

III CONGRESO INTERNACIONAL DE PENSAMIENTO LATINOAMERICANO

La construcción de América Latina

Autor: Lic. Adrián Rodríguez Chailloux.

Título de la ponencia: **Gobernabilidad: Una propuesta alternativa en América Latina.**

Dirección: Calle 23 # 749 Apto. 1 Entre B y C

Vedado, Municipio Plaza.

Ciudad de La Habana, Cuba

CP: 10400

Telf: 830-2348.

E-Mail: adrian@cips.cu

gchailloux@cubarte.cult.cu

Institución: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS)

Ministerio de Ciencia, Técnica y Medio Ambiente.

Resumen.

La actual situación del mundo contemporáneo se vislumbra como un proceso lleno de dilemas. El incesante proceso expansionista del capital monopolista trasnacional y sus estrategias asociadas, han conducido al sistema-mundo a una crisis que se acrecienta en cada momento; aunque desde posiciones nortecéntricas es muy común encontrarse un discurso que magnifica los “logros” alcanzados bajo la égida de la globalización neoliberal y justifica como necesarios los costos que en todos los órdenes han provocado la adopción de dichas políticas. En esta situación la política adquiere nuevos matices la mayoría de los cuales, van a estar definidos desde una perspectiva conservadora y legitimadora del actual orden social.

Un concepto que viene a conformar una nueva manera de asumir la política en la contemporaneidad latinoamericana viene a ser el término de Gobernabilidad. Este término se presentó sumamente útil a las elites de poder, para desplazar el eje de análisis sobre la democracia liberal y las contradicciones a ellas asociadas, hacia el de la Gobernabilidad del sistema. Ella poseía la virtud de ser una noción más técnica y centrada en la conservación del poder por parte de las elites frente a la diversidad de nuevos dilemas por las que atraviesan las sociedades latinoamericanas. O sea, desde entonces el debate no iba a estar centrado en la creación de sistemas más democráticos, sino en el logro de la Gobernabilidad.

Por eso, el empeño por tratar de precisar un concepto de Gobernabilidad que nos permita articular los problemas sociales, económicos, culturales y políticos que aquejan a nuestros países, es una tarea que se hace mucho más necesaria en el contexto latinoamericano contemporáneo. Hasta ahora la historia nos ha demostrado que desde los centros de poder hegemónicos se construyen una serie de recetas ajenas a nuestra realidad

para solucionar nuestros problemas, además de asumir acriticamente una serie de patrones que desconocen nuestra historia, nuestras particularidades.

Estamos, pues, en el deber de oponer una sólida conceptualización que nos permita apropiarnos teórica y prácticamente de un término sumamente importante en el debate político de la actualidad; pero enfatizando su capacidad para articular tanto los problemas políticos sociales, económicos y culturales. Es nuestro deber desarrollar el concepto y ponerlo en función de los intereses de las grandes mayorías de la sociedad..

Esta ponencia estará enfocada a demostrar cómo el concepto de Gobernabilidad, desde la perspectiva de las elites que están en el poder, significa la adopción de una postura conservadora, que pretende desplazar el debate y estudio de los problemas que afectan a nuestras sociedades hacia un marco tecnocrático, centrado exclusivamente en los problemas del ejercicio del gobierno. Además, pretendemos demostrar cómo el cumplimiento de las formulaciones que dictan las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), las cuales responden a los intereses hegemónicos estadounidenses, hacen posible la reproducción del sometimiento de los países subdesarrollados al servir de matriz a las conceptualizaciones están en boga en la actualidad latinoamericana y que fundamentan el ejercicio del poder. Por eso, uno de nuestros objetivos centrales será el de delinear una definición alternativa del concepto de Gobernabilidad, que nos permita articular aquellas dimensiones que hagan posible su funcionamiento efectivo en correspondencia con las demandas de la sociedad latinoamericana.

Gobernabilidad: Una propuesta alternativa en América Latina.

Introducción

La actual situación del mundo contemporáneo se vislumbra como un proceso lleno de dilemas. El incesante carácter expansionista del capital trasnacional y sus estrategias asociadas, han conducido al sistema-mundo a una crisis que se acrecienta en cada momento; aunque desde posiciones nortecéntricas es muy común encontrarse un discurso que magnifica los “logros” alcanzados bajo la égida de la globalización neoliberal y justifica como necesarios los costos que en todos los órdenes han provocado la adopción de las políticas neoliberales. En esta situación el quehacer político adquiere nuevos matices, definidos la mayoría de las veces desde una perspectiva conservadora y legitimadora del actual orden social.

Nuestra región no escapa a esta circunstancia. La década de los ochenta en América Latina marcan un período en la historia del área caracterizada por el fin de las estrategias desarrollistas, la adopción de las políticas neoliberales y el ascenso de gobiernos “democráticos” que sucedieron a las experiencias dictatoriales que asolaron a numerosos países de nuestra región. Se pensó que estos procesos iban a cambiar el cauce de las experiencias que antecedieron décadas anteriores. Sin embargo, hasta el momento, han significado un retroceso en las limitadas conquistas que se habían alcanzado. El aumento de la deuda externa, el narcotráfico, la pobreza, el hambre, las desigualdades sociales, la exclusión de grandes mayorías y la expansión ilimitada de una serie de conflictos sociales al interior de nuestras sociedades son males que están presentes en casi todos los países de la región. A pesar de todo ello, en esta situación de franco retroceso social, se hace un uso casi mesiánico de términos que intentan esconder la realidad imperante.

Un concepto que viene a conformar una nueva manera de asumir la política en la contemporaneidad latinoamericana viene a ser el término de Gobernabilidad. Su uso no fue un hecho casual o fortuito, mucho más cuando el debate y el estudio sobre la Gobernabilidad es un tema que se ha desarrollado desde hace mucho tiempo, tanto en el debate científico como político.

