políticos de poder penetran y homogenizan culturalmente el territorio y la población.
3. La periferia territorial y poblacional se incorpora de manera gradual a la gestión del centro político.
4. Ocurre una relativa redistribución del poder desde el centro a la periferia, sin que se mengüe su autoridad y capacidad de control efectivo.

Estos procesos de integración se mostraron igualmente capaces de superar los obstáculos que, según el mismo Rokkan, se interpusieron en su desarrollo. Los centros políticos de los Estados no sólo habían vencido las antiguas resistencias de las periferias, luego de derrotar y separar las estructuras eclesiásticas del ejercicio del poder, sino que se revelaron particularmente aptos para administrar y regular dos tensiones características del Siglo XIX:

1. Los combinados efectos resultantes de la industrialización y urbanización, junto con los conflictos que oponían el trabajo asalariado y el capital.
2. La expansión colonial de los Estados europeos por la vía militar en amplias zonas de Asia y África.

Aunque elaboradas para referirse a la experiencia alemana, las ideas de Max Weber sobre el Estado moderno, su forma de dominio racional y legal y su devoto cuerpo de funcionarios y tecnócratas operando el interés nacional en los límites de la racionalidad instrumental expresaban, en mayor o menor grado, la realidad de la mayoría de los Estados nacionales europeo-occidentales.³

¹ Véase Fundación DESC, "Lo básico sobre los derechos económicos, sociales y culturales". Octubre de 2004.

² Cita por García Cotarolo, 1985.

³ Véase, por ejemplo, Max Weber, *Economía y Sociedad*. En particular el capítulo tercero de la primera parte y el capítulo noveno de la parte segunda. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

En resumen, las democracias europeas durante el período previo al surgimiento del nazi-fascismo, se desarrollan con Estados Nacionales consolidados y fuertes. Después de la Segunda Guerra Mundial, esa fortaleza crece con el despliegue del llamado "Estado de Bienestar", que es básicamente un Estado regulador.

En América Latina, en cambio, las democracias de los últimos 30 años surgen en condiciones de debilitamiento mundial del Estado Nacional, debido a los procesos de globalización y la eclosión de todas las diversidades que caracteriza a nuestra segunda modernidad; es un debilitamiento acentuado en la región por el peso del endeudamiento externo.

2.2 El desarrollo económico nacional

En Europa Occidental los países que habían adoptado la forma democrática de gobierno, venían promoviendo y regulando el desarrollo de dinámicos agentes y expansivas estructuras industriales que no sólo operaban en mercados nacionales, crecientemente integrados y relativamente protegidos, sino que competían y controlaban, con el apoyo político y militar de sus Estados, el mercado mundial de la época.

Desde el Siglo XIX las alianzas de políticos, empresarios y funcionarios en control de los Estados alentaron la industrialización capitalista por medio de estrategias económico-políticas relativamente estables.

En América Latina, en cambio, los procesos de democratización de fines del Siglo XX ocurren al mismo tiempo que acudimos al derrumbe del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, puesto en marcha después de la Segunda Guerra Mundial.

Los Estados democráticos latinoamericanos asumen la condición de des-industrializadores y promotores de un modelo económico basado en el dinamismo de las exportaciones de bienes primarios.



Foto: Mikhail Mietzel

2.3 El papel central de la esfera pública

Tampoco es posible entender la creación de la nueva forma de gobierno si no se la sitúa en las interacciones establecidas entre los Estados Nacionales europeos occidentales y sus sociedades. Eso incluye el desarrollo de la "esfera pública", que es resultado de dichas interacciones y que se transforman en un eje decisivo de la política entre fines del Siglo XIX y comienzos del Siglo XX.

