



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Emergencia del paradigma de gobernabilidad en América Latina : aprendizajes de la transición y consolidación democrática para la gobernabilidad en Chile

Moreno Pérez, M.A.

Citation

Moreno Pérez, M. A. (2006, September 20). *Emergencia del paradigma de gobernabilidad en América Latina : aprendizajes de la transición y consolidación democrática para la gobernabilidad en Chile*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4568>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4568>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Capítulo 7

Conclusiones

Tras el retorno de la democracia desde mediados de la década de los años 1980s, en la mayoría de los países en América Latina se dio un proceso con el cual se buscaba conjugar tres objetivos claves: gobernabilidad, legitimación política y redefinición de los sistemas políticos con vistas a consolidar las estrategias de desarrollo que se ensayan en la región. Según la ortodoxia económica neoliberal imperante, esto permitiría el tránsito hacia la consolidación de las frágiles democracias latinoamericanas. Este proceso se verá complejizado aún más, dado que los países de la región deberán enfrentar en el cambio de década los problemas provocados por el llamado ‘plus de ingobernabilidad’. Este se caracterizará por un conjunto de problemas políticos, económicos y sociales del que se harán cargo las nuevas democracias y cuyos efectos se comienza a evidenciar luego de pasadas las celebraciones por el retorno a la democracia. Las contradicciones del modelo económico que se instala sin contrapeso desde los años 1980s por una parte, y las demandas de mayor participación y democracia, por la otra, serán la impronta que comenzará a influir el cambio de paradigma de gobernabilidad en los años 1960s y 1970s.

Es preciso recordar que el diagnóstico compartido por la mayoría de los actores hasta ese momento, se centraba en que una de las principales debilidades de los sistemas políticos latinoamericanos radicaba en su precaria legitimidad en términos de eficacia y eficiencia gubernamental. Esto había quedado demostrado sobre todo en la incapacidad de los gobiernos para resolver los principales conflictos y necesidades de las personas, y en la superación de las profundas desigualdades sociales que amenazaban –y amenazan hasta hoy– la estabilidad de los gobiernos en América Latina. Esta tensión obligó a buscar mecanismos de control frente al surgimiento y agudización de crisis en los sistemas políticos reinaugurados a comienzos de los noventa. La respuesta acerca de como hacer gobernables las (re)nacientes democracias, tanto por parte del *establishment* político social como de los organismos y agencias multilaterales que apoyarán el retorno a la democracia, se centrará a partir de entonces en el complejo desafío de

asegurar la gobernabilidad. Esta se entenderá, entonces –y hasta hoy–, como una condición de la democracia, de su desarrollo y estabilidad.¹

Al centro del debate se instalará desde entonces un viejo problema ahora en términos de una nueva categoría para situar el problema de la democracia. Así, y en el ánimo de avanzar y cerrar los procesos de transición emergerá un nuevo marco discursivo de carácter regional que comienza a otorgarle centralidad al problema de la gobernabilidad y de las estrategias para impulsarla. El retorno a la democracia desde fines de los años 1980s vinculará la gobernabilidad a los formatos que posibiliten generar estabilidad institucional y sustentabilidad democrática en las democracias de la región.

Sin embargo, y tras casi dos décadas, los avances parecen mostrarse aún parciales e insuficientes como queda insinuado en las tensiones y desafíos expuestos en el capítulo 6 de esta investigación. Lo que resulta hoy más evidente es que la inestabilidad en los últimos años se ha transformado paradójicamente en una de las características de América Latina. Esto es el resultado de una serie de crisis político-institucionales que se han expresado en la caída de varios presidentes y provocado su reemplazo anticipado ya sea por la vía de elecciones o por la vía de la sustitución de los mandatarios por sus respectivos parlamentos. Solo durante los últimos 15 años se han producido más de 20 crisis institucionales, siendo las más recientes las caídas de los presidentes de Ecuador y de Bolivia a fines del primer semestre del 2005.²

Con todo, el debate ha estado lejos de agotarse. La relevancia que adquiere el concepto de gobernabilidad no radica tanto en la calidad más o menos científica de las respuestas que pretende aportar, sino más bien en el problema político que plantea. En efecto, la reflexión acerca de la gobernabilidad, sus causas y consecuencias lo que pretende en definitiva abordar remite a como contrarrestar las condiciones políticas e institucionales que según el enfoque inicial, afectaban a las estrategias de desarrollo modeladas por el llamado ‘Consenso de Washington’ y que se impondrán sin contrapesos en la región a partir de los años 1990s.