Las preocupaciones relacionadas con la noción de Gobernabilidad comenzaron a ingresar en la agenda de los políticos y estudiosos de los países desarrollados a mediados de los años 70, junto a la crisis de las economías desarrolladas, la cada vez mayor

diferenciación de las sociedades complejas, el surgimiento de los nuevos movimientos e identidades sociales, la parábola declinante del Estado de Bienestar y el auge de las concepciones sobre el papel del mercado.

A pesar del gran uso que se le da a la noción de Gobernabilidad, en la actualidad latinoamericana los perfiles del debate político y académico siguen siendo todavía borrosos, y es habitual que se haga un uso sumamente técnico y conservador del término.

Estamos, pues, en el deber de oponer una sólida conceptualización que nos permita apropiarnos teórica y prácticamente de un término sumamente importante en el debate político de la actualidad; pero enfatizando su capacidad para articular tanto los problemas políticos sociales, económicos y culturales, como los institucionales. Es nuestro deber desarrollar el concepto y ponerlo en función de los intereses de las grandes mayorías de la sociedad. La Gobernabilidad no sólo debe figurar como un conjunto de acciones y condiciones que deben cumplir los gobernantes, para asegurar su hegemonía.

Esta presentación está enfocada a demostrar cómo el concepto de Gobernabilidad, desde la perspectiva de las elites que están en el poder, significa la adopción de una postura conservadora, que pretende desplazar el debate y estudio de los problemas que afectan a nuestras sociedades hacia un marco tecnocrático, centrado exclusivamente en los problemas del ejercicio del gobierno. Además, pretendemos demostrar cómo el cumplimiento de las formulaciones que dictan las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) hacen posible la reproducción del sometimiento de los países subdesarrollados al servir de matriz a las conceptualizaciones que están en boga en la actualidad latinoamericana y que fundamentan el ejercicio del poder. Por eso, uno de nuestros objetivos centrales será el de delinear una definición alternativa del concepto de Gobernabilidad, que nos permita articular aquellas dimensiones que hagan posible su funcionamiento efectivo en correspondencia con las demandas de la sociedad latinoamericana.

La reacción conservadora construye el concepto de Gobernabilidad.

El origen de la utilización actual del término Gobernabilidad está íntimamente vinculado a su inclusión como problema por la Comisión Trilateral, durante la década de los años 70. Esta inclusión fue el resultado de un incremento en la insatisfacción y desconfianza que provocó el funcionamiento de las instituciones democráticas en los países desarrollados.

El punto que atrajo la atención de los observadores políticos que integraban dicha comisión fue que los gobiernos democráticos ofrecían una baja calidad en sus regulaciones y prestaciones, que las agencias gubernamentales no estaban siendo eficaces o eficientes en su desempeño (desde el manejo macroeconómico hasta cuestiones de orden público y de seguridad, por ejemplo), así como que, en un sentido más amplio, se hallaban en un estado de peligroso “desequilibrio” ante el aluvión de demandas sociales y la capacidad de los gobiernos para responderlas de manera satisfactoria. A tan elusivo y un tanto ambiguo “síndrome” de problemas es al que se le etiquetó con la noción de *ingobernabilidad*. Su esencia conservadora parte del supuesto de que la ampliación de la democracia, al permitir la articulación de mayores demandas de la Sociedad Civil frente al sistema genera la deslegitimación del sistema. Ante esta situación se empezó a hablar cada vez más de Gobernabilidad. Era una necesidad enfrentar el reto de resguardar el orden interno que asegurara la expansión capitalista. Gobernabilidad fue el concepto que sintetizó la reacción de los países del llamado primer mundo ante el deterioro institucional de los Estados asentados sobre los pilares del capitalismo monopolista transnacional.

Para los conservadores el mejor modo de salvar la democracia es limitar su ejercicio y, por ello, plantear la gobernabilidad como un problema propio de la democracia implica que a menudo es la misma democracia la que crea el problema: el exceso de democracia podría hacer a la sociedad moderna ingobernable, sea cual fuere su nivel de desarrollo económico. Además se hacía necesario articular el nivel de internacionalización de las relaciones capitalistas de producción y el rediseño de las políticas a escala global y local.

Las concepciones de la trilateral inspiraron a una primera corriente que se ocupó de la Gobernabilidad desde una visión estrecha, que la identificó con la capacidad de un gobierno de ejercer funciones de estabilidad y orden social apoyadas en la centralización del poder, una presidencia fuerte para la conducción efectiva de la política exterior, el control de la burocracia y el establecimiento de metas generales y políticas. Su preocupación central era mantener el poder y la autoridad de las instituciones políticas especializadas. O sea, había que disciplinar a la sociedad a través de mecanismos ideológicos o coercitivos, a fin de limitar su capacidad de demanda. Por eso, consideraban necesario devolverle al mercado la función de solucionar los problemas que el Estado asumió y que pesaban sobre los presupuestos públicos.

El debate acerca de la Gobernabilidad en la actualidad.

A diferencia de lo que ocurría en décadas anteriores, el contexto para el desarrollo del debate acerca de la Gobernabilidad desde la última década del siglo pasado, está dado por la aceleración de los procesos globalizadores. Por eso, el reconocimiento de la profundización y extensión del nivel alcanzado por la interdependencia de los nuevos procesos que caracterizan la actual etapa de desarrollo del capitalismo, ha creado la necesidad de construir el marco adecuado para el funcionamiento armónico de esos procesos, por parte de aquellos que tienen la capacidad de imponer una dirección determinada al orden mundial que ha de superar su actual carácter transitorio. Esta es la base de la extraordinaria atención y divulgación que está recibiendo el asunto.

