

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Fabiola Luna Pineda

Abril 2009

INTRODUCCIÓN

En estos momentos, en que el mundo se halla, bajo la sombra de una crisis financiera y económica, sin precedentes, es muy significativo reflexionar sobre la Gobernabilidad. Esta crisis es más que económica, no es de orden de la ingenuidad humana sino de la moralidad, de la desenfrenada ambición humana que va contra toda solidaridad con los otros, especialmente con los más pobres. La pregunta es, ¿qué gobernabilidad predomina en una sociedad en la que el desarrollo se mide por el capital obtenido y no por las vidas sostenidas? Una gobernabilidad aliada a la ofensiva neoliberal, que obstruye la protección y la autoprotección de la sociedad y afirma que la autorregulación del mercado es el mecanismo infalible de funcionamiento de la economía, que se compromete, insensiblemente ante un enriquecimiento sin distribución, con un capitalismo sin derechos, con una gobernabilidad adversa a la diversidad cultural, opuesta a la convivialidad humana.

La crisis económica que se vive hoy es mucho más grave que la de 1929-30 porque las dinámicas de la globalización se han agudizado y lo que sucede en una parte del mundo tiene repercusiones inmediatas en otra parte. El proceso de globalización caracteriza al mundo contemporáneo y se ha ido implementando, sobre todo, desde la esfera de la economía, de las tecnologías y las comunicaciones.

En medio de la crisis del mundo, de cada uno de los países hay que preguntarse por las gobernabilidades respectivas. La gobernabilidad del mundo es el tremendo desafío y no es la suma de las gobernabilidades de cada uno de los países, sino algo más. Esto se complejiza cuando el mundo se enfrenta, cada vez más, a nuevos desafíos planteados por la ciencia, la tecnología y el desarrollo impresionante de las comunicaciones que han abolido el espacio y el tiempo, la distancia y la duración. Pero la pobreza sigue aumentando; estos avances científicos no tienen que ver con el cuidado de la vida humana. La comunidad internacional debe cumplir los principios que se derivan de la necesidad de colocar los desarrollos comunicacionales y las nuevas tecnologías al servicio de la cultura humanizadora y de la humanización de la especie a la que pertenecemos. Pero el mundo actual “está anestesiado éticamente”, por lo tanto la gobernabilidad es “mezquina”, “frívola” e impropia desde los valores radicales que la sostienen.

La sociedad de mercado y el modelo de globalización que se está realizando, no constituyen una muestra de la voluntad de los pueblos de la tierra de imprimir una nueva orientación al gobierno del mundo. Debe darse la alternativa en la práctica y no llenarnos de tanto discurso sobre ella. La alternativa es “El Estado de derecho y la gobernabilidad democrática”. Ellas tienen que ver con el cuidado con la vida y con la calidad de vida.

1. LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad es un tema de toda actualidad y mucho más el desafío de llevar a cabo una “gobernabilidad democrática”.

La palabra “gobernar” viene del latín *gubernare*, dirigir una nave, mandar con autoridad, regir o guiar hacia objetivos y fines específicos aceptados o demandados por la sociedad.

Pero es necesario remontarse más atrás, a los griegos. Para Francisco Miroquesada Rada, la palabra gobierno viene de tres voces griegas. *Kibernetiké*, que significa el arte de gobernar. *Kibernesis*, término entendido como acción de gobernar. *Kibernetes*, que expresa la idea de piloto. Luego pasa al latín "*gubernare*"; de ahí "gobierno" en español. Esto significa que quien gobierna, manda, dirige, toma decisiones que producen efectos políticos en una sociedad. El nuevo concepto de gobernabilidad ha sido tomado del inglés "governability". Se entiende como ejercicio de autoridad o control y, de manera más amplia, también quiere decir gobierno.

Según Arce Tena: "Entendemos por gobierno como el conjunto de personas e instituciones que tienen autoridad política y poder efectivo, es decir, con capacidad real para generar resultados concretos"¹.

Para Koffi Anan, la gobernabilidad es, tal vez, el tema más importante para terminar con la pobreza y desarrollar `pertinentemente.