Como se señaló en la primera parte de este trabajo –donde se intenta trazar un estado del arte acerca del concepto de gobernabilidad y sus adjetivaciones–, más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro cuando definen lo que entienden por gobernabilidad, es claro que ‘eficacia’, ‘legitimidad’ y ‘estabilidad’ en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad en la mayoría de las elaboraciones prescriptivas que se difunden desde comienzo de los años 1990s. Será precisamente, lo contrario, es decir la incapacidad para obtener ese encuadramiento lo que lleve a la ingobernabilidad.

Desde esta perspectiva la gobernabilidad remite a la capacidad de generar adecuación entre demanda social y fortaleza institucional.³ La gobernabilidad

aparece entonces como una propiedad específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes que se expresa en la eficacia –efectividad o eficiencia– para llevar adelante sus metas y encuadrar a los gobernados. El unilateral acento en estos componentes explica por que muchos de los acercamientos al tema de la gobernabilidad estén marcados por la fuerte influencia funcionalista que intentó explicar la gobernabilidad en los años 1970s como la elaboración funcionalista del problema de dominación en sociedades capitalistas democráticas.

De esta forma la idea acerca de una particular gobernabilidad democrática, económica y social, resultado de los procesos que comienza a instalarse a comienzos de los años 1990s en América Latina se estructurará sobre la base de la articulación de tres elementos, a saber: i) la configuración de una determinada cultura política en términos de ideas valores e intereses debidamente articulados; ii) la existencia de un conjunto de fórmulas institucionales, esto es de reglas y organizaciones que determinan el juego político, y iii) la formulación de un conjunto de políticas o cursos de acción específicos y concretos capaces de viabilizar las orientaciones, principios y valores del modelo de gobernabilidad (Camou, 2001).

Será esta matriz explicativa acerca de las características de la gobernabilidad en América Latina, en tanto conjunto de respuestas aceptadas por la sociedad a los problemas de los ciudadanos, la que nos lleva a su entendimiento y comprensión también desde una óptica de sistema. Desde esta perspectiva, la nueva gobernabilidad ahora con el apellido ‘democrática’ terminará siendo no sólo una categoría teórica sino que tendrá capacidad arquitectónica para articular un paradigma.

El amalgamamiento de un conjunto de elementos, ideas y valores configurará tanto un modelo ideológico como político, el que se articulará entorno a dos ejes: i) por un lado, determina las reglas de quién y con cuáles condiciones se debe ejercer el poder y, ii) por otra parte, se preocupa por el ejercicio eficaz del poder. Este ejercicio del poder se refiere al “oscuro pero institucionalizado entramado de reglas –escritas y no escritas– entre factores reales de poder” que garantiza la estabilidad (Camou, 2001).

De esta manera, cuando los acuerdos surgidos de ciertos consensos básicos –en torno a cuestiones claves del proceso económico, social y político– entre la élite dirigente y una mayoría significativa de la población, encausados en la búsqueda de la solución y aceptación de ciertas fórmulas frente a los problemas de la sociedad se logran instalar y adquieren un carácter institucional y previsible harán también tácitamente posible la emergencia de un nuevo paradigma de gobernabilidad en América Latina. Ciertamente, la estructuración de éste no excluye la existencia de posibles conflictos o divergencias. Lo importante es que existan los mecanismos institucionales que permitan su resolución al interior del sistema y no fuera de este.