Otra de las razones por las cuales la problemática de la Gobernabilidad viene ocupando significativos espacios en las preocupaciones de los círculos políticos y académicos internacionales se debe a que el derrumbe del socialismo, el cese de las contradicciones Este-Oeste, la supuesta superación del clima de Guerra Fría, los procesos de “transición democrática”, y las reformas de corte neoliberal, no parecen haberse convertido en condiciones suficientes para un fácil camino hacia el establecimiento de un Nuevo Orden Mundial acorde con los intereses de las principales potencias mundiales.

En América Latina los años ochenta del siglo pasado fueron considerados como la “década perdida”. Con el fin de la estrategia desarrollista y la adopción de políticas económicas neoliberales, se produce un extensivo proceso de endeudamiento que hunde a países como Argentina, Brasil y México, en una crisis económica prolongada, de la que se sale “aparentemente” con medidas coyunturales; pero estructuralmente no existió ningún cambio. Debido a esa situación una serie de países se ven en la necesidad de adoptar “políticas de ajuste estructural”, recomendadas –en realidad impuestas– por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), que acentuaban aún más los problemas que tenían. Estos ajustes coincidieron con la “marcha triunfal” del regreso a la democracia de los países que fueron asolados por dictaduras militares. Ante esta perspectiva, se pensó que los procesos de reformas orientadas al mercado harían posible regímenes mucho más democráticos. Esto fue avalado no sólo por los políticos con sus tradicionales discursos demagógicos, sino también por una casta de intelectuales y algunos sectores de la izquierda que se plegaron al sistema imperante.

Con el transcurrir de los años se ve con más nitidez como ambos procesos son contradictorios, como provocan una serie de problemas de difícil solución a un Estado cada vez más redimensionado. La corrupción, la pobreza, el narcotráfico, los fraudes electorales, la pérdida de credibilidad de los partidos tradicionales, las frecuentes crisis económicas, las amplias desigualdades sociales, entre otros males, empiezan a campear con gran intensidad en la región. El problema de atemperar ambos procesos – las reformas orientadas al mercado, y los procesos democráticos-, algo que se sabía que era imposible desde marcos legítimamente democráticos, viene dado por la implementación de una concepción de Gobernabilidad de raíz conservadora. Pero al recurrir a este concepto de Gobernabilidad, como válvula de escape a los problemas que afectan a nuestras sociedades, ya no era posible retomarlo en su forma primigenia, tal y como lo definió la Comisión Trilateral, sino que se hacía necesario ajustarlo a las nuevas coyunturas por las que atraviesa el mundo, tomando mucho de las conceptualizaciones que elaboraron los centros hegemónicos de poder y las IFI, las que también se vieron sometidas a un proceso redefinición de sus políticas por el fracaso de las estrategias económicas adoptadas desde principios de los ochenta.

Siguiendo el criterio metodológico brindado por Manuel Alcántara, podemos señalar que a lo largo de las tres últimas décadas el tratamiento del tema ha pasado por escalones diferentes - los *problemas de la democracia, las reformas del Estado y el papel de la Sociedad Civil* y la *capacidad de fomentar un modelo de desarrollo*

En un primer escalón nos encontramos con los problemas de la democracia, en el que se establece una relación contradictoria entre Democracia y Gobernabilidad. Aquí podemos encontrar los análisis de autores que parten del criterio de que la Gobernabilidad, al expresar una cuestión de poder, entra en contradicción con la propia Democracia, la cual respeta la lógica de la igualdad. Pero la historia muestra espacios que son ignorados la mayoría de las veces en estos análisis. En la evolución del pensamiento político liberal, la democracia liberal se ha manifestado como un término que encierra grandes contradicciones, ésta ha sido asumida como un tipo ideal que varía en función de los intereses de la clase hegemónica. La propia lógica del capital transnacional ha posibilitado que se obvien ciertas contradicciones, pero en ocasiones se llega a momentos en que esas contradicciones amenazan el sistema y es necesario recurrir a soluciones autoritarias o a un

supuesto cambio entre las elites que están en el poder, legitimado a través de elecciones casi siempre fraudulentas. Esta contradicción, se trata de resolver creando una serie de condiciones que hagan posible la *governabilidad democrática*.

Como bien planteara B. Stolowicz: “ la relación entre Democracia y Gobernabilidad no es una simple moda, sino un dato exitoso de la ofensiva ideológica dominante desde la década de los setenta y todavía presente en la actualidad. De manera creciente la búsqueda de la Gobernabilidad sustituyó la discusión sobre los fundamentos esenciales de la democracia. Sustituir la discusión de cómo disminuir la desigualdad y la exclusión social como fuentes de conflicto, por la de controlar los conflictos implica mantener el status- quo y legitimar las prácticas dominantes”¹.

El ideal democrático que abunda en la actualidad latinoamericana esta centrado en un conjunto de principios básicos, los cuales fueron pactados entre las elites más reaccionarias y los políticos de oposición dispuestos a cooperar con el afianzamiento del sistema². Este pacto se basa en una serie de condiciones que deben cumplir todas las partes en juego. Las fuerzas “democráticas”, cuya victoria se prevé, deben dejar claro que continuarán aplicando la política de “ajuste estructural” orientada hacia el mercado y limitando el accionar del Estado en la vida económica. El aparato represivo del Estado, en particular las fuerzas armadas y el poder judicial, deben permanecer intactos y no pueden ser sometidos a ningún control efectivo por parte de políticos elegidos por vías democráticas. A su vez, el sistema político se construye de manera que resulte imposible que los representantes, una vez elegidos, corran el riesgo de recibir alguna presión desde abajo. Este ideal de Democracia se introduce con la finalidad de satisfacer y calmar a las masas descontentas que protestan, y no de movilizarlas o de abrirles nuevos canales de participación, de manera que escapen del control desde arriba. De esta manera, se logra que ese ideal democrático no sea incompatible con el logro de la Gobernabilidad. Pero la historia muestra mucho más que verdades ocultas, hasta ahora lo que ha propiciado este

¹ Stolowicz, B: “La gobernabilidad como dominación conservadora”. En: “El mito de la gobernabilidad”, H. Yanéz (Compilador), Editorial Trama. Quito, 1997. Pp 40.