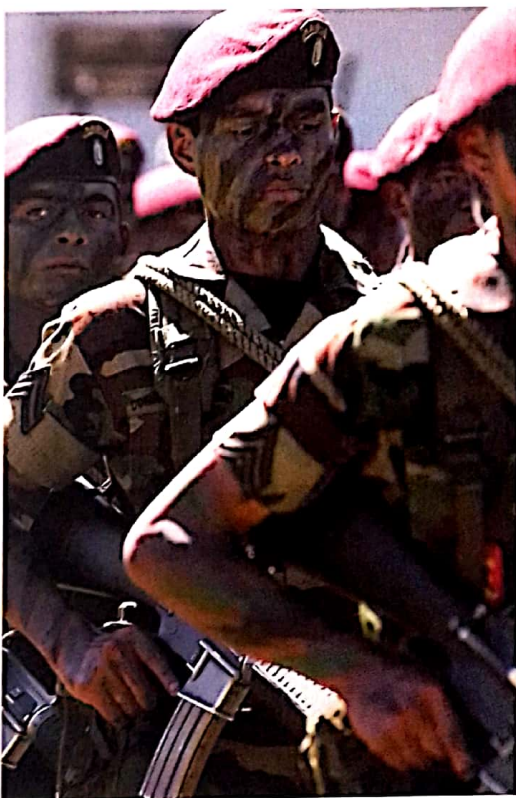


Foto: elPeriódico

En efecto, superados los regímenes absolutistas, consolidadas las monarquías constitucionales y sometidos los poderes ejecutivos al creciente control y fiscalización de los parlamentos, los Estados europeos hicieron descansar su desempeño en un amplio y estable cuerpo de funcionarios, que incluían administradores y tecnócratas, quienes operaban bajo criterios de racionalidad instrumental y en el marco de una legislación de la carrera pública que les garantizaba cierta autonomía de los avatares de la política cotidiana.

Aunque surgida en el periodo de los regímenes absolutistas a fines del Siglo XVIII, es sólo bajo las nuevas condiciones ya descritas, que la esfera pública se convierte en el espacio político y simbólico de los intercambios entre ciudadanos privados, representantes de organizaciones, grupos intelectuales y personal político, gravitando en torno al debate y la definición del "interés general".

Las democracias latinoamericanas, en contraste, se desarrollan en las últimas tres décadas bajo condiciones generales de adelgazamiento y restricción de la esfera pública, a la vez que una expansión ilimitada del ámbito privado en todas las sociedades.

Finalmente, y en resumen, las democracias europeas se desarrollan y consolidan como democracias sociales, mientras que las democracias latinoamericanas se instauran como democracias políticas, regidas por una forma de pensamiento que dice que la democracia es un código de procedimientos para organizar el poder, una forma de organización cuyo quehacer ya no está en manos del Estado decidir.

3. El concepto de gobernabilidad y el contexto histórico en que surge y se desarrolla

La democracia como ideal tiene presencia desde la antigua Grecia. Como teoría y realidad institucional abarca los siglos que van desde las revoluciones americana, inglesa y francesa hasta nuestros días.

En cambio la noción de gobernabilidad aparece apenas hace 30 años, cuando se inician los procesos de la globalización financiera que definen el carácter y el desarrollo capitalista en este último periodo.

El académico español Juan Carlos Monedero en su libro "La trampa de la gobernanza" presenta un lúcido análisis sobre la génesis y desarrollo del concepto de gobernabilidad, cuyas principales ideas resumimos a continuación.

3.1 La crisis de las democracias

Al aparecer los primeros síntomas de fatiga del "Estado de bienestar", y cuando crecen las críticas a las formas de representación política de la democracia en Occidente, el dilema de las sociedades se expone como: o seguridad o libertad.

La pérdida de contenido de los códigos tradicionales de auto-afirmación despertó el temor a caer en un estado general de desorden social. Además, la velocidad con que se globalizaron el capital financiero y las comunicaciones debilitó los códigos de la democracia social, desequilibrando el mundo de las relaciones laborales.

El concepto de gobernabilidad nació vinculado a una operación ideológica en el contexto de la Guerra Fría. Fue en el seno de la llamada Comisión Trilateral, impulsada, entre otros, por David Rockefeller, presidente del Chase Manhattan Bank,⁴ que se formuló en el primer antecedente de un gobierno mundial con participación de dirigentes públicos de los países desarrollados, grandes empresas y corporaciones, y académicos vinculados al liberalismo. De la propuesta de integración tripartita de esa alianza viene su nombre.

En las conclusiones de un estudio presentado en 1975 a la Comisión Trilateral, con el título "Las crisis de las democracias Informe sobre la gobernabilidad de las democracias", Huntington, en colaboración con el francés Crozier y el japonés Watanuki, establecieron las líneas de acción ante los dinámicos acontecimientos que sacudían el planeta desde finales de los años sesenta.

La economía internacional atravesaba por esos años una notoria recesión por los acomodos financieros y la subida de los precios del petróleo. La guerra de los Estados Unidos de América en Vietnam activó poderosas protestas sociales. Mayo del 68 en París expandió una ola de movilización de los estudiantes en casi todo occidente. Las reivindicaciones de ciudadanía de la minoría negra en los Estados Unidos de América, agitaron la vida política en ese país.