Andrea Ancira² nos ilustra sobre la definición de gobernabilidad:

El *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio y Matteucci, (1998) define el término de gobernabilidad como la relación de gobierno es decir, la relación de gobernantes y gobernados, por lo tanto la relación compleja entre los dos entes es lo que permite hablar de gobernabilidad. Algunos autores enfatizan ciertos elementos que la definen como una propiedad (Juan Rial, 1987)), cualidad (Angel Flisfish,1987; Xavier Arbós y Salvador Giner, 1993) o un estado (Comisión Trilateral: Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watahuki.

¹ ARCE Carlos. 2006. *La gobernabilidad democrática: Una perspectiva para el desarrollo*. Porrúa: México.

² OEA- Secretaría de Asuntos de Cumbres de las Américas. Concurso de Ensayos Octubre 2003. *Gobernabilidad democrática*. Centro de Investigación y Docencias económicas (CIDE). México D.F. 2003

Desde sus orígenes, primero la gobernabilidad ha estado ligada a la ética, a la noción de justicia; segundo, a la esfera de la eficacia, en donde el ejercicio del poder debe tener la capacidad para alcanzar objetivos al menor costo posible, por lo tanto, en este caso, Y por último ha estado ligada, esto es como una tercera postura intermedia, a la estabilidad. Un sistema político será más gobernable mientras tenga más capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.

Desde estos tres puntos de vista de gobernabilidad, se puede deducir otra definición delimitada de gobernabilidad: *estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental*.

La postura de Ancira es muy interesante. Se adhiere a la siguiente definición de gobernabilidad que da Camou: “estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”³. Según esta autora, esta definición de tres principios (eficacia, legitimidad y estabilidad), también permite ubicar la gobernabilidad en el plano de relación entre el sistema político y la sociedad, sin excluir a ninguno de la relación de gobierno.

Ella trata de gobernabilidad ideal, gobernabilidad normal, déficit de gobernabilidad, crisis de gobernabilidad e ingobernabilidad. Los niveles que más reclaman un análisis son el déficit de gobernabilidad que amenaza la relación de gobierno y, por supuesto, la crisis de gobernabilidad que es la conjunción de desequilibrios inesperados o intolerables. Niveles que están patentes en el país.

La gobernabilidad que asume el CAAAP asume que la política, en cuanto forma de actividad humana, esta regida por la ética, que se ocupa

³ *Ibíd.*

precisamente de los actos humanos en cuanto al bien o al mal que ellos entrañan. El fin de la política no es el poder sino el bien común, con respecto al cual el poder no es más que un medio a su servicio, y que este medio es siempre limitado por la dignidad de la persona humana, cuyos derechos esenciales debe no solo respetar, sino también promover.

2. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Gobernabilidad y democracia son realidades distintas. Mientras que la gobernabilidad se ocupa de la efectividad y de la eficacia decisional del gobierno, la democracia se refiere a la manera en que se constituye el gobierno y se precisan las decisiones, a la forma de gobierno. La gobernabilidad no se deriva automáticamente de la democracia, pero tampoco la democracia se deriva de la gobernabilidad, ambas realidades requieren de acciones específicas que construyan tanto a una como a otra. Se puede decir que en el pasado los peruanos, como otros ciudadanos de Latinoamericanos, han elegido entre una democracia ingobernable y un autoritarismo con gobernabilidad. El Perú al superar la dictadura del gobierno de Fujimori y Montesinos ha elegido vivir una sociedad con democracia y gobernabilidad, la realidad de los hechos nos ha enseñado que no es cierto que a más autoritarismo existe más gobernabilidad.

La gobernabilidad no se deriva automáticamente de la democracia, pero tampoco la democracia se deriva de la gobernabilidad, ambas realidades requieren de acciones específicas que construyan tanto a una como a otra.