² Meschkat, Klaus: “ Democracia y democratización en América Latina”. En: “El mito de la gobernabilidad”, H. Yanéz (Compilador), Editorial Trama. Quito, 1997. Pp 89.

ideal es una perenne crisis de Gobernabilidad que hace cada día más difícil sostenerse en el poder a estas elites.

La relación entre democracia –liberal- y capitalismo es una de las grandes contradicciones que hacen difícil plantearse soluciones eficaces a los problemas en que están sumidos nuestros países. El concepto de Gobernabilidad desde la reflexión conservadora propicia el desplazamiento del eje de análisis. Ya no se examina la cuestión de la viabilidad de estas sociedades, sino los problemas causados por la Democracia en ellas. Desde los círculos más reaccionarios se reconocen dichos problemas. El propio Huntington, llega a señalar que los procesos de democratización, al estar abocados a ampliar la participación de amplias mayorías rápidamente, entra en contradicción con los supuestos de la liberalización económica que impulsa el desarrollo de las clases más privilegiadas. La solución que brinda Huntington, fiel a su tradición, es netamente conservadora: la creación de gobiernos autoritarios, la supresión de las libertades de las mayorías que puedan llevar a entorpecer los planes de las elites en el poder³.

Otro de los escalones en que se ha movido la definición de Gobernabilidad es el que se refiere a la reestructuración del Estado y el papel de la Sociedad Civil y a la capacidad de fomentar un modelo de desarrollo que facilite la prosperidad de los países menos avanzados, a partir del supuesto de que la democracia y el crecimiento económico son inseparables y que la Gobernabilidad es una condición esencial para el Desarrollo. En este ámbito se mueven las propuestas de Gobernabilidad, enfocadas en la contradictoria relación entre Estado, Sociedad Civil y Sector Privado y el reconocimiento de los problemas de la agenda social, que promueven las IFI.

Es posible ver que en este escalón están presentes la mayoría de las propuestas realizadas en América Latina. En este sentido, son válidas las palabras de H. Yanes⁴ quién señala que en América Latina existen dos grandes tendencias o visiones en cuanto a entender el tema de la Gobernabilidad. Una que tiene una carga normativista en la comprensión de la gobernabilidad en términos de una dimensión de relaciones entre gobierno y sociedad civil; pero donde el peso institucional es muy grande. Es decir, la Gobernabilidad como un problema de reformas del Estado, capacidad de las instituciones y

³ Huntington, S: ¿Cuál es el precio de la libertad ?. En: Revista Facetas #2 1994. Servicio Cultural e Informativo de los EE. UU. Washington. Pp 2- 8.

de los gobernantes. Y por otra parte, se entiende la Gobernabilidad como relaciones entre gobierno, Estado y Sociedad Civil, pero haciendo énfasis en los asuntos de la agenda social.

Semejantes visiones, a pesar de reconocer el papel de la Sociedad Civil a través de la presencia de nuevos actores, presentan correspondencia con la estrecha reconstrucción de los “límites” de reproducción de los sujetos que los tradicionales discursos del poder, de factura conservadora, “decretaron” como santuarios esenciales para la existencia de esos actores. Para los procesos de democratización, la escena es “finita”: son las elecciones, los partidos, los pactos entre las elites empresariales, sindicales, militares, y las cúpulas tradicionales, los que determinan los niveles de Gobernabilidad de estas sociedades⁵. Estas propuestas, en mucho, no se alejan de los criterios que emiten las IFI y la comunidad de donantes, adoptando acríticamente todo un conjunto de nociones asociadas a los problemas del “buen gobierno”, que dictan estas instituciones, como son la honestidad, predictibilidad, rendición de cuentas, responsabilidad (accountability), etc.

Como antes hemos visto desde finales de la década de los ochenta, en al medida que se fue exacerbando el reinado indiscutible del mercado y sus efectos críticos, la utilización del término de Gobernabilidad adopta nuevas dimensiones. El empleo del término para las IFI va ha ser sumamente útil, porque le permitió a estas y a la comunidad de donantes en general salir del callejón sin salida, que en el ámbito intelectual y práctico, había sido impulsada por su exagerada confianza en los ideales del libre mercado. Y por otro lado, les hizo posible centrarse en cuestiones sociales, relacionadas con los programas de reestructuración económica enfocadas al logro del desarrollo económico.

En un informe realizado por el Banco Mundial en 1989, sobre la situación en África, se acuñó la noción de *governance*⁶, para referirse a la capacidad del gobierno para manejar el proceso de desarrollo económico, a la transparencia y eficacia administrativa espacialmente dentro del sector público.

⁴ Yanes, H.: Gobernabilidad, Revista Análisis de Coyuntura.#1 AUNA. La Habana 5 de Marzo de 1997.Pp, 11.

⁵ Guido,R y Fernández, O: “El juicio al sujeto: Un análisis de los movimientos sociales en América Latina” Editorial Flacso. México. 1990. Pp, 134

⁶ El Banco mundial identifica tres aspectos atinentes al contenido de “governance”: a) la forma del régimen político, b) el proceso de ejercicio de la autoridad en la administración (managment) de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país, c) la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y cumplir (discharge) sus funciones. Este ha declarado que el régimen político se coloca fuera de su atención, Véase “ Governance and Development” World Bank, Washington, 1992.

En la misma línea marcha la propuesta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el objeto de alcanzar la Gobernabilidad en los países en “vías de desarrollo”. Su definición es expresada de la siguiente forma: “Ejercicio de autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Abarcando los complejos mecanismos, procesos e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto a sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones jurídicas”⁷.

