



Apuntes sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática

El propósito de estos apuntes es comentar algunos elementos a considerar, que creo hay que tomar en cuenta con miras a precisar mejor el concepto de gobernabilidad. Tengo que decirles que esta reflexión se inscribe en el marco de una iniciativa sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina que en FLACSO estamos tratando de poner en marcha con el apoyo de la AECID. En este contexto es que planteo los cuatro puntos siguientes.

Juany Guzmán León (*)

1. Sobre el concepto y su controversia.

El primero de ellos es precisamente sobre el concepto mismo de gobernabilidad y su controversia.

Hay que recordar que no hemos logrado ponernos de acuerdo ni en el término, menos en el concepto. Ahora resulta que gobernabilidad es un término capturado por las clases dominantes, para usar la jerga de los setentas, y en la academia se habla de gobernanza, para tratar de castellanizar mejor el “governance” inglés.

En efecto, si bien es cierto que un discurso político que se precie en estos tiempos, no puede dejar de hablar de gobernabilidad o mejor de ingobernabilidad, que para la autoridad pública que lo cita casi siempre parece referir a que la gente no se mantiene quieta, estática y domesticada frente a las acciones del gobierno. Eso convierte al país, la región o la localidad en cuestión como ingobernable.

Por su parte, el término gobernanza, está menos pensado en relación a buena o mala. Entre otras cosas porque desde la sintaxis, se nos dificulta hablar de in gobernanza o desgobernanza. Gobernanza refiere a conocer

las relaciones entre gobierno y ciudadanía sin adjudicarle un valor a priori, que es lo que algunos consideran está en la raíz de la controversia del término gobernabilidad.

En resumen, creo que la controversia se ha orientado por dos vías que no son excluyentes, todo lo contrario, cada vez son más complementarias: una referirse a gobernanza, para indagar sobre gobernantes y habitantes: cómo se relacionan, cuáles son sus principales nudos de conflicto, y principalmente cuáles son su formas de resolverlos.

La otra vía es la de PNUD, que más bien apellida la gobernabilidad; en efecto, se refiere a gobernabilidad democrática, vs. probablemente gobernabilidad autoritaria. Cuando a la gobernabilidad se le asignó apellido, dejó de ser una cualidad democrática, para ser un desafío para la democracia: para qué queremos gobernabilidad.

2. El objetivo de la gobernabilidad: la convivencia democrática

Así llegamos al segundo punto que quiero proponer y refiere a que más que un apellido, la gobernabilidad tiene un objetivo: cual es la convivencia democrática.

Como ustedes saben, el concepto más conocido sobre gobernabilidad es aquel que diversos autores relacionan al binomio legitimidad-eficacia, en el que los gobernantes, para decirlo de manera extremadamente sintética, gozan del reconocimiento de la ciudadanía, y ello se alimenta, se nutre, depende, habría que ver cómo, de que las promesas que plantea las cumple. Las políticas públicas, que son la ventana de acción del gobierno, cumplen los objetivos para los que fueron propuestas. Esa eficacia encima redundante en mayor legitimidad y la gobernabilidad en ese sentido se profundiza. Aquí el tema es que no se sabe qué está primero y qué después, porque ambas literalmente se necesitan: la eficacia requiere de la legitimidad y por supuesto el reconocimiento depende de la eficacia.

Como se ha dicho desde los más diversos puntos de vista, esto puede alejar a la gobernabilidad de la aspiración propiamente democrática: en un régimen autoritario, la eficacia puede ser aplastante y el reconocimiento por temor no infundado, puede generar una legitimidad también aplastante como lo ha demostrado sin ir más lejos la historia del siglo XX.

De ahí que parezca más importante devolver la cinta y reflexionar sobre el surgimiento del concepto y más allá de ello, para qué la queremos o para qué no la queremos.

Probablemente relacionarla con convivencia destaque lo que parecía más invisible en la discusión prevaleciente, es sacar a la luz a los actores de la gobernabilidad. En efecto, la convivencia, nos obliga a hablar entre quienes, no en relación a un cierto automatismo de las políticas o la legitimidad, sino a un proceso que se construye diariamente entre quienes habitan un país, una comunidad, una región. La convivencia ya de por sí nos da la idea de movimiento, de búsqueda de acuerdos no solamente entre gobernantes y gobernados, da la idea de relaciones múltiples entre los más diversos grupos de población, que coexisten en muchos casos y que el desafío es transitar hacia la convivencia que surge de esas diversas interacciones. Qué quiere decir ello? Convivencia es un término suge-

rente y hermoso, queremos cargarlo de connotación positiva, pero aunque no nos guste, por lo pronto, sabemos que la tenemos difícil en América Latina y en algunos indicadores, más difícil en la región centroamericana. Y salto así al tercer punto.