⁴ La Comisión Trilateral tuvo vigencia, sobre todo en los años setenta. Entonces se produjo una abundante bibliografía, tanto en los Estados Unidos de América, Europa y América Latina que analizaba sus documentos y el impacto de sus propuestas, especialmente bajo el gobierno de Jimmy Carter. Para efectos ilustrativos puede consultarse: Trilateral Commission, Task Force Reports; 1-7. New York University Press, 1977. Por otro lado, una serie de artículos de Noam Chomsky, Theotonio dos Santos, Celso Furtado, Samir Amin y otros publicados por el CIDE y la UNAM en México, el DEI y EDUCA en Costa Rica.

Watergate proyectó sus secuelas de desprestigio sobre el poder político en Washington. Las guerras de descolonización se multiplicaron en África y Asia. Movilizaciones sociales se desataron en todo Europa, pero con mayor ímpetu en Italia, reclamando la democracia de las empresas. La llamada "Revolución de los Claveles" en Portugal hizo despertar la democracia de los dos lados del Atlántico. Ocurrieron las huelgas extensivas al final del franquismo. Pero también llegó la emergencia de las guerrillas en América Latina.

No sólo Occidente sufría el sacudimiento. El bloque soviético se vio desvelado ante el mundo por el aplastamiento de la "Primavera de Praga" perpetrado por los tanques del Pacto de Varsovia en 1968.

3.2 Las respuestas ideológicas

En 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas dio "consistencia orgánica, institucional y normativa" al término Nuevo Orden Internacional. Eso significó revisar conceptos y prácticas de modernización que hicieron de los Estados periféricos meros observadores de la política mundial, mientras su crecimiento económico –nada despreciable– no se traducía en articulaciones internas, pero sí en dilatadas desigualdades sociales. Entretanto sus términos de intercambio comercial eran cada vez más favorables al centro industrial del mundo.

Otros pensadores, en cambio, veían con preocupación la creciente pérdida de capacidad de la democracia de garantizar la obediencia civil. Las sociedades estaban amenazadas por un ritmo de inflación que ocurría al mismo tiempo que las economías se estancaban. Eso puso en primer plano administrar las demandas laborales de aumentos salariales.

La conflictividad social fue recogida en la academia desde dos ópticas. La liberal puso énfasis en el efecto desestabilizador del déficit fiscal, y en la necesidad de dar al mercado la primacía. La marxista insistía en la transformación social y la superación de los Estados desde presupuestos socialistas.

Los años sesenta y setenta son de auge para el pensamiento marxista europeo, que, en algunas de sus vertientes, critica el autoritarismo de los regímenes de la órbita soviética y, a la vez, demuele la

democracia liberal. La discusión en la ciencia social occidental continuaba siendo, como había escrito el sociólogo Irving Zeitlin a finales de la década de 1960, un "diálogo con Marx".

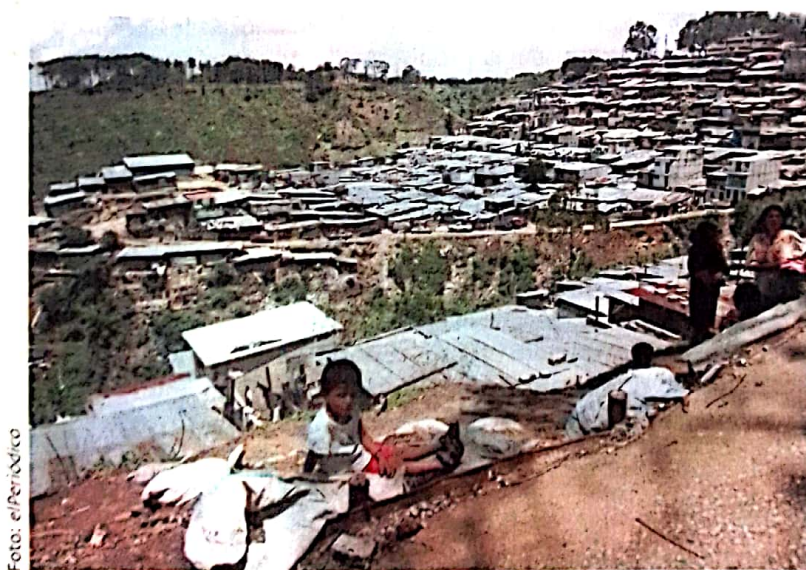


Foto: el Periódico

Pero la radicalización economicista de la mundialización neoliberal actualizó esa discusión al resucitar la imposición absoluta de la ley del beneficio basada en un mercado omnipotente.