Las IFI centran su análisis en tres dimensiones fundamentales y de su relación armónica va a depender la Gobernabilidad. Estos son: el **Estado**, como espacio político y jurídico, que no debe trascender más allá de sus fronteras redimensionadas; el **Sector Privado**, que genera empleos e ingresos; y, por otra parte, la **Sociedad Civil** que va a facilitar la interacción política y social, movilizand o grupos para la participación en actividades económicas, políticas y sociales, por lo que se necesita de una Sociedad Civil fuerte.

Pero cuando esas instituciones se refieren al fortalecimiento de la Sociedad Civil en América Latina, se está haciendo mención a una esfera que teóricamente debe permitir que el individuo se reafirme en toda su amplitud frente al poder del Estado, se autogubierne, sea autónomo, independiente, responsable de su propia vida y no alguien dependiente del aparato estatal, tal y como propugna el pensamiento (neo)liberal. Es el espacio donde el individuo va encontrar su libertad, sinónimo a su vez de la tan ansiada libertad de empresa y elección, del “dejar hacer”. Así se magnifica en la escena el papel del Mercado, como corrector de todas las relaciones en la sociedad. Este criterio se fundamenta en la necesidad de una Sociedad Civil fuerte, con una sólida presencia del mercado regulando todas las relaciones sociales, y de un Estado cada vez más redimensionado, limitado a funciones básicas, que ejecute funciones coercitivas en contra de los grupos contestatarios y de todos aquellos que se opongan a la “mano (de hierro) invisible”. Esta es la lógica que preside, a partir de ella, entonces, se hablará de igualdad, de democracia, de participación, de elecciones, de pluralismo, de justicia social, etc

⁷ Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible. Política del PNUD, 1997. Pp 3.

En la actualidad la noción de Sociedad Civil viene a desempeñar un papel fundamental en las teorizaciones sobre la Gobernabilidad. La interacción propia de ésta, así como su relación con el Estado, posibilita que la Gobernabilidad deje de ser un asunto de ingeniería en el ámbito de la cúpula del Estado, para pasar a ser un proceso más complejo en el que deben interactuar un conjunto de actores. Por lo tanto, la Gobernabilidad no es el producto de la capacidad de un gobierno para ser obedecido por sus propios atributos, sino la capacidad de todos los actores políticos para moverse dentro de determinados parámetros, sin amenazas de ruptura. Pero a la vez, esto requiere que todos los individuos tengan una participación real y efectiva en la creación de las reglas de juego que identifiquen los modos de actuar, algo que casi nunca se cumple. Dichas reglas son hechas por las elites, las mayorías no tienen derecho a participar, sólo deben obedecer los procedimientos sin crear dislates.

Con las propuestas de las IFI se adoptó una definición menos agresiva que las propuestas difundidas por el Consenso de Washington. Pero detrás de esta idea hay un trasfondo importante. La definición brindada por dichas organizaciones adopta un carácter más técnico que las propuestas que marcaron el análisis sobre la Gobernabilidad con anterioridad. De esta manera, excluyen cualquier sospecha de que están excediendo los límites de la autoridad de los Estados nacionales. Según sus estatutos estas carecen de la potestad para intervenir en cuestiones políticas; sin embargo son evidentes las implicaciones políticas del tipo de reestructuración que se requería para crear un marco donde los mercados modernos funcionaran adecuadamente. La ayuda que las IFI brindan va a estar condicionada por los criterios que ellas mismas emiten acerca de la acción y consecución de un “buen gobierno”.

Estas propuestas no debilitan en ningún caso las políticas de libre mercado, sino que, por el contrario, las afianzan, a partir de las condiciones específicas por las que transita el mundo. No se pretendía cambiar las modalidades de planeación de la política económica en países gravemente endeudados, donde la presión internacional determinaba las grandes líneas de muchas de las decisiones económicas fundamentales. Se trata de programas diseñados no sólo para reducir el tamaño del Estado y hacerlo más “eficaz”, sino también para desplazar el equilibrio de poder en la sociedad desde los gobiernos y el sector público a los individuos y grupos privados. Por eso, en ellas nunca se habla de clases, con lo que se cumple uno de sus objetivos centrales: la privatización de amplios

sectores de la economía productiva y de servicios. Los líderes de las IFI insistían en que las políticas descentralizadoras y privatizadoras, además del impulso a las políticas macroeconómicas del libre mercado, abrirían nuevas vías para la interdependencia del espíritu empresarial y la participación. En fin, no es más que una reconceptualización del término de Gobernabilidad, que generaban los centros de poder, ahora enfocada al logro del “buen gobierno”, la cual permite subordinar más a los Estados de los países subdesarrollados y es susceptible de ser empleada para formular políticas de choque ante la crisis configurada en muchos de esos Estados.

De este modelo interpretativo van a partir la mayoría de los análisis existentes en la actualidad, que marcan los análisis sobre la Gobernabilidad en América Latina, más cuando el término es asumido para eliminar los dislates de los procesos de reformas tanto “democráticas” como económicas ante situaciones de crisis en un mundo cada vez más globalizado.

Hasta el momento la única diferencia que podemos constatar entre las propuestas que brindaron los trilateristas y las que abundan en la actualidad, están centradas en que las actuales⁸ tienen un cierto reconocimiento de problemas económicos y sociales, pero a su vez siguen reproduciendo muchas de las ideas que marcaban los estudios de los Trilateristas. Los análisis políticos-institucionales, funcionamiento del gobierno (específicamente del Poder Ejecutivo, así como también del Legislativo y Judicial), relaciones entre los poderes y con el resto de la sociedad, siguen marcando el estrecho cauce que la mayoría de las veces se nos muestra como dimensiones a seguir para un análisis sobre las condiciones de gobernabilidad en cualquiera de nuestras sociedades.