3. La exclusión y la desigualdad: el contexto negativo de la convivencia democrática.

En efecto, tenemos que reconocer una vía que nos dificulta avanzar en la dirección de la convivencia democrática. Esto es, la exclusión, pero probablemente la desigualdad nos recuerda que frente a la exclusión, hay un grupo reducido de privilegiados que se apropian, además de sus derechos, de los derechos de las mayorías. Es claro que nos referimos a desigualdades de distinto tipo y tamaño, que impiden la convivencia: en el ingreso, en las capacidades, en el acceso a activos como tierra y crédito, desigualdades por condición de género, por ubicación territorial (rural, urbano, centro, frontera o costas), desigualdades por ascendencia étnica, por edad, que afecta cada vez más a los jóvenes.

Es la desigualdad la que genera más violencia, más que la pobreza propiamente tal. El entorno de la violencia es probablemente la antinomia por excelencia de la convivencia democrática y esta es alimentada sin ir más lejos que con apreciar fotografías no turísticas de nuestras ciudades latinoamericanas: la opulencia coexistiendo con cinturones de pobreza, constituyen un escenario bochornoso. Eso crea una disconformidad y una furia, más que la pobreza misma. Por ello se llama tanto la atención de la paradoja inmensa de América Latina: enormemente rica en recursos naturales y capacidades humanas, pero la región más desigual del mundo.

La convivencia democrática se genera sobre todo en la medida que sea posible reconocerse mutuamente entre los grupos de población, así como entre los gobernantes y gobernados como interlocutores válidos. Cuando la desigualdad alcanza niveles éticamente intolerables como se observa en algunos de nuestros países y regiones y que más bien au-

menta en otros, se nos deben encender todas las luces de alarma sobre el requisito para revertir estos escenarios negativos. Me refiero a la construcción de ciudadanía. Y llego así al cuarto punto.

4. Gobernabilidad y ciudadanía en Centroamérica

Centroamérica ha recorrido en pocos años un largo y empinado trecho de la guerra a la paz, de la dictadura a la democracia, del aislamiento a la integración. No sabemos exactamente en qué punto del camino nos encontramos pero hay al menos un conjunto de logros en ciudadanía y democracia que no pueden despreciarse:

a.- La transición a la democracia devino efectivamente en la construcción de un marco normativo, que incluye perspectivas de derechos humanos, no solamente de primera generación (civil y política), sino de segunda y tercera generación (social, económica, cultural, ambiental).

b.- Aunque se puede argumentar que mucha de esa normativa venía “en paquete”, que buena parte de ella es “sugerida” por la cooperación internacional, lo cierto del caso es que los derechos de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos históricamente marginados casi totalmente de la vida nacional, marca un punto de inflexión en países como Guatemala y Nicaragua.

c.- Con la apuesta de Centroamérica por la democracia, salen a la superficie los derechos ciudadanos que la opción democrática se compromete a promover, proteger y defender. Ello ha propiciado el desarrollo de las más diversas organizaciones sociales, exigiendo y reclamando por ese compromiso asumido por los gobiernos de turno en estos países. La exigibilidad de derechos muestra una madurez política por parte de la ciudadanía que las más de las veces subestimamos, o como ocurre con algunos gobiernos de la región, se califica de antidemocrática y por supuesto de ingobernable, pues la perciben como amenaza ante la incapacidad y/o indisposición de dar respuesta a esas demandas.

Pero ante logros, también las deudas. Si bien, la democracia no parece requerir del bienestar para surgir (Centroamérica es un claro ejemplo), es claro que para preservarse y crecer, la pobreza y principalmente las extremas desigualdades impiden avanzar en la ampliación de la ciudadanía. Si a ello se suma, de manera casi perversa, el fenómeno de la corrupción, del engaño y el descrédito que se han ganado a pulso algunas de las instituciones que se han creado en este mismo período de construcción democrática, hay motivos para ponerse pesimista.