En los años setenta, ya descritos, se puso en marcha una respuesta orientada a cambiar los parámetros del análisis: ya no es crisis de legitimidad, sino crisis de gobernabilidad.

Esta ponía el énfasis en las dificultades del liderazgo político, en la sobrecarga del Estado y en el auge de las reivindicaciones nacionales poscoloniales, así como en la necesidad de frenar las demandas populares y garantizar el gobierno de una sociedad que renunciara a la contestación.

Como recordaba, desde el ámbito filológico Lázaro Carreter, el término gobernabilidad "sólo aludía a la posibilidad o precisión de que fueran obedientes a quien gobierna".

El final del viaje lo refleja nítidamente, como recuerda José Vidal Beneyto, en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Lengua Española, cuando define la gobernabilidad (gobernanza) como el "arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".⁵

El mismo Vidal Beneyto ha dicho que las denominaciones políticas siempre precisan construcciones ideológicas asentadas sobre conceptos-fuerza. Estas palabras del poder nacen en círculos intelectuales (think tanks), recogidas por organismos internacionales; de ahí los asumen los gobiernos, que son los que informan a los medios, que lograrán finalmente que la ciudadanía las haga suyas.

3.3 La razón tecnocrática desplaza la razón política

Las tesis de la crisis de gobernabilidad señalan al desarrollo tecnológico como un factor de transformación que obliga a las sociedades a adaptarse a sus exigencias. Una suerte de determinismo tecnológico confunde estructuras y objetos con actores sociales. La tecnología se presenta como el descubrimiento del fuego: es neutral, no tiene dueño, responde a su propia lógica, quien lo necesita simplemente lo enciende y aparece.

Ese ocultamiento de la condición de pertenencia de la tecnología, como bien lo explicara Habermas en varios trabajos, es una manera de escamotear los intereses de quienes sí pueden desarrollar y controlar el desarrollo tecnológico.

La respuesta que adoptó progresivamente el sistema político, ante la petición social de participación y sus demandas de redistribución –que debían ser promovidas desde el Estado–, fue sustituir la vieja tradición humanista y procesarla por una cada vez más influyente tecnocracia formada en las universidades del liberalismo industrial, una clase que se creía portadora de las nuevas respuestas ante la crisis, capaz de administrar las instituciones y sus procesos, incluyendo la política estatal.



Foto: Alexander Joe

⁵ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Tomo I. 22ª Edición. Madrid, 2001. P. 1141.

Así, la tecnología ampliaba nuestra libertad de escoger, los parlamentos se convertían progresivamente en órganos técnicos, y la política se transformaba en una labor de expertos alejados de la simpleza de la gente de a pie.

Fue el comienzo de la crítica feroz a la ineficiencia (gordura, grasa, pesadez) del Estado, y la necesidad de someterlo a aeróbicos y liposucción para su adelgazamiento y buena salud. Era la fórmula de alargar su vida adulta, darle oxígeno y quemar a tiempo su grasa, para que su vida fuera de convivencia más o menos pacífica –no convulsa, como hasta entonces– con sus sociedades.

Esa “depuración” del Estado tenía necesariamente que afectar a los partidos políticos.

3.4 La siembra de la Comisión Trilateral

Para entender las propuestas de gobierno democrático de la actualidad, es preciso ir a la génesis de la formulación política ocurrida hace 30 años.

No se trata de caer en tesis conspirativas, sino de la utilidad, como respuesta eficaz de poder político, que tuvo la Comisión Trilateral al adoptar el análisis y las recomendaciones del ya citado trabajo sobre La Crisis de las Democracias.⁴

Al releer, después del tiempo transcurrido, las propuestas de políticas de este informe, es fácil constatar cómo ahora, muchas de ellas, forman parte del paisaje de programas de buen gobierno en los cinco continentes.