“Se requiere comportamientos y hábitos democráticos, que deben ubicarse en el marco de un sistema político de democracia liberal –pero que abarcan una serie de prácticas y procedimientos que van mucho más lejos de la elección de representantes y gobernantes. Esto implica

que las reformas institucionales deben incorporar, entre otros aspectos, participación ciudadana en el diseño y ejecución de programas, transparencia en el ejercicio de la función pública, rendición de cuentas por parte de las autoridades, separación y equilibrio de los poderes, renovación periódica de cuadros directivos, estabilidad de normas legales, concertación y articulación de consensos operativos, libertad de expresión respeto a los planteamientos de las minorías, todos ellos característicos de la “governabilidad democrática y de la democracia en su sentido más amplio”⁴

En América Latina la democracia todavía es muy difícil, por lo tanto mucho más la gobernabilidad democrática. “La historia política de América Latina recuerda el mito griego de la roca de Sísifo, empujada penosamente hasta las cercanías de la cima para volver a caer al pie de la montaña, en una interminable repetición compulsiva de la misma pesadilla.”⁵

En el Perú, la gobernabilidad democrática es más difícil aún a causa de los regímenes autoritarios por los que nos hemos distinguido históricamente. En nuestro país, a la incapacidad de generar un proceso de crecimiento económico sano se ha juntado la imposibilidad de construir una democracia consistente.

La gobernabilidad democrática hace relación directa al diálogo y a la participación ciudadana. La participación es una meta y un método de proceder. Como meta reclama la participación igualitaria de los grupos, sobre

⁴ PERÚ: AGENDA Y ESTRATEGIA PARA EL SIGLO XXI. (2000). Lima: Agenda: Perú

⁵ KAPLAN Marcos (1990), *La gobernabilidad del Estado democrático, Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*, Costa Rica, IIDH, p.425

todo de los más perjudicados. Como método es una forma de cooperación basada en el diálogo y la cooperación. Para que la participación exista realmente se requiere un creciente proceso de igualdad de condiciones sociales para que el diálogo sea realizado por iguales.

La gobernabilidad democrática alude a diversas esferas, no sólo a la dimensión política, (gobernabilidad democrática) sino también a la económica, social (incluida la lucha contra la pobreza y la dimensión de género) y medioambiental de la gobernabilidad. Con los usos frecuentes en ámbitos públicos de conceptos como multiculturalismo o interculturalidad la gobernabilidad incluye percibir las ciudadanías diferenciadas ya que la ciudadanía no es una condición a-histórica, depende de los contextos. Se trata de continuar impulsando una cultura democrática y de desarrollo basada en el pluralismo y la aceptación de la diversidad social y cultural.

La gobernabilidad democrática asume que los riesgos de corrupción y de abuso del poder público solo podrán erradicarse mediante un cambio cultural sobre la naturaleza y fin de la política. Mientras se crea, como Maquiavelo, que la política es una actividad ajena a la moral, en la que los valores éticos no tienen aplicación y en que lo único importante es el éxito, consistente en ganar, conservar y acrecentar el poder, fin cuyo logro justifica cualquier medio, esos riesgos de corrupción y abuso mantendrán viva su amenaza.

La participación es crucial en el logro de una gobernabilidad democrática. La participación significa en primer lugar, tener parte en algo. Su objetivo es atender la demanda de la redistribución del poder económico, político y sociocultural. La participación es una meta y un método de proceder. Como meta reclama la participación igualitaria de los grupos, sobre todo de los más perjudicados. Como método es una forma de cooperación basada en el diálogo y la cooperación. Para que la participación exista realmente se requiere un

creciente proceso de igualdad de condiciones sociales para que el diálogo sea realizado por iguales.

La participación es reclamada en un proceso social clave: la descentralización. El derecho de participar en el proceso de descentralización permitirá: Por un lado, redistribuir el poder, que el Estado distribuya competencias y recursos económicos entre los niveles central, regional y local. Por otro lado, reducir la vulnerabilidad de los ciudadanos y fortalecer su participación en los niveles de la decisión política.

La descentralización tiene su punto de partida en la definición de lo que es un Estado unitario, democrático y descentralizado en tres niveles: central, regional y local, cada uno con autonomía, competencias y recursos económicos. Esto Implica:

Para una gobernabilidad democrática es urgente una reforma del Estado para que no actúe con imposición “desde arriba” y, a la vez, cumpla con su rol normativo y planificador nacional. El Estado deberá ser capaz de determinar los grandes objetivos nacionales y de desarrollo, y orientar en función de ellos las acciones de los niveles regional y local. Por su parte, el nivel regional asumirá el diseño de las políticas de desarrollo regional así como asumir la gestión de los servicios y prestaciones estatales básicas. El nivel local, tanto distrital como provincial, deberá asumir la gestión de servicios básicos de ámbito local, así como implementar políticas sociales en su ámbito.