Podemos decir que la forja de tales acuerdos se estructurara en tres niveles distintos, a saber: i) el nivel de la cultura política, ii) el nivel de las instituciones y, iii) el nivel de las políticas públicas. En el primero “encontramos una compleja amalgama de ideas y valores que conforman ciertas pautas de orientación política; en el segundo nivel se ubica las ‘formulas institucionales’, esto es los mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones. Finalmente, se ubica la estructura del Estado, las políticas y los paquetes de políticas públicas” (Camou, 2001:52).

De esta manera, como se señala a lo largo de esta investigación la emergencia del paradigma de gobernabilidad implicará estructuras y procesos que guiarán la actividad económica, social y política.⁴

Del mismo modo, el paradigma creará también restricciones y controles que confieren y permiten autonomía y discreción a los actores en dichos márgenes. Esto con el objeto de dar cumplimiento a los propósitos de los consensos establecidos en torno a las condiciones que hagan posible gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos. El paradigma como se sostiene en este trabajo alineará a todos los actores con vistas a generar la acción colectiva necesaria para enfrentar positivamente los desafíos y sus oportunidades en acuerdo con las creencias y valores, las fórmulas institucionales y las prácticas y relaciones de poder que se configuran a partir del mismo.

Lo anterior será consistente con la idea acerca de que en todo sistema social, la acción colectiva se produce conforme a una estructura institucional. Esto se expresa en un sistema de reglas abstractas sustentadas en modelos mentales, actitudinales y valorativos congruentes. Por ello, la calidad de la gobernabilidad estará íntimamente ligada a la naturaleza del contexto institucional que subyace a –y que estructura– la relación entre actores.

Todo lo anterior tendrá su correlato en la instalación de un paradigma que se centrara en la búsqueda de formas de administración del orden social que afectaran al rol del Estado, al proceso de reformas institucionales que se abre, a las relaciones entre mercado y democracia y a la participación de los diversos actores sociales en esas relaciones. A partir de ese momento, el concepto de gobernabilidad se convertirá en una suerte de paradigma, con un núcleo duro sobre algunos postulados –estabilidad, eficacia, legitimidad, y funcionalidad de la democracia y el Estado al mercado–, pero impreciso en su aplicación e implementación.

Los resultados de esta práctica de gobernabilidad ‘políticamente correcta’ cuyo sustrato normativo se construirá sobre los principios señalados de estabilidad, legitimidad y eficacia parecen estar mostrando sin embargo resultados dispares. No cabe duda que en un número de países ha generado un notable grado de estabilidad de sus instituciones democráticas, más allá incluso de los efectos provocados por los silencios y omisiones de las mismas que han afectado su funcio-

namiento y que han minado su credibilidad y eficacia. También ha creado un contexto favorable al desarrollo de la economía. Por último, ha contribuido sin duda al proceso de modernización de las instituciones, de las prácticas sociales y de la infraestructura disponible. Pero también, y de manera paradójica, existe una percepción bastante generalizada acerca de la fragilidad de las democracias al punto que últimamente se ha comenzado nuevamente a hablar del 'déficit' democrático, o de los problemas de gobernabilidad democrática en América Latina.⁵

Más allá de la discusión acerca de los desafíos de la gobernabilidad democrática, lo cierto es que la prueba de fuego para el 'nuevo enfoque' de gobernabilidad como lo plantea esta investigación lo constituyen los procesos de transición. Ello toda vez que el reto de hacer gobernables dichos procesos condicionará no solo las estrategias y comportamiento de los actores, sino que también, la definición misma de democracia. En efecto, las transiciones serán una especie de curso intensivo para practicar distintos procedimientos de regulación de los conflictos y de los procesos políticos lo cual corresponda con la cultura política que se comienza a instalar. De esta manera las transiciones contribuirán como se señaló en el capítulo 2 a forjar buena parte de los condicionamientos que estarán a la base del paradigma de gobernabilidad en la región, y también de la definición misma que se terminará adoptando de democracia en la mayor parte de los países de América Latina.