Foto: Juan Barreto

En síntesis, la Comisión Trilateral recomendaba para el mundo:

1. Descentralizar la administración pública.
2. Convertir los Parlamentos en órganos más técnicos y menos políticos, reduciendo el peso de las Ideologías revolucionarias sobre la sociedad.
3. Personalizar el poder para estimular la identificación de los ciudadanos y reducir sus exigencias de participación.
4. Hacer de los partidos órganos de gestión más que de discurso político; suprimir las leyes que prohíben su financiación por las grandes empresas y sumar la financiación desde fondos públicos.
5. Disminuir la influencia de los periodistas en los medios de comunicación.
6. Reducir los recursos financieros puestos a disposición de las universidades públicas, que generan excedentes de licenciados; programar la reducción de las pretensiones profesionales de quienes reciben una educación superior.

⁴ Huntington et al. 1975. Véase parágrafo 3.1

7. En las empresas, combatir la presión a favor de la autogestión o de la participación de los trabajadores en su dirección; en compensación, prestar más atención a las condiciones de organización del trabajo y dignificar el trabajo manual.
8. No confiar al azar el funcionamiento democrático, sino constatar y coordinar las experiencias políticas en los países integrantes de la Comisión Trilateral, tal como se viene haciendo en el terreno militar y económico.
9. Establecer una especie de Pacto Atlántico en el terreno ideológico, que detenga la excesiva voluntad de cambio en los países con exceso de democracia y preste ayuda a los países con déficit democrático.

Este es el modelo de modernización que se gesta a inicios del Otoño de la Guerra Fría. Se enuncia con crudeza en el momento mismo en que el capitalista desarrollado atraviesa una crítica ideológica profunda y padece notables reveses a través de acciones colectivas vitales.

Es un modelo que apuesta por un nuevo aire modernizador sin considerar suficientemente las conquistas sociales de la democracia, sólo el agotamiento de las respuestas ante demandas sin escenarios previsibles de estabilidad.

Por ejemplo:

1. La reducción del Estado en nombre de su eficiencia, confundiendo Estado eficaz con Estado mínimo, puerta por donde se introduce la separación neoliberal de política y economía, y hace trueque los derechos sociales con las políticas de caridad.
2. La perversión tecnocrática de la política, que rompe la fuerza transformadora de la historia cuyos agentes portadores son los movimientos sociales y sus expresiones políticas, los partidos, e institucionales, los parlamentos; la privatización de la política y su captura por parte de intereses privados.
3. El control de los medios de comunicación. Debemos reparar que hacia 1975 aún no se había descubierto la mayor manipulación pública y política que permitía la compra directa o indirecta de los *mass media*.



Foto: Cristóbal Herrera

4. Los cercos intelectuales de los sectores populares y su oneroso ingreso a los estudios superiores y el manejo tecnológico, incluyendo la marginalidad profesional y económica de los académicos vinculados a estos sectores.
5. El freno, y hasta reversión, a las manifestaciones democráticas de la economía.
6. El control administrativo, ideológico y, en casos extremos, militar de la democracia a fin de regular lo que se entendía en los círculos de poder de la pos Segunda Guerra Mundial como los "excesos de la democracia", de cuyos ejemplos era pletórica la década de los años sesenta. Búsqueda, en consecuencia, de modelos que cuidasen la forma democrática electoral y que trataran de encontrar mecanismos funcionales de sosiego y concertación ciudadana para la normalidad del mercado.

4. El desafío de la crisis de gobernabilidad democrática en América Latina

Es el tema de la sociología, la economía y otras ciencias, analizar los distintos ángulos, bondades y desventajas de la globalización y la democracia bajo su signo.⁷ Y se ha advertido en los foros oficiales que en América Latina la crisis de gobernabilidad es ya un modo de ser de las democracias de la región.⁸

Además, en Venezuela Hugo Chávez fue desplazado del poder por tres días; el Congreso peruano fue cerrado por Fujimori en 1992, y Ernesto Samper en Colombia estuvo cerca de ser removido de su cargo en una larga crisis institucional.

La crisis de la gobernabilidad es, pues, un dato de las democracias latinoamericanas.