3. HITO EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DE AMÉRICA LATINA

Los Jefe de Estado y de Gobierno de las Américas hablan con mucha fluidez de buscar la gobernabilidad democrática. En las reuniones de Monterrey (México 2003), “Declaración de León”, Cumbre de las Américas DICEN:

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas elegidos democráticamente, entre quienes se encuentran catorce nuevos mandatarios que han asumido su cargo después de la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en la Ciudad de Québec, Canadá, nos hemos reunido en una Cumbre Extraordinaria en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México. Nuestro propósito es avanzar en la instrumentación de medidas para combatir la pobreza, promover el desarrollo social, lograr un crecimiento económico con equidad y reforzar la gobernabilidad de nuestras democracias. Con una visión renovada y fortalecida de la cooperación, la solidaridad y la integración, haremos frente a los continuos y crecientes retos del Hemisferio.

Es buena la intención, lo importante es la práctica. Pero lo que afirman explícitamente es muy significativo: “la gobernabilidad democrática se fortalece a través del diálogo entre todos los sectores de la sociedad. Continuaremos impulsando una cultura democrática y de desarrollo basada en el pluralismo y la aceptación de la diversidad social y cultural”⁶.

⁶ * “Venezuela se reserva el párrafo relativo al ALCA, por motivos principistas y diferencias profundas acerca del concepto y la filosofía contenidas en el modelo propuesto, así como por el tratamiento dado a las materias específicas y a los plazos establecidos. Ratificamos nuestro compromiso con la consolidación de un bloque regional y de comercio justo, como base para fortalecer los niveles de integración. Este proceso debe considerar las especificidades culturales, sociales y políticas de cada país; la soberanía y constitucionalidad; el nivel y tamaño de sus economías para garantizar un trato justo.”

4. PERÚ Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Según Perú: “Agenda y estrategia”, libro más conocido como Agenda Perú, cualquiera de las cuatro utopías acerca del ejercicio del poder y la autoridad han hecho mucho daño al Perú:

Se trata de la *utopía estatista*, según la cual el Estado puede y debe hacerlo todo; la *utopía del mercado*, según la cual basta sólo con dejar que funcionen las fuerzas del mercado para resolver todos nuestros problemas; la *utopía basista*, según la cual la acción de las bases organizadas es lo único que puede llevarnos al desarrollo; y la *utopía militarista*, que postula que sólo la fuerza armada, con mano dura y fuerte, es capaz de conducir el país hacia la prosperidad y el bienestar para todos⁷.

Agenda Perú no habla sólo de gobernabilidad sino que habla del “imperativo de la gobernabilidad democrática” y lo hace en los siguientes términos:

Al iniciarse el siglo 21 la gobernabilidad democrática se ha convertido en un imperativo para lograr la prosperidad y el bienestar. Las reformas institucionales que configuran la urdimbre del tejido social deben orientarse hacia consolidar las prácticas democráticas en todos los aspectos de la vida nacional. La experiencia de otros países, instituciones y empresas demuestra que la única manera de responder adecuadamente al ritmo cada vez más acelerado de los cambios en prácticamente todos los ámbitos de la vida humana, es mediante organizaciones y comportamientos democráticos en el sentido amplio de la palabra. Si alguna vez los regímenes políticos y los estilos de gestión autoritarios fueron eficaces, esto ha cambiado radicalmente en

⁷ PERÚ: Agenda y Estrategia, para el siglo XXI. Informe final del Programa “Agenda: Perú”. 2000

los últimos dos decenios con la emergencia del orden global fracturado y la turbulencia que lo caracteriza⁸.

Se puede leer en sus páginas lo que Agenda Perú entiende por una ética, la de la solidaridad, y en ella incluye la interculturalidad en un país de tanto pluralismo cultural como consta en sus páginas. En realidad no existe el pluralismo cultural en el país en su sentido positivo, sino que lo que existe es “diversidad cultural”, es decir, una estratificación de las culturas. La cultura heredera de lo occidental es la predominante y subordina, especialmente, las culturas ancestrales que han estado en este territorio antes que el Estado peruano.