Se abrirá entonces, un intenso proceso de transformación político-institucional en busca de nuevos modelos de gobernabilidad capaces de concluir las transiciones desde regímenes autoritarios a la democracia y desde economías de mercado con fuerte intervención estatal a nuevas economías de mercado con fuerte integración a la economía internacional. Esto significaba en los hechos intentar en paralelo despejar el desafío de la organización política, ampliar la participación social, activar ciudadanías ausentes o aún con miedo, y estabilizar las instituciones, es decir, asegurar la construcción democrática. Además de hacer frente a otras polarizaciones sociales, resolver las nuevas modalidades de inserción internacional y, de enfrentar las debilidades derivadas de crisis fiscales, todo ello en un contexto de orden y convivencia pacífica, es decir en condiciones de gobernabilidad democrática.

Una vez recuperada y estabilizada la democracia, e instalada una mínima institucionalidad que apoyara dicho proceso, la atención se dirigirá hacia problemas más concretos, estructurándose entonces el debate en torno a las temáticas sectoriales. Ciertamente, los márgenes de esta discusión estarán también fuertemente regulados y condicionados por los encuadres del nuevo paradigma. Lo que parece estar a la base de este planteamiento es el surgimiento del imperativo en la región por establecer 'reglas del juego' que regulen el 'nuevo' orden y a los actores de este nuevo proceso democrático. De la mano del paradigma de

gobernabilidad y funcional a éste estará la idea del ‘pacto’ y de estrategias de concertación que intentarán dar respuesta a una aspiración o imaginario de institucionalidad estable y participativa.

De esta manera, el interés por destacar la correlación entre transición y gobernabilidad para los efectos de esta investigación se explica en la medida que en tanto persistan legados políticos que se derivan de los procesos de la transición mal resueltos –como sería en el caso de la mayoría de los países de la región–, estos contribuirán a la existencia de debilidades o de ‘fallas geológicas’ cuya permanencia en los procesos políticos normalizados afectarán irreversiblemente las condiciones de la gobernabilidad de los países de la región. Ciertamente Chile tampoco escapará de esta situación.⁶

Para el caso de Chile el proceso de transición se vincula con la emergencia del paradigma de gobernabilidad al instalar una suerte de cultura reformista que en su corazón es poseedora de una metodología gradualista. Por lo tanto, la reforma y gradualidad de la construcción del Estado post dictadura es ciertamente heredada de la transición.⁷ De allí que la idea de ‘gobernabilidad’ sea inseparable en el caso de Chile de la transición a la democracia. En cierto modo, la anterior sería tributaria de ésta última.

Como se sostiene a lo largo de este trabajo, lo anterior parece confirmarse toda vez que la idea de gobernabilidad heredada por la transición será coherente con una apuesta muy limitada acerca de los satisfactores de la demanda social que estaba presente en la lucha por la recuperación de la ‘democracia posible’: por un lado, contención del temor a un nuevo desorden y satisfacción de las necesidades básicas a través del modelo de mercado. De esta manera el emergente paradigma de gobernabilidad es el resultado del constreñimiento impuesto por la transición, en el que las estrategias prudenciales y negociadoras de los actores contribuirán a generar un escenario democrático pos autoritario adverso a las reformas socio-económicas y políticas que han complejizado y dificultado la consolidación democrática. La transición permitió en esta perspectiva que se implementaran unas determinadas ‘reglas del juego político’ que han configurado en el caso de Chile incentivos y restricciones para la gobernabilidad democrática. Las reglas del juego de la transición han seguido así gobernando e imponiendo las reglas de la democratización y de la gobernabilidad, posibilitando una suerte de consensualismo un tanto reduccionista y obligatorio, que ha dificultado una mayor densidad de democracia en Chile.⁸

Los porfiados hechos parecen confirmar algunas de estas ideas. En efecto, la democracia que se estableció en Chile ha estado fundada en un paradigma de gobernabilidad que vio en la participación ciudadana más bien una suerte de amenaza que una oportunidad. Por lo tanto, muchos de los espacios para la expresión social durante varios años a tendido a desdibujarse y restringir

significativamente. Tan solo se ha intentado revertir este proceso en los últimos años. Hay que recordar que tras el cuidado de la transición un número importante de actores sociales 'de' y 'la' sociedad en su conjunto se sometieron a una disciplina rigurosa digitada sobre todo desde el poder ejecutivo. Se suma a lo anterior, el hecho que los partidos políticos de la coalición de gobierno tendieron a ocupar con sus redes todos los ámbitos de la participación ciudadana restándole así vitalidad a la democracia directa y a la expresividad popular.