Por ello la visión, los temas y preocupaciones han cambiado dramáticamente en estos años: de la preocupación por reformas estructurales se está pasando a hablar de desarrollo institucional; la crítica a los Estados fuertes es sustituida por la preocupación por los Estados débiles, la sustentabilidad de las reformas, por la sustentabilidad de las democracias.⁹

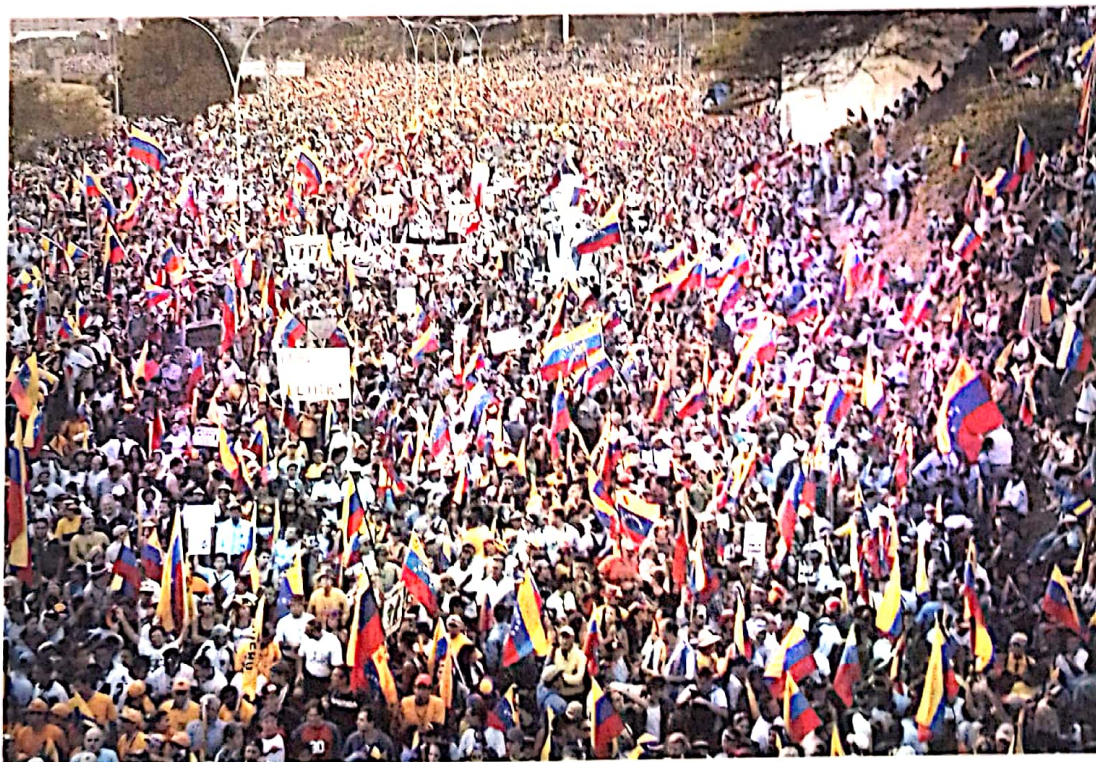


Foto: Gregorio Marrero

⁷ Véase, por ejemplo, César Verduga, *Gobernar la globalización. La historia que comienza*. Ed. Lumen. Buenos Aires, 2000. Y del mismo autor, *Las agendas del capitalismo global*. Ed. Lumen. Buenos Aires, 2003.

⁸ Véase los discursos de Edgar Gutiérrez, como ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA), Washington, marzo de 2003; la Asamblea General de la OEA, Santiago de Chile, junio de 2003; y en su presentación como Relator de la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, octubre de 2003. Con voz propia. *Una estrategia internacional para Guatemala en los albores del Siglo XXI*. (Documentos seleccionados sobre las actividades cumplidas en el Ministerio de Relaciones Exteriores en 2003 bajo la conducción del canciller Edgar Gutiérrez), Ministerio de Relaciones Exteriores. Guatemala, enero 2004.

⁹ Edgar Gutiérrez, *Un sistema de Alerta Temprana para la Gobernabilidad Democrática en el Hemisferio*. Presentación ante el Consejo Permanente de la OEA. Washington, 17 de marzo de 2003.

Como se sabe, gobernabilidad y democracia son conceptos distintos y pueden aparecer a veces como contradictorios. La democracia alude a la relación de una persona con su sistema político y se materializa simbólicamente en un voto.

La gobernabilidad, en cambio, encuentra su lógica en la relación de poderes efectivos. Todo ello lleva a reconocer a la gobernabilidad, de manera especial a la gobernabilidad democrática, como un hecho de naturaleza eminentemente problemática, porque cuando se gobierna lo que se pone en juego es un proyecto político de conducción del Estado y la sociedad.¹⁹

Lo anterior supone que la gobernabilidad debe ser puesta en su exacta dimensión que es la política, porque pone en juego las relaciones de poder que ocurren en una sociedad determinada y porque su evolución hacia una estabilidad sólida o precaria o hacia situaciones de inestabilidad revela la capacidad o incapacidad de los gobiernos para construir un interés general y para darle una dirección determinada al proceso económico, político y social.