Sin embargo las deudas en ciudadanía, como acertadamente lo han identificado numerosos grupos de la región, sin excluir por supuesto algunas de sus autoridades públicas, gubernamentales y hasta religiosas, no pueden responderse desde la generalidad, desde las fracturas históricas en términos globales para la región, desde las macro respuestas. Es clave la estrategia de ir identificando y construyendo conjuntamente experiencias, tal vez de alcance local, de incidencia hasta ahora no regional, ni siquiera nacional, pero sí experiencias que incluyen avances en la promoción, protección y defensa de los derechos ciudadanos, y en ello, aportes tan diversos como las defensorías indígenas en Guatemala, o el debate para mejorar las condiciones de los inmigrantes en Costa Rica, para citar ejemplos muy distintos, pero que se perfilan con visiones de mediano y largo plazo; nos muestran una Centroamérica que no se da por vencida. Y que quiere comprometerse con el objetivo de la gobernabilidad que es finalmente la convivencia democrática. Que no olvida su historia de guerra y muerte y las herencias funestas que de ella se derivan. Que se reconoce altamente vulnerable ante los eventos naturales, porque gran parte de su gente habita en zonas de alto riesgo. Que sabe que la democracia no es irreversible.

Centroamérica entra en el juego democrático, justo cuando se cuestiona internacionalmente la capacidad de los partidos políticos en su intermediación de demandas; necesita reconstruir y en algunos casos literalmente construir sistemas políticos nacionales en condiciones en que la globalización cuestio-

na las instituciones nacionales y requiere de plataformas de integración regional y global. Empieza en fin, a discutir los derechos ciudadanos, cuando ya de ellos se exigen hasta los de interés difuso (como los ambientales y culturales). No ha sido así para las democracias más viejas. Tal vez no sabemos valorar el esfuerzo que ha hecho la región, para ponerse a tono con las expectativas que se plantean desde afuera o desde círculos que se especializan en definir el deber ser, sin interesarse por las realidades existentes y principalmente, sin reconocer los múltiples esfuerzos en la región en construcción en diversas comunidades de presupuestos participativos, de mejores condiciones de salud y educación para sus habitantes, de buenas prácticas en la gestión del riesgo, de políticas inclusivas en términos de género, edad, etnia o condición de discapacidad, en fin de avances hacia la convivencia democrática.

Puede parecer una lógica conformista, creo que no es así, más bien creo que hay desde los gobiernos, desde la academia, desde la cooperación internacional en muchos casos, una deuda de responsabilidad con visibilizar y principalmente potenciar experiencias que aportan ideas y buenas prácticas para comunidades específicas: que se reconocen en la diferencia, que comparten sus bienes para enfrentar las grandes dificultades y limitaciones que tienen y que, en espacios locales, tratan de protegerse para avanzar hacia condiciones más dignas como personas, como grupos, como ciudadanos.

Finalmente, recordar que usualmente se dice que Centroamérica es una región expulsora de sus habitantes, de sus ciudadanas y ciudadanos. Para los otros países de la región (lo cual sería inclusive de lo mejor, si supiéramos reconocernos como región rica y diversa),

pero principalmente, para fuera de la región. Ello no solamente por los derechos de las personas individualmente consideradas, sino por el futuro de la región, es una deuda que tenemos como centroamericanos: cómo mejorar las condiciones de vida y trabajo para que la gente no tenga que irse del país por necesidad. La convivencia democrática requiere a sus habitantes en la región. Pero también es un tema de supervivencia, de los procesos de envejecimiento de la población. Centroamérica no puede avanzar en la democracia y en su desarrollo, mientras un porcentaje elevado de su población joven, sana, productiva y de nivel educativo superior al promedio, emigra.

En el contexto de la crisis financiera global, el temor de varios gobiernos y grupos familiares está más bien en que regresen muchos de nuestros emigrantes, por falta de empleo. De qué país son ciudadanos (sujetos de derechos), si valen por las remesas que envían a sus países de origen? Son los contribuyentes que hasta ahora solamente aportan, no implican “gastos” para la sociedad. La ampliación de la ciudadanía refiere no solamente a expansión de derechos, aunque parezca demasiado obvio, porque fue el inicio del concepto, es expandir a más gente esos derechos, es tener cada vez más ciudadanas y ciudadanos.

El ejercicio de la ciudadanía es un requisito clave para la convivencia democrática. No se trata de ver solo el vaso vacío o el vaso lleno, como usualmente decimos. Tenemos que con rigor analizar las enormes carencias y reconocer la que se ha avanzado, para con pragmatismo, pero sobretodo con compromiso, apostemos por una región que se encamine hacia una condiciones más saludables en sentido amplio del término, para todas y todos sus habitantes.

(*) Coordinadora Académica Regional de FLACSO.

Directora del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica.

Ponencia presentada en el IV Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. Ciudad de Panamá, 15 al 18 de Junio de 2009 y modificado para su publicación el 19 de Agosto de 2009.



FLACSO Secretaría General
Tel. 506+2253-0082 / Fax. 506+2234-6696
Apdo. Postal 5429-1000 San José, Costa Rica
flacsosg@flacso.org

www.flacso.org