La actual multidimensionalidad que adquiere el término de Gobernabilidad, no debe llevarnos a equivocaciones, es innegable que se siguen privilegiando los factores referidos a las acciones de los gobiernos, principalmente del poder Ejecutivo, y a la vez, como éste debe establecer una serie de parámetros, para la participación de actores políticos estratégicos en un

⁸ Acá podemos ver las conceptualizaciones brindadas por Ángel Flisfisch: “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión”, en *Revista Mexicana de Sociología*, #3, Julio- Septiembre 1989. Pp 113- 133; Manuel Alcántara: “Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio”; Luciano Tomassini: “Estado, Gobernabilidad y desarrollo”, en *Revista de Ciencias Políticas*, vol. XIV, #1- 2. Pp. 23- 61; Michael Coppedge: “Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina”, en *Revista Síntesis*, #22. Pp. 61-88; Salvador Giner y Xavier Arbós: “La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”, entre otros

marco legítimo, estable y eficaz; aunque desde las concepciones brindadas por las IFI, se adopte una definición más técnica, que esconde la preeminencia de los factores políticos-institucionales. Por esa razón, en la mayoría de los análisis latinoamericanos el examen sobre la crisis de Gobernabilidad parte de una perspectiva normativista, concentrada en los marcos institucionales, frecuentemente restringidos al gobierno y al comportamiento de los principales actores políticos.

Como habíamos planteado anteriormente, el concepto de Gobernabilidad adquiere un significado netamente utilitario y su carácter es conservador, frente a la nueva situación por la que transita el mundo, a la vez que se hace poco visible un progreso teórico en lo que a la definición de Gobernabilidad respecta, exceptuando algún que otro reconocimiento a factores de índole económico y social. Lo llamativo de estas propuestas es que en ellas nunca se hace un análisis a fondo de las causas de las crisis de Gobernabilidad de nuestras sociedades. Todos los exámenes, parten de los problemas coyunturales que han sido provocados por las contradicciones existentes entre el proceso de democratización y la adopción de políticas económicas de corte neoliberal bajo la lógica de la globalización, y se tratan de resolver cumpliendo una serie de puntos que hagan posible la Gobernabilidad democrática, sin hacer mención a la grave crisis estructural que presentan nuestros sistemas.

Hacia una concepción alternativa de Gobernabilidad.

Partiendo de lo antes examinado, una recurrente dificultad a la que hacemos frente al tratar de definir la noción de Gobernabilidad se origina en su reconocido carácter multidimensional. Ello, sin embargo, nos obliga a definir esas dimensiones con mayor precisión, así como a esclarecer el modo en que se articularían en una caracterización – analíticamente congruente y empíricamente contrastable- de la categoría más compleja que la sustenta. Por otra, parte debemos agregar el hecho de que las dimensiones analíticas que han sido habitualmente reconocidas como constitutivas de la Gobernabilidad, no son términos simples ni de fácil caracterización, sino que revisten, a su vez, un carácter esencialmente controvertible, el cual se traslada, consecuentemente, a la propia noción de Gobernabilidad, lo que dificulta notablemente la tarea de arribar a una definición consensuada.

En vista de las dificultades para arribar a una definición de Gobernabilidad que se corresponda con la realidad latinoamericana, algunos autores se han mostrado comprensiblemente escépticos ante la posibilidad de alcanzar una conceptualización

rigurosa de Gobernabilidad, e incluso han sugerido su abandono como categoría analítica útil para el estudio de los fenómenos políticos. Sin embargo, podría decirse que este hábito escéptico ha rodeado desde siempre otros conceptos igualmente multidimensionales y controvertibles – tales como los de "desarrollo", "bienestar", "modernización", etc. -. En todo caso, no parece aconsejable abandonar el examen del concepto de Gobernabilidad, entre otros motivos, porque ella establece puntos de mira integradores para el análisis de problemas sociales, políticos, ideológicos, económicos, aunque su mismo carácter haga difícil la tarea de operacionalizarlos de una manera precisa. De hecho, quizás uno de los atractivos teóricos que entraña la problemática de la Gobernabilidad sea tratar de articular analíticamente, un conjunto de conceptos, que han venido confrontando ni más ni menos que el cauce principal de la reflexión política desde tiempos lejanos.⁹

A partir de lo anteriormente expresado, y siguiendo en mucho las ideas brindadas por García Bríos¹⁰, vamos a entender el término de Gobernabilidad como:

La capacidad de gobernar a través de la relación dirigentes y dirigidos, en la cual estos últimos tengan una incidencia real y efectiva en el proceso de toma de decisiones, para hacer efectivas políticas tanto sociales, económicas y culturales en toda la sociedad en un marco legítimo y estable que a la vez se encuentre sustentado por un necesario y mayoritario consenso. Comprende la acción de administrar los recursos del Estado y a través de ello, administrar la sociedad, pero es además, y por encima de todo, una faceta importante de la acción de conducir un modelo de desarrollo en el cual no sean elites en el poder las que tomen esas decisiones que afectan a toda la sociedad, sino que esa facultad tiene que incluir la participación masiva de todo el organismo social. Un modelo en el cual no se busca dirigir con el apoyo de las masas y bajo una determinada legitimación ideológica, sino que se aspira a lograr alcanzar la dirección de los individuos como seres sociales por sí mismos, en un proceso de renovación permanente de la autoridad, enfocada al autogobierno.

Esta definición nos permite articular una serie de dimensiones que son de importancia vital para el estudio de la Gobernabilidad, sin dejar de reconocer otras que igualmente son

⁹ Ibídem, pp 163.