En este libro de Sagasti, Hernández, Pepi Patrón y Lynch dicen que la gobernabilidad democrática se funda en el respeto a la diversidad y la búsqueda de la equidad sin ningún tipo de exclusión ni discriminación. El objetivo principal permitiría experiencias democráticas participativas que colocan en su centro la democracia como forma de vida, alternativa a la democracia neoliberal regulada y articulada sólo por el mercado. En el caso de la democracia, el protagonista de la democracia no es el Estado; los protagonistas de la democracia son los ciudadanos; el Estado y el mercado deben estar al servicio de su bienestar.

EL CASO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Un elemento clave de la gobernabilidad democrática es la integración política de la heterogeneidad cultural. Esta cuestión definitoria de procesos sociales, económicos y políticos. Si la gran tarea es construir un Estado, una nueva matriz política hecha con democracia, y vigencia de los derechos humanos esto

⁸ Ibidem p.229

debe estar unido al respeto por la diversidad cultural. La suerte de los más excluidos reclama que la democracia venga unida a la descentralización, a la articulación entre los poderes central, regional y local, pero también, que los conceptos de ciudadanía incluyan connotaciones de pertenencia nacional como de pertenencia étnica. Los movimientos que afirman identidades culturales particulares asumen especial importancia hoy, sobre todo los referidos a grupos que de alguna manera fueron excluidos o silenciados por la cultura hegemónica como son los Pueblos Indígenas.

La equidad también hay que construirla desde la diversidad cultural, por ello para los Pueblos Indígenas la equidad debe traducirse, fundamentalmente en la seguridad territorial, y en:

- Generalizar la educación intercultural bilingüe en todas las áreas geográficas donde exista población indígena,
- Reconocer sus derechos a ser juzgados en su propio idioma,
- Que se reconozcan sus instituciones judiciales tradicionales como parte del sistema judicial del país,
- Se reconozca la medicina tradicional como parte del sistema de salud del país,
- Se reconozca su derecho a organizar su vida social de acuerdo con sus propias normas.

En el actual proceso de democratización del país es necesario articular igualdad y diferencia; todo lo que es homogéneo tiende a transformarse en violencia excluyente. Para Boaventura Souza Santos, las diferencias manifiestan visiones alternativas de emancipación social.

Una de las tareas específicas de los líderes de los Pueblos Indígenas es trabajar por el ejercicio de una ciudadanía intercultural que les permita reclamar sus derechos fundamentales: el derecho a su identidad cultural, a no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras, a desarrollar su patrimonio cultural

histórico, a la educación en la diversidad y a ser elegidos para desempeñar cargos públicos. Se trata de ejercer la ciudadanía indígena a la vez que la ciudadanía peruana, “yo soy aguaruna, déjenme ser aguaruna; no quiero dejar de ser peruano, pero también quiero seguir siendo aguaruna”⁹.

En el caso de los pueblos indígenas de la Amazonía se puede constatar que han tenido y tienen desde hace mucho tiempo atrás sus propias formas de organización y de práctica política. En estas sociedades que se han desarrollado al margen del Estado se dan relaciones de poder, sistemas de intercambio y formas de organización política y militar que han hecho posible que sean vigentes en la actualidad. Según el antropólogo Fernando Santos lo que diferencia a estas sociedades son el grado de poder retenido por las mayorías y que el poder político se basa en los conocimientos rituales para dar la vida y que su continuidad depende de la moralidad de aquéllos que lo detentan.

Hoy más que nunca nos apremia facilitar el proceso de empoderamiento de los pueblos indígenas en cuanto a la gobernabilidad. Este empoderamiento será un ¡basta! a tanto abuso con los excluidos del sistema. No se puede permitir que se siga gobernando para una sola cultura, urbana y centralista, ni definirnos por una ciudadanía y una democracia monoculturales. Es decir, se requiere una re-educación para atreverse a pensar, a sentir y a ejercer la ciudadanía de nuevo, a la luz de otras tradiciones culturales y así se logrará una gobernabilidad democrática que incluye el diálogo intercultural en medio de un país hecho de múltiples culturas que todavía no puede vivir armónicamente con todas “sus” sangres.

⁹ Qhehacer No. 132, pág.82