Este esquema se fortaleció debido a que las tareas prioritarias que se propusieron los gobiernos democráticos fueron la de reducir al máximo toda fuente de inestabilidad, acudiendo a compromisos de 'orden' con los movimientos sociales, para resguardar la gobernabilidad del nuevo régimen; y profundizar las bases de una economía de mercado que se requería.

El propio caso de Chile en mucho sentidos resultará siendo paradigmático. Desde antes del retorno formal a la democracia en la mente de los principales actores se habría desarrollado una nueva aproximación al debate internacional sobre el problema de la gobernabilidad, colocando el énfasis en la capacidad de gobernar y en las bases de sustentación política de la coalición gobernante frente a las 'fallas geológicas'. La respuesta que emerge sobre como se enfrentarán los desafíos de gobernabilidad en Chile se acerca mucho más a una visión ingenieril acerca de cómo abordar los procesos políticos y sociales.

Paralelamente, el debate en Chile en torno a la cuestión de la democracia se irá desplazando hacia la cuestión del perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática en tanto la eficacia gubernamental comenzará a ser asociada como fuente de legitimidad. De este modo, muchos de los cambios operados en Chile en los últimos años 15 años constituyen una atinada mezcla de cambio y continuidad que caracteriza a la democracia chilena desde 1990. En opinión de muchos ésta sería probablemente una de las razones por las cuales la transición chilena ha resultado exitosa.⁹

No cabe duda que es posible consignar éxitos en la performance de gobernabilidad en Chile. Pero aun hay aún una serie de desafíos pendientes. Una línea interpretativa intenta explicar este proceso desde el blindaje institucional de la post transición que habría devenido en una particular y no siempre exitosa relación entre modernización y subjetividad. En efecto, la sociedad chilena ha vivido en las últimas décadas un proceso de cambio cultural cuyas principales expresiones sociopolíticas han articulado una transformación sustantiva de la relación existente entre el Estado, la sociedad civil y la subjetividad. En estos procesos de transformación que han introducido cambios en la estructura del trabajo, en los hábitos de consumo y en la participación social de los ciudadanos, se va configurando un nuevo contexto social caracterizado por una relación difícil y compleja entre los procesos de modernización de las políticas del Estado y la subjetividad de la vida cotidiana.

La relación establecida y pautada por nuestras instituciones cooptadas por una peculiar transición condicionaron y moldearon la lógicas de vinculación entre el nuevo Estado y la sociedad civil. Estas se articularon sobre una nueva forma de subjetividad, desde la cual se posterga la legitimidad ciudadana y se promueve la estabilidad social. Desde esta perspectiva, los discursos de la transición democrática se han articulado sobre una estrategia de 'gobierno de la subjetividad' que posterga la soberanía de la sociedad civil y promueve la estabilidad de un proyecto modernizador con sus luces y sombras.

A la base de estas dificultades tenemos los problemas que se derivan de la necesidad simultánea de gobernabilidad y de construcción democrática. Esta compleja relación es la que de cierto modo ha dificultado avanzar con mayor rapidez en la calidad y profundización de la democracia en términos de densidad de la misma. De allí que los desafíos al paradigma de gobernabilidad de la democracia en Chile tienen que ver con como corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia, con el fin de superar algunos problemas inherentes a sus propio funcionamiento, y completar sus mecanismos de representación y agregación de intereses, con el objeto de superar las limitaciones generadoras de amenazas para el sistema.¹⁰

Estas deficiencias en el caso chileno, pero que sin duda son extensivas al resto de los países de la región, mucho tienen que ver con un número no menor de tensiones y desafíos que el paradigma de gobernabilidad no ha logrado resolver adecuadamente. Una caracterización de algunos de estos retos se ofrece en el capítulo 6 de este trabajo.

Estos sin duda no provienen ya de las existencia de sistemas políticos alternativos, sino de la necesidad de corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia. Tales 'cuellos de botella' explican en cierto modo muchos de los problemas de calidad de nuestras democracias, los que son tributarios en no menor medida de las instituciones de la democracia que se han levantados al amparo de la emergencia del paradigma de gobernabilidad a comienzo de los años noventa. Lo cierto es que tan importante como el diagnóstico sincero que se haga de ellos es la discusión acerca de cómo convertir tales dificultades y déficit tributarios del los paradigma de gobernabilidad tanto económicos, políticos y sociales en oportunidades para la profundización en términos de calidad de nuestras democracias.

Ciertamente, no estamos frente a una crisis del paradigma de gobernabilidad democrática, pero sí de su transformación hacia uno más inclusivo. De este modo, no cabe duda que resulta cada vez más urgente dotar de más contenido subjetivo a ese continente que son las instituciones. El ejercicio de estabilización y blindaje al que hemos aludido para explicar en parte importante el agotamiento del actual desarrollo institucional en Chile, así como en el resto de América no cabe duda que está bajo sospecha. Hemos venido asistiendo en el último tiempo

a un proceso de deterioro de las instituciones que aunque lento, hoy ya no está más exento de crítica. Tampoco ya la propia subjetividad social condicionada o mediada por un discurso que se levanta desde la imagen de estabilidad y privatización de lo social en su imagen actual se sostiene por mucho tiempo.

El paso desde el énfasis en los mecanismos impositivos o coercitivos dejados como resultado del blindaje por la transición inconclusa, a mecanismos de elaboración comprometida, respetuosa de la diversidad y la autonomía, y autogeneradora de sus propias propuestas, decisiones y mecanismos sociales de control popular de las personas y de su subjetividad social, son un requisito indispensable para el desarrollo.

Al pensar en las condiciones para una adecuada gobernabilidad será preciso entender que las instituciones propias de una democracia representativa constituye solo una parte del problema de la gobernabilidad ya que por si solo no bastan para garantizarla.

Asegurar una mejor gobernabilidad supone necesariamente revertir la lógica de 'asintonía' que nuestras instituciones vienen evidenciando. Es necesario avanzar entonces en una relación menos asimétrica entre subjetividad y orden institucional. Parece estar a la base de lo anterior el promover y fortalecer los puentes que ayuden a disminuir la brecha existente, la promoción del capital social, de la participación y de la cultura cívica para servir de mediaciones en la tensión entre demandas sociales de autodeterminación e institucionalización del orden democrático. La gran tarea que está aún pendiente tiene que ver con el desafío de expandir la ciudadanía más allá de los márgenes constreñidores del paradigma actual de gobernabilidad. El resultado de esto sería una profundización de la democracia con un arraigo mucho más firme en la sociedad.

No cabe duda que las expectativas puestas en la administración de la actual presidenta chilena Michelle Bachelet en la dirección de avanzar hacia un gobierno más ciudadano corren en el sentido antes señalado. Esta ha señalado: «quiero impulsar un nuevo estilo de gobierno, un estilo ciudadano, cercano, participativo, una relación cercana con la gente, ya que es muy importante saber escuchar». Es decir, la promesa ciudadana está principalmente centrada en el estilo y el tipo de gobierno. De lo que se está hablando es principalmente del modo en que se ejerce la autoridad y, por lo tanto, del modo en que se toman las decisiones y de la forma en que se planifican las políticas públicas. En este sentido, deberíamos esperar que incluso el contenido de estas políticas, refuerce este estilo y estar en sintonía con la subjetividad de la ciudadanía.

