

UN SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL HEMISFERIO

Edgar Gutiérrez¹

I GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

Los problemas de la gobernabilidad democrática ocupan hoy un lugar destacado de la agenda pública. De la preocupación por reformas estructurales se ha pasado a hablar de “transparencia” y “desarrollo institucional”; la crítica a los Estados fuertes, ha sido sustituida por la preocupación por los Estados débiles; la sustentabilidad de las reformas, por la sustentabilidad de las democracias. La ausencia de un enfoque integrado desde las necesidades de nuestros países sobre los procesos políticos y económicos inherentes a la modernización, ha conducido a la preeminencia de las miradas generalizadoras, usualmente impulsadas desde los centros de decisión internacionales o transnacionales.

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 el sistema político, y se materializa simbólicamente en un voto. La gobernabilidad encuentra su lógica, en cambio, en la relación de poderes efectivos. Todo ello lleva a reconocer a la gobernabilidad, y de manera especial a la gobernabilidad democrática, como un hecho de naturaleza eminentemente problemática. Cuando se gobierna, lo que se pone en juego es un proyecto de conducción política del Estado y la sociedad que es gobernada, proyecto que incluye dimensiones culturales y económicas.

¹ Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala. Ponencia preparada para la Sesión del Consejo Permanente de la OEA. Washington 17 de marzo de 2003.

Esto supone:

- a) Que la gobernabilidad debe ser puesta en su exacta dimensión, que es la política. La gobernabilidad tiene como contexto, tanto a una determinada coyuntura política, como a una determinada intensidad de las tensiones y los conflictos que enfrenta el ejercicio del poder del Estado. Así, una situación de gobernabilidad expresa la capacidad de los actores políticos para producir una coyuntura de viabilidad política y baja intensidad conflictiva para las acciones y decisiones gubernamentales; y, en el otro extremo, una situación de ingobernabilidad generalmente revela una coyuntura de inviabilidad política y alta intensidad conflictiva que se impone sobre los actores políticos.
- b) La gobernabilidad pone en juego las relaciones de poder que ocurren en una sociedad determinada. Lo que comienza como un problema de confianza puede terminar, si no se atiende a la dinámica por inercia de los conflictos, en una crisis de Estado.
- c) La gobernabilidad revela la capacidad o incapacidad de los gobiernos para construir un interés general, y para darle una dirección determinada al proceso político, económico y social.

II

LAS CRISIS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA: UNA PROPUESTA DE INTERPRETACIÓN

Si uno tuviera que lograr algunas conclusiones generales, puede empezar por afirmar que en América Latina, los procesos de reforma institucional se han regido bajo dos principios fundamentales: el despliegue de la razón técnica y tecnocrática por encima de la razón política, y la cada vez mayor privatización de los asuntos públicos.

El resultado ha sido el progresivo vaciamiento del Estado, no sólo de contenido político, sino también de contenido público. En no pocos casos los Estados "reformados" no pueden asegurar el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas. La distancia entre las sociedades y sus respectivos Estados se hace cada vez mayor. Ese vacío ha pretendido ser llenado por líderes plebiscitarios y carismáticos. Su resultado ha sido una creciente des-institucionalización de las funciones estatales. Si la política sobrevive es gracias a los juegos propiciados por una democracia de la imagen, especialmente la mediática.

A diferencia de lo que ha sido un aserto propuesto por diversos organismos de las Naciones Unidas –actuar localmente y pensar globalmente-, nuestros países enfrentan un dilema en el que las políticas son cada vez más globales, pero sus problemas son locales. Los gobiernos de América Latina parecen desbordados por el acoso político y social que producen sociedades en protesta permanente.

La reiterada acción dubitativa gubernamental, vuelve también reiterativas las crisis de gobernabilidad. La dificultad para una inserción pro-activa en los procesos de globalización toman precarias las capacidades de los gobiernos

para sostener democracias estables. Los gobiernos se enfrentan a una demanda, principalmente externa, que parece rebasarlos: deben lograr en la política la estabilidad que la economía les impide con tozudez. A diferencia del consenso de hace un par de décadas, hoy se asiste a una nueva formulación del problema del desarrollo y del crecimiento económico: sin gobernabilidad democrática estos países no son posibles.

La vieja escisión del Siglo XIX entre la ley y la costumbre parece volver a ser preeminente en nuestras realidades. Ciudadanías precarias toman una ruta distinta de la que parecen señalar las instituciones democráticas que pretenden darles cobijo al despliegue de sus potencialidades. Otra vez crece la distancia entre el país profundo y el país formal. Así, la desconfianza hacia las instituciones estatales crece peligrosamente. Diversas encuestas muestran la baja, y en algunos casos bajísima credibilidad de la administración de justicia, de los partidos políticos; de los Congresos y cuerpos legislativos, inclusive de los propios poderes Ejecutivos. Esta situación vuelve muy precarios los diversos esfuerzos de construcción de la gobernabilidad democrática.