¹⁰ García Bríos, J.: Gobernabilidad, Democracia y una nueva Ciencia Política, Editora Política. La Habana. 2000.

válidas para el estudio de la gobernabilidad¹¹.

Las dimensiones de la Gobernabilidad que consideraremos más sobresalientes son:

(a) **Legitimidad**, entendida como la condición de aceptación que tiene la autoridad, o más ampliamente, el poder a la vista de toda la sociedad;

(b) **Eficacia**, tomada en el doble aspecto de la idoneidad de las políticas diseñadas por el gobierno para reducir las contradicciones y desigualdades presentes en la sociedad y distribuir equitativamente las riquezas

(c) **Democracia**, según Fernando Vallespín¹², la democracia no existe más que como ideal, o mejor, ideales que se corresponden a distintos modelos normativos. Sus diferentes concreciones históricas expresan, así, la forma a través de la cual esos ideales se intentan adaptar a los límites y condicionantes sociales particulares y también históricos. Siguiendo la anterior afirmación podemos señalar que la democracia es un tipo ideal que siempre va a estar en constante desarrollo, identificada cada vez más con el tema del autogobierno y el progreso de ésta, con la ampliación de los campos en los que los métodos de autogobierno son puestos a prueba, respondiendo dos preguntas centrales: “¿quién gobierna?” y “¿cómo gobierna?”. Tratando de ser más exactos y siguiendo el criterio brindado por Marta Harnecker¹³, podemos plantear que la democracia va estar nucleada en torno a tres aspectos fundamentales: el problema de la representatividad y los derechos ciudadanos o la democracia política, referida al régimen político que pone el acento en la libertad de elegir gobernantes y en los derechos civiles de todos los ciudadanos; el problema de la igualdad social, referida al componente sustancial real o social, lo que implica la solución de los problemas más sentidos por la población, cosas que permiten avanzar hacia una sociedad más igualitaria; y el problema de la participación o protagonismo del pueblo. Un proyecto de una sociedad más humanista debe conservar estos tres componentes de democracia. Además de poner en práctica transformaciones sociales profundas que tiendan hacia la igualdad social cada vez mayor, no se puede prescindir de un sistema de representación ciudadana. Ni se puede gobernar sin delegar tareas de gobierno en los representantes del pueblo.

¹¹ Entre estas podemos señalar la atención al desarrollo, descentralización, cultura política, rendimiento de las políticas públicas, desarrollo institucional, entre otras.

¹² Vallespín, F: “Crisis de la Democracia y Estado Social”. En Política y Sociedad. Editorial Gestafe Madrid. 1987 Pp, 245.

¹³ Harnecker, Marta: Ob Cit.1998.

(d) **Relación Estado-Sociedad Civil:** El punto de partida de esta relación no va a estar dado por la separación de ambas esferas tal y como propugna la tradición del pensamiento liberal. Sino por la estrecha relación de ambas esferas, relación que va estar definida por la búsqueda de una acción sistemática que tome en cuenta a todos aquellos que en diversos dominios de la vida colectiva contribuyan a construir una economía diferente, una política diferente, una cultura diferente, en resumen, una sociedad diferente, con altas y con bajas, con aciertos y fracasos. Redefiniendo constantemente sus retos y objetivos y produciendo sus expresiones y su cultura propia. Se trata de construir una relación de fuerza que permita desembocar en decisiones, como condición para el establecimiento de una verdadera democracia. Esto supone la aprehensión de una nueva cultura política y un aprendizaje, frente a una verdadera desvalorización de lo político. Implicando la superación del accionar del Estado como instrumento de dominación de clases. Ninguna propuesta de gobernabilidad por mucho que incluya la participación de la sociedad civil y la agenda de los sectores populares, sino altera la matriz productivo- distributiva de la sociedad, puede ser emancipadora.

(e) **Participación,** definida como un proceso de involucramiento activo de los ciudadanos (percibidos en su diversidad real) en las distintas fases de los procesos de toma de decisiones públicas, ante todo mediante prácticas sistemáticas y efectivas políticamente de democracia directa, implicando la elección y control de la representación, realizada de una manera transparente y sin mediaciones distorsionadas de la voluntad popular. Expresando la búsqueda de una nueva expresión política, en la que se supere la diferencia entre dirigentes y masas, de una fórmula que posibilite al hombre convertirse en sujeto de su propio mundo

(f) **Estabilidad,** referida al orden tanto político como social de toda la sociedad.

Conclusiones.

Desde el surgimiento del debate y estudio del concepto de Gobernabilidad en la década de los setenta, éste ha sido motivo de debate y análisis en los centros hegemónicos de poder, extrapolando los análisis derivados de sus particularidades a las naciones subdesarrolladas. En la actualidad el examen sobre el término de Gobernabilidad, aunque presenta otros matices, representa, en la mayoría de los análisis, un continuum dentro de las propuestas de los centros hegemónicos que reproduce el sometimiento impuesto por estas potencias

Las referencias académicas y políticas sobre el tema de la Gobernabilidad en la actualidad subrayan en un primer nivel los problemas de viabilidad de las instituciones, de las políticas gubernamentales y del grado de seguridad en la implementación de estas últimas; así como la estabilidad, la legitimidad, la eficacia de la elite política y de la burocracia estatal. Todo esto se da en el contexto de una crisis tanto política, económica como social, desatada en nuestras sociedades a partir de los procesos de reformas democráticas y ajustes económicos de corte neoliberal, bajo el marco mucho más amplio de la globalización neoliberal.

Por otra parte es válido reconocer que las concepciones acerca del tema de la Gobernabilidad han recibido un importante desarrollo que las han elevado de consideraciones estrechas, en las que sólo se atiende al análisis institucional, a consideraciones multidimensionales, en las que se introducen una gran cantidad de variables determinantes y que se deben analizar desde diferentes disciplinas del conocimiento humano.

