

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: LA GOBERNABILIDAD

RESUMEN: La presente recopilación de doctrina desarrolla el tema de la gobernabilidad, abarcando su concepto, su relación con los poderes del Estado, enfocado principalmente al Poder Legislativo, además del sistema electoral y los problemas que causan ingobernabilidad para el caso específico de Costa Rica.

Índice de contenido

1DOCTRINA.....	2
a)Concepto de Gobernabilidad.....	2
La historia del concepto.....	3
Otras aproximaciones conceptuales.....	5
El tema del buen gobierno.....	6
b) Los Desafíos de Gobernabilidad en una Sociedad Global.....	8
La desterritorialización.....	9
La contracción del tiempo.....	11
Las fracturas de la trama social.....	13
La definición de lo nacional.....	14
La diversidad dela cultura.....	16
La transformación económica.....	17
Una democracia deficitaria.....	19
Gobernar los cambios.....	19
Las transformaciones de la subjetividad.....	20
Apertura y cierre de la sociedad.....	21
c)El sistema electoral y su relación con el desarrollo de la gobernabilidad.....	23
El sistema electoral como aliado de la democracia.....	24
La representatividad y la proporcionalidad.....	26
d)Análisis de la ética Legislativa y Gobernabilidad.....	27
e)Causas de la Crisis de Ingobernabilidad en Costa Rica a partir de finales de la década de 1990.....	29

1 DOCTRINA

a) Concepto de Gobernabilidad.

[IIDH]¹

“Por gobernabilidad puede entenderse la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste. De esta forma, este concepto se enmarca en el ámbito de la “capacidad de gobierno”. Ésta se da siempre en un ámbito societal no aséptico en el que se registran demandas de los ciudadanos que son en mayor o menor medida procesadas por el sistema político. Dichas demandas se articulan según el número e intensidad de los cleavages existentes así como de acuerdo a las necesidades surgidas y que están pendientes de atender y son consideradas ineludibles por los propios ciudadanos. Paralelamente, la gobernabilidad viene condicionada por los mecanismos en que se produce la acción de gobierno, que tienen que ver con una dimensión de carácter múltiple más propia del mismo. Se trata de los criterios de representación política, de los niveles de participación política, de los sistemas de partidos existentes y de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Los criterios de representación hacen alusión a los sistemas electorales y a su capacidad de incidir en los sistemas de partidos así como a su posibilidad de incorporar las demandas de la sociedad. Los niveles de participación se refieren al grado de abstencionismo electoral, de volatilidad electoral y de movilización sociopolítica. Representación y participación son pues variables que inciden en la configuración de los sistemas de partidos y éstos, a su vez, condicionan la manera en que se lleva a cabo la acción de gobierno por su capacidad de seleccionar al personal político, formar coaliciones o de expresar proyectos de mayor o menor polarización ideológica. En cuanto a los arreglos relativos a las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo hacen referencia fundamentalmente a la forma de gobierno que contrapone presidencialismo con parlamentarismo, mientras que el primero alumbra un régimen de difícil cooperación entre los poderes del Estado, al estar basado en la separación de los mismos, y en el principio de la doble legitimidad, el segundo aboga por una mayor integración al tratarse de una legitimidad única por la que el Ejecutivo emana del Legislativo y tener más flexibilidad a la hora de afrontar las crisis políticas mediante las mociones de censura o las ratificaciones de confianza y su

traducción en la convocatoria anticipada de elecciones o en los cambios, en la mitad de la legislatura, en la composición del Ejecutivo. Pero también en este extremo cabe referirse a las distintas maneras en que el presidencialismo en América Latina se configura y que vienen definidas por la adopción del ballottage, la posibilidad de censurar a los ministros o de disolver las cámaras, la reelección presidencial, el poder de las comisiones legislativas de control y de la legislación delegada.

En otro orden de cosas, el concepto de gobernabilidad se relaciona con el de consolidación democrática al referirse a una necesaria institucionalización de los mecanismos de gobierno y con el de calidad de la democracia en la medida en que conlleva un interés evidente por el rendimiento del sistema político. Por todo ello se trata de un concepto de características polisémicas que tiene un significado central en la política en la medida en que relaciona partes substantivas de la misma, lo cual hace muy difícil su operatividad en términos de desagregar sus variables constitutivas y estéril todo análisis político desde una concepción totalizadora.