El proceso democrático no se agota en las reglas de juego de las instituciones políticas, o en los métodos para conformar un gobierno. La democratización remite a la misma condición de la sociedad civil. Tiene que ver con un modo de vida, con un mundo cotidiano de relaciones. La democracia formal precisa com-

binarse con la democracia social. Así, no parece posible que la democracia formal, pueda consolidarse en un cuadro de miseria generalizada como el que afecta a las democracias de América Latina, que erosiona hoy la ciudadanía de las mayorías nacionales precisamente cuando más se plantea en los discursos su emancipación política.

Lo anterior está provocando que los ciudadanos pobres y sin educación tengan menos capacidad de participar efectiva e independientemente en el sistema democrático. Como resultado de esto, las políticas públicas, las leyes y servicios tenderán a no reflejar adecuadamente sus preferencias y necesidades de los sectores populares.¹¹

La consecuencia natural de esta situación es que, si los pobres perciben que no son adecuadamente representados o servidos por las políticas del Estado, se genera en estos un alto nivel de frustración respecto de la democracia, abriendo paso a soluciones extra institucionales que se están comenzando a expresar y encauzar a través de protestas que agravan el conflicto social y desestabilizan el sistema democrático amenazando nuestra frágil gobernabilidad. La desafección y retracción por una parte de los ciudadanos, y el neopopulismo por otra, son dos síntomas de una misma causa.

El logro de una adecuada gobernabilidad se basará entonces por sobre todo en una serie de acuerdos básicos entre la élite dirigente, los actores sociales estratégicos y una mayoría ciudadanía activa dirigidos tras el objetivo de buscar resolver los problemas públicos. Cuando dichos acuerdos básicos acerca de cómo enfrentar tales problemas logren plasmarse en consensos y adquieran luego carácter institucional, con la necesaria e imprescindible mediación de la sociedad estaremos en presencia de un paradigma de gobernabilidad mucho más en forma.

Notas

- ¹ Al considerar los problemas actuales del desarrollo, es imposible no tener en cuenta las políticas de la banca multilateral de desarrollo –Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otros–, que siguen siendo la fuente más importante de recursos financieros para una amplia gama de proyectos de desarrollo. Tanto el BM como el BID intentado avanzar desde el ámbito explicativo de la gobernabilidad a uno de carácter más operativo: cómo lograr las condiciones apropiadas en todos los niveles para alcanzar un desempeño gubernamental acorde con los objetivos del desarrollo económico. Se resalta el interés por la estabilidad, que es a la vez condición y resultado de un buen desempeño gubernamental.
- ² Desde el retorno a la democracia, durante los años 1980 y el 2005, ocho países han visto a su(s) presidente(s) obligado(s) a abandonar el cargo antes del fin de su mandato, como consecuencia de procedimientos de destitución o de manifestaciones de desconfianza expresadas en la calle: Guatemala, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Brasil y Argentina. Estas crisis, se resolvieron aplicando los procedimientos previstos en las constituciones, la más de bajo la fuerte presión internacional de países y organismos como la propia OEA para mantenerse dentro de los cauces democráticos.
- ³ Este proceso se observa claramente en el actual caso boliviano. El presidente Evo Morales ciertamente ha venido mostrando que posee una importante capacidad de contención de la demanda social. Esto ha quedado demostrado cuando el país se ha desmovilizado en los primeros meses de su gestión. La razón es que la gente va estar dispuesta a disciplinarse en sus demandas por el bien de ellos, y lo hacen porque le creen. El es al mismo tiempo la demanda social y la institución, el es el movimiento social y la institución del Estado. Esta es precisamente la panacea de la gobernabilidad fusionar las dos cosas, hacer de la sociedad Estado.
- ⁴ Para el caso de Chile como anota el ex presidente Patricio Aylwin (1990-1994) en entrevista sostenida con el autor de esta investigación “(...) las metas eran primero democracia, eso significaba estado de derecho, igualdad ante la ley, libertad, y en segundo lugar, derrotar la pobreza y derrotarla exigía crecimiento económico que se desarrollará bajo la fórmula de ‘crecimiento con equidad’”.
- ⁵ Como observa el informe regional de FLACSO sobre gobernabilidad en América Latina (2004:21-22) no cabe duda que los ciudadanos y ciudadanas tienen capacidad para votar y elegir a sus representantes, pero ciertamente eso no se expresa en una mayor protección de otros derechos esenciales en un sistema democrático. De un universo de 21 países sólo en 6 existe un pleno respeto a las libertades civiles incluyendo el derecho a asociación, el respeto por la libertad de expresión, libertad de asociación colectiva, la protección de la integridad de las personas respecto de abusos de poder por parte de una autoridad, etc. Según señala el citado informe desde 1988 a la fecha no se observan grandes cambios en la tendencia vinculada al respecto de libertades civiles.
- ⁶ Recientemente en una entrevista la Presidenta Michelle Bachelet dijo a una revista brasileña que la transición en Chile “esta completa, pero no es perfecta”. Según la mandataria, el proceso que empezó tras el fin del régimen de Augusto Pinochet tiene “tareas pendientes”, entre las que citó una reforma del proceso electoral, el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas y una descentralización más profunda. Bachelet dijo a la *Revista Época* que el país que recibió de Ricardo Lagos “avanzó mucho gracias a una disciplina fiscal, a la estabilidad económica y política, y a una cohesión social más fuerte”.
- ⁷ Como señala el ex Ministro Secretario General de Gobierno de Chile (1990-1994) Enrique Correa en entrevista sostenida con el autor de esta investigación “la transición fue un camino gradualista, bastante consciente, bastante racional. Tengo la impresión que nuestros gobernantes, tenían ya en la cabeza los conceptos claves que han presidido estos años. Ahora, no es que hayan sido ni profetas, ni dioses ni milagrosos, sino que muchas de las cosas que han ocurrido en el tiempo han tenido que ver con un conjunto de circunstancias que se conjugaron. Yo diría que los conceptos básicos ya estaban en la cabeza de Aylwin, Frei y Lagos”.