Estas concepciones más recientes no se están limitando al estudio de los aspectos político- institucionales de la sociedad, sino que llaman cada vez más la atención acerca de la necesidad de tomar en consideración los de naturaleza económica y social, porque se estima que la democracia y el crecimiento económico son inseparables y que la Gobernabilidad es una condición esencial del desarrollo. Elementos como la participación política, el papel del Estado y sus funciones, así como las relaciones de éste con la Sociedad Civil, el desarrollo institucional, la globalización, la cuestión de la legitimidad/ eficacia, la equidad, la democracia, la cultura, entre otros, posibilitan un análisis de la Gobernabilidad como un fenómeno sistémico, atendiendo al marco en que opera: el conjunto de la sociedad.

En la generalidad de las concepciones sobre la Gobernabilidad, ha primado la inclinación a examinar los orígenes de las situaciones de la crisis de Gobernabilidad casi exclusivamente a través de una perspectiva normativista, concentrada en marcos institucionales, frecuentemente restringidos al gobierno y el comportamiento coyuntural de los principales actores políticos. Esto, en parte, ha provocado importantes limitaciones a la hora de abordar la cuestión de la Gobernabilidad como un fenómeno sistémico.

Por eso, hacer un análisis de la Gobernabilidad en el que se articulen las necesidades derivadas de la crítica de la realidad existente y las aspiraciones de su superación, debe partir de los referentes fundamentales para evaluarla, los cuales necesitan ser reevaluados a partir de las condiciones propias de nuestra realidad, aunque no sólo de estos, sino de la sociedad

concreta en la que ésta se aborda y a partir de su experiencia, su historia, su tradición, su cultura, sus condiciones económicas, en fin, de sus circunstancias particulares, en un contexto internacional específico. Un análisis de Gobernabilidad no se puede centrar en el estrecho marco de las relaciones institucionales y de los gobiernos.

Por otra parte, también se hace necesario una reevaluación de los tradicionales discursos que han sustentado el quehacer político de nuestra región. En la no superación de esta dificultad se hace imposible la creación de una alternativa real, ya que aunque los esfuerzos intenten ser los más emancipadores posibles corremos el riesgo de estar reproduciendo una lógica de análisis que dista mucho de nuestra realidad.

Bibliografía

- Alcántara, M: “Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio”. Fondo de Cultura Económica, México D. F, 1995.
- Arbós X y Giner S: “ La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”. Siglo XXI, Madrid, 1993.
- Aristóteles: “La política”. Colección Austral, Buenos Aires. 1946.
- Baró, S y Chailloux, G: ¿Hacia el gobierno global?.(Inédito) 1998.
- Banco Mundial: “ Governance and Development”. World Bank, Washington, 1992.
- Bobbio, N: “Estado, gobierno y sociedad”. Fondo Cultura Económica, México D. F, 1994.
- Camou Antonio: “ La múltiple (in)gobernabilidad: elementos para el análisis conceptual”. En Revista Mexicana de Sociología. Vol. 62. #4, Octubre- Diciembre, México D. F, 2001.
- Colectivo de Autores: “Rosa Luxemburgo. Una rosa para el siglo XXI”. Centro de . Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello. La Habana. 2001.
- Coppedge M: “ Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina”, en Revista Síntesis, #22. Madrid Julio- Diciembre, 1994. Pp. 61-88;
- Crozier, M. y otros: “La crisis de la democracia. Reporte sobre la gobernabilidad de las democracias”. En Revista Cuadernos Semestrales, # 2-3. México D. F. Mayo de 1978.
- Fernández, O y Guido, R: “El juicio al sujeto: Un análisis de los movimientos sociales en América Latina” Editorial Flacso. México D. F. 1990.
- Flisfisch, A: “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión”, En Revista Mexicana de Sociología, #3, Julio- Septiembre, 1989

Gallardo, H: "Globalización neoliberal y alternativas populares". En Revista Zurda, #13, 1997.

García Bríos, J.: Gobernabilidad, Democracia y una nueva Ciencia Política, Editora Política. . La Habana. 2000

Harnecker M: "Democracia y Socialismo". En Revista Temas# 16- 17. Octubre, La Habana, 1998

Huntington, S: "¿Cuál es el precio de la libertad?". En: Revista Facetas #2. Servicio Cultural e Informativo de los EE.UU. Washington. 1994.

Lenin V. I: "Obras Completas" Editorial Cartago, Buenos Aires. 1970.

Limia M: "Sociedad civil y participación" En. Teoría Sociopolítica. Selección de Temas. . Tomo II. Colectivo de Autores, Editorial Félix Varela. La Habana. 2000

Machado, D: "Algunos apuntes sobre la gobernabilidad". En: Revista Análisis de Coyuntura. AUNA. La Habana. 1997. Pp 4- 6.

Marx, C: "La guerra civil en Francia", Editorial Ciencias Sociales. La Habana. 1973.

_____: "El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte", Editorial Ciencias Sociales. La Habana. 1973.

PNUD: "Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible". Política del PNUD, 1997.

Sullivan, J: "Democracia, Gobernabilidad y El Mercado". En "Perspectiva Económica" Publicación Electrónica del Departamento de Estado de EE.UU. Volumen 6 #3. 2001.

Tomassini, L: "Estado, Gobernabilidad y desarrollo", en Revista de Ciencias Políticas, vol. XIV, #1- 2. Santiago de Chile, 1992, Pp. 23- 61.

Vallespín, F: " Crisis de la Democracia y Estado Social". En Política y Sociedad. Editorial Gestafe, Madrid. 1987

Yané, H (Compilador): "El mito de la gobernabilidad". Editorial Trama. Quito, 1997.

_____ : "Gobernabilidad". En Revista Análisis de Coyuntura.#1 AUNA. La Habana 5 de Marzo de 1997.