Aunque las instituciones del Estado siempre están sometidas al desgaste "natural" de su ejercicio, América Latina está llena de ejemplos que demuestran cómo la gobernabilidad se desenvuelve en un contexto que tiende a la precariedad. Las crisis de gobernabilidad pueden bloquear de tal manera el funcionamiento del aparato estatal, que pueden llegar a debilitar y aún destruir las bases de los regímenes políticos democráticos. La experiencia reciente muestra cómo las crisis de gobernabilidad siguen cuatro momentos distintos y bien definidos:

- a) La crisis de gobernabilidad como crisis de confianza. Ocurren cada vez más precozmente en los gobiernos recién instalados, en una aceleración

del tiempo político, característica de sociedades tele-informadas de otros procesos políticos. Las primeras iniciativas del gobierno denotan inseguridad estratégica y un diagnóstico errado de las capacidades del aparato público. Rápidamente la sociedad toma nota de una "ausencia de rumbo". El inicio de un gobierno dubitativo, con poca pericia política, con dificultades para entender la naturaleza simbólica del ejercicio del poder, más aún, del poder democrático, propicia un rápido desencanto de los votantes, que empiezan un camino muchas veces sin retorno: el de la desconfianza de su propia decisión electoral. El indicador más certero es un significativo descenso en la popularidad presidencial, aún reversible en ese momento.

- b) La crisis de gobernabilidad como crisis de conducción política. El siguiente paso en este despliegue del distanciamiento político del gobierno, produce bloqueos importantes en la gestión de la agenda gubernamental. Es la coyuntura en que se resquebraja la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales, y empieza a aparecer un clima de tensión y confrontación que hace que muchas de estas decisiones –que cuentan con plena legalidad-, tengan que ser desechadas por la ilegitimidad creciente de los actos de gobierno. Un indicador notorio es la combinación entre aceleración del tiempo político para la sociedad y un estancamiento del tiempo político de reacción para el gobierno, que se ve confrontado cotidianamente con la realización de sus promesas electorales.
- c) La crisis de gobernabilidad como crisis de legitimidad. Este momento es aquel en que las acciones del gobierno, y singularmente del jefe del Ejecutivo, son vistas con marcada sospecha -sea por impericia política, sea por razones de carácter ético. La viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales se resquebraja severamente y se instala un clima de confrontación generalizada. En este momento, el gobierno

pierde la iniciativa y el control sobre la agenda pública, y pareciera carecer de representación orgánica definida, así como de una estrategia consistente.

- d) La crisis de gobernabilidad como crisis del Estado. Este momento es el despliegue pleno de la crisis de gobernabilidad. Esta lleva a la quiebra del régimen político y del mismo Estado. El clima de confrontación se vuelve irreductible y el gobierno pierde el control de las tensiones y conflictos de la sociedad. El gobierno pasa a ser en uno más de los actores políticos, que buscan llenar el vacío de autoridad, y deja de representar un elemento central del orden político.

Este itinerario recurrente de las crisis de gobernabilidad tiene sus propios puntos de inflexión y no retorno, que hacen de la comprensión de la dinámica por inercia de los conflictos sea un asunto de primera importancia para la gestión de cada fase de la crisis de gobernabilidad. La valoración del tiempo político es, en cada caso, el meollo de la comprensión de los diversos factores de la gobernabilidad.

III

UN SISTEMA DE "ALERTA TEMPRANA" O EL OBSERVATORIO DE LA DINÁMICA DEL PROCESO DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Dada la recurrencia de las crisis en el hemisferio, Guatemala considera proponer a la OEA la creación de un sistema de "alerta temprana" que permita anticiparse al estallido de crisis en los distintos países y prestar una colaboración previa que trate de evitarlas.

La OEA está en una posición privilegiada para desplegar una labor que permita a los gobiernos y a todo el liderazgo de un país advertir las tendencias que apuntan al estallido de crisis. Su papel lo cumpliría aconsejando discretamente al liderazgo de los países a tomar ciertas decisiones o a evitar otras, o como facilitador del diálogo entre actores interesados en el objetivo común de evitar una crisis de desestabilización.

Nuestra percepción es que, para poder cumplir con esa tarea la OEA podría establecer un "sistema de alerta temprana" sobre la dinámica de la gobernabilidad que produzca información sistemática y actualizada sobre el proceso económico/social y político/institucional en cada uno de los países. Sobre esa base elaboraría informes periódicos de evaluación del estado de la gobernabilidad, que permitiría un sistema de alarma correspondiente a cada caso. El "sistema de alerta" también podría diseñar propuestas concretas de acción para orientar las decisiones de los poderes ejecutivos de los países miembros.