La historia del concepto

Los orígenes del término pueden situarse en el giro crítico sufrido por la política occidental al iniciarse la década de 1970, un lapso en el que se concentraron en diversos fenómenos de distinta naturaleza. Por un lado, una crisis cultural protagonizada por los herederos de la primera generación de beneficiarios del Estado del Bienestar expresada en el movimiento estudiantil caracterizado como "mayo del 68". En segundo término, el paulatino incremento de los precios de las materias primas que condujo al "boom" energético de 1973. Un reflujó conservador al que no fueron ajenos los fenómenos anteriores así como la crisis de liderazgo político vivida en Francia y en Estados Unidos tras la renuncia, respectivamente, de Charles de Gaulle en 1969 y de Richard Nixon en 1973, así como la derrota estadounidense en Vietnam. Finalmente, cierto desgaste en el terreno de las ideas que hasta la fecha habían impulsado el Estado del Bienestar.

El diagnóstico intelectual del momento tuvo dos aproximaciones muy

diferentes ideológicamente. Desde el lado neomarxista, James O'Connor², en 1973, se refirió a la crisis fiscal del Estado resultante de las contradicciones del Estado del capitalismo avanzado agravadas por el sistema democrático, ambiente que preludiaba la crisis de gobernabilidad. Esta línea fue continuada por los alemanes Jürgen Habermas y Klaus Offe al referirse a los problemas de legitimación del capitalismo tardío. Ideológicamente en frente, y haciéndose eco de las ideas del sociólogo estadounidense Daniel Bell, que se había referido a la ingobernabilidad como una consecuencia de la sobrecarga de demandas a las que inevitablemente el Estado respondía con su intervencionismo expansivo produciendo la crisis fiscal, se encontraba el informe elaborado para la Comisión Trilateral en 1975 por el francés Michel Crozier, el estadounidense Samuel J. Huntington y el japonés Joji Watanuki³. En dicho informe, los tres autores al hacer un diagnóstico de la situación política planteaban cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático. En primer lugar, aparecía la deslegitimización de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de la igualdad y del individualismo, virtudes preciadas del credo democrático. En segundo término, se registraba un diagnóstico de los efectos en la actividad de gobierno en clave de "sobrecarga" de la misma a causa de la expansión de la participación política y del febril desarrollo de las actividades estatales. En tercer lugar, se detectaba la fragmentación de los partidos políticos y una suerte de pérdida de identidad de los mismos, fruto de la intensificación de la competencia partidista. Finalmente, se denunciaba el surgimiento de unas fuertes pautas localistas en la política exterior debido a la presión de sociedades que se estaban volviendo estrechamente nacionalistas.

La década de 1980 contempló la incorporación al análisis politológico del pensamiento neoliberal en la que los economistas, políticamente conservadores, arremetieron contra el keynesianismo por su teórica mala relación con la democracia. La situación de ingobernabilidad suscitada era debida a que se estimaba que se creaba una mezcla inestable, generándose una inflación endémica al confrontar los sindicatos y los votantes a los gobiernos en un trasfondo en el que el Estado era visto como un botín de servicios inagotables. Para los países menos industrializados esta visión terminó iluminando el denominado Consenso de Washington que se basaba en la disciplina fiscal, las nuevas prioridades en el gasto público, la reforma impositiva, la liberalización financiera, los tipos de cambios unificados y competitivos, la liberalización

comercial, y de las inversiones directas extranjeras, las privatizaciones, la desregulación y la seguridad en los derechos de propiedad.

A lo largo de la década de 1990 el término se hizo un lugar en el acervo común de la clase política y de diferentes organismos multilaterales. Entre los componentes de la primera, la búsqueda de la gobernabilidad sustituyó pronto las pretensiones de alcanzar la consolidación democrática, fase secuencial que para muchos aparecía mecánica e inevitablemente tras los procesos de transición a la democracia y cuyo entramado teórico se veía más sofisticado, siendo mucho más complicada su operatividad. Mientras que las variables explicativas de ésta tenían un carácter más complejo, las de la gobernabilidad se intentaban hacer recaer en un simple recetario de fórmulas para la cotidiana acción de gobierno que se resumían, muy significativamente, o en un suficiente apoyo legislativo para la misma o en la ausencia de trabas sistémicas que malograran la eficacia de las políticas públicas. Por parte de los organismos multilaterales el concepto de gobernabilidad comenzó a extenderse asociado a esta segunda idea, ligándose el interés por la acción del gobierno en la medida en que tuviera implicaciones concretas en las políticas de reforma estructural iniciadas. De esta forma, organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial comenzaron a preocuparse por variables institucionales que históricamente habían sido desdeñadas, abriendo la puerta, como más adelante se verá, a formulaciones relativas al buen gobierno.

Otras aproximaciones conceptuales

De entre los numerosos trabajos teóricos elaborados sobre el concepto de gobernabilidad a lo largo de los últimos tres lustros cabe destacar tres tipos de orientaciones. La