⁸ Este fenómeno explica en gran medida la creciente desafección hacia la política. Según un informe de FLACSO (2004) trascurridos más de una década de procesos de transición democrática, se observa que de un universo de 21 países de América Latina, sólo en la mitad de ellos existe pleno respeto de los derechos políticos, considerando el derecho a sufragio, la alternancia en el poder, el derecho a emitir un voto secreto y libre de presiones, entre otros derechos políticos.

⁹ Claramente en medio de las crisis de gobernabilidad que conocen numerosos países de América Latina hoy, no cabe dudas que Chile es excepción. Los datos referidos a su economía son ciertamente mucho más alentadores que en el resto de la región. Pero el elemento distintivo parece estar en el estilo que han impuesto los gobiernos de la Concertación y especialmente sus gobernantes que siempre han buscado articular acuerdos. Después de 15 años, los tres gobiernos sucesivos de Patricio Aylwin, Eduardo Frei y de Ricardo Lagos, no han cesado de avanzar gradual prudentemente en todos los sectores en razón de esta obligación de buscar el apoyo a la decisión.

¹⁰ A pesar de las recientes reformas a la Constitución Chilena realizadas a fines del año 2005 destinada a profundizar la democracia, aún se requiere avanzar como lo señala FLACSO (2005) en una segunda generación de reformas especialmente en tres ámbitos: representatividad, inclusión, y balance y control.

¹¹ Los datos parecen seguir confirmando ésta hipótesis. La causa fundamental de la apatía latinoamericana hacia la democracia, según el PNUD, parecen ser los escasos logros económicos y sociales entregados en las últimas tres décadas por la mayoría de gobiernos. El avance de la democracia en la región no ha conseguido disminuir la pobreza ni la desigualdad. Sobre este último punto, Latinoamérica sigue siendo el lugar del mundo con la distribución más inequitativa de la riqueza. De acuerdo con el informe del PNUD (2004), el 10 por ciento de los más ricos percibe 30 veces más ingreso que el 10 por ciento de los más pobres.