Aunque las instituciones del Estado siempre están sometidas al desgaste propio de su ejercicio, lo que América Latina muestra en la última década es una tendencia "anormal" a la precariedad.

Las recurrentes crisis de gobernabilidad pueden bloquear el funcionamiento del aparato estatal de modo que debiliten e incluso destruyan las bases de los regímenes políticos democráticos.

4.1 Itinerario de la crisis de gobernabilidad

La última década ha mostrado en América Latina una tipología de crisis de gobernabilidad con cuatro momentos distintos y bien definidos:

1. La crisis de gobernabilidad como crisis de confianza
2. La crisis de gobernabilidad como crisis de conducción política
3. La crisis de gobernabilidad como crisis de legitimidad
4. La crisis de gobernabilidad como crisis del Estado

Aunque con especificidades en distintos casos nacionales, estas fases han tenido lugar en todas las crisis de gobernabilidad ocurridas en América Latina que fueron referidas.



Foto: Fabián Gredillas

¹⁹ Ibid. Con voz propia..., P. 193.

El hecho de que la solución de las crisis haya pasado por normas o interpretaciones Constitucionales, es una señal positiva de fortaleza de las instituciones democráticas, pero no debe llevar a nadie a la autocomplacencia, pues las causas estructurales y los factores desencadenantes de las crisis siguen presentes. Y nuevas rupturas entre el Estado, sus instituciones y los actores sociales por incapacidad de las instancias de mediación, puede poner en riesgo la democracia.

Una de las causas de la crisis de esta última década son los límites de formación de capital y ahorro, así como los desequilibrios sociales provocados por el modelo de ajuste, estabilización y reforma del Estado, aplicado en los años ochenta y noventa.

A esto se une la complejidad de unas sociedades cada vez más declaradamente plurales y multiétnicas, en cuyo seno se emergen actores sociales y políticos con potencial representatividad, como los indígenas, que en Guatemala representan más del 40 por ciento de la población, y las mujeres, que no son menos de la mitad.

4.2 Los límites de las políticas de ajuste

Todo parece indicar que las políticas de ajuste y la reforma del Estado aplicados en la región no permitieron avances sustanciales en la reducción de la pobreza ni en la mejor distribución del ingreso.

Los balances macroeconómicos que esporádicamente se alcanzaron no fueron acompañados, como ya se dijo, de crecimiento económico, mejoramiento de las recaudaciones fiscales, acrecentamiento del gasto social, ni aumento del coeficiente de ahorro e inversión.

Foto: Jesús Alfonso



En América Latina hay una tendencia al incremento de la conflictividad social y un creciente distanciamiento entre el Estado y la sociedad civil, en la década reciente a la que aludimos.

La agenda de temas y la lista de sectores conflictivos creció, pero, más significativo aún, fue que el diálogo cedió su espacio a la protesta violenta, lo que llevó a enfrentamientos entre los gobiernos y los sectores sociales, los cuales concluyeron, en varias ocasiones, con pérdida de vidas humanas y un saldo de frustración en ambas partes.

El actual contexto social y económico, político, institucional y cultural es favorable para el surgimiento de nuevos conflictos y para la concatenación de ellos con situaciones conflictivas preexistentes.

Notamos un creciente proceso de polarización no solo de carácter social sino también étnico-cultural.

4.3 El déficit de cultura democrática

Los sistemas políticos en la región suelen reproducir recurrentemente procesos de descoordinación, confrontación e incluso bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que, a menudo, se vuelve factor primordial en el desencadenamiento de crisis de gobernabilidad.

Hay otros casos, como lo ocurrido recientemente en Bolivia, donde la coordinación lograda Ejecutivo-Congreso ha carecido de correa de transmisión con la sociedad, por lo cual la crisis estalló fuera de las instituciones, proyectando la imagen de una institucionalidad estatal parapetada, prisionera de sus propios acuerdos y disputas por el poder, que finalmente fue cercada por una sociedad insurrecta.

El empeoramiento de las condiciones económicas y sociales, la extensión de la pobreza y la insatisfacción de las necesidades básicas, así como los bajos índices de desarrollo humano, el incremento de la informalidad urbana y rural, el deterioro de la seguridad jurídica y personal, y los efectos de la globalización, son otros tantos factores que contribuyen al desencadenamiento de conflictos sociales.

Hay que agregar que forma parte de este clima la sensación de cansancio en la sociedad sobre las formas negociadas como se abordan los temas conflictivos, que derivan en un aumento creciente de la violencia social y política, o bien el que las cosas no cambien.

Es una dinámica pendular que no es ajena a la escasa evolución de los valores de una cultura democrática y de respeto de los derechos humanos, tanto entre los agentes del Estado como en amplios sectores de la sociedad.



Foto: e/Perú/CCO

4.4 Los temas de la "alerta temprana" de la gobernabilidad

Descrito ese contexto de la gobernabilidad, pareciera claro que la región requiere de un cuidadoso seguimiento de los procesos de confrontación, una asesoría adecuada para la producción de ideas creativas sobre el manejo de situaciones conflictivas, así como de un proceso sistemático de observación de la marcha de los derechos económicos, sociales y culturales, y de la consolidación de valores democráticos que permita privilegiar siempre el diálogo y la negociación en la resolución de conflictos.



Foto: e/Periódico

Sobre los desafíos y temas compartidos en la región podemos destacar los siguientes:

1. El fortalecimiento fiscal e institucional del Estado, que incluya aumentos dramáticos en la recaudación y avances en la construcción de una cultura tributaria, para que el sector público pueda cumplir sus responsabilidades básicas.
2. El fortalecimiento del Estado de Derecho mediante modificaciones sustanciales en la estructura y funcionamiento del Poder Judicial.
3. La renovación, robustecimiento y democratización de los partidos políticos.
4. El relanzamiento de políticas de estímulo a la expansión del mercado interno y al desarrollo industrial nacional, para construir un circuito virtuoso con el dinamismo exportador, que permita recuperar el crecimiento económico y a la vez reducir el desempleo.
5. El mejoramiento sustancial de las políticas sociales y de seguridad ciudadana, para reducir la pobreza, atenuar la desigualdad y mejorar la calidad de vida del conjunto de los ciudadanos.
6. La profundización de los procesos de integración subregional y regional entre los países de América Latina, a fin de enfrentar en mejores condiciones los riesgos y aprovechar mejor las oportunidades que pueda ofrecer el Acuerdo de Libre Comercio de Las Américas (ALCA).

Sobre los mecanismos de mediación, es una constante en la región latinoamericana la ausencia o debilidad de estructuras institucionalizadas de tratamiento adecuado de conflictos sociales en el Estado; esta debilidad que debe ser superada.

Los Congresos deben ser potenciados como espacios de diálogo y aproximación entre la sociedad civil y el Estado.

Las oficinas del Procurador de los Derechos Humanos, o Defensorías del Pueblo, son otra entidad estatal de mediación, cuya credibilidad como vínculo entre el Estado y la sociedad civil es fundamental preservar, a la vez que se potencian sus capacidades de mediación.

El trabajo conjunto del Estado y la sociedad civil en la gestión de los dramáticos problemas de la pobreza y la exclusión, es otra forma concreta y eficaz de reducir las tensiones sociales que acompañan a las crisis de gobernabilidad.

La operación institucional para prevenir y evitar crisis de gobernabilidad es compleja y múltiple, pero para la Fundación DESC lo importante es abordarlo desde la perspectiva del mejoramiento de los derechos económicos, sociales y culturales en la región.



Foto: Jesús Alfonso

América Latina es un caso particular en la historia de las identidades. Es una región de pertenencia cultural occidental, pero con hondas raíces indígenas originarias, y relevante presencia africana. Sus nexos occidentales son también particulares: geográfica y políticamente está más cerca de Estados Unidos de América, pero sus identidades lingüísticas e históricas son más cercanas a la Europa Ibérica y Latina. La cuestión de la democracia también marca diferencias: la vocación por la equidad social como valor intrínseco de la democracia, que ha distinguido a Europa y la hipertrofia de la dimensión político-electoral, como único rasgo en el caso latinoamericano. Allí parece residir la causa principal de la inestabilidad institucional de las democracias latinoamericanas, y la estabilidad que exhibe Europa Occidental. Este documento analiza el tema de la gobernabilidad, como un concepto equivalente al de "legitimidad", que ha surgido en la transición del capitalismo industrial y productivo de la posguerra, al capitalismo financiero y especulativo, propio del proceso de globalización de los últimos 30 años.

ISBN: 99939-69-28-1



9 789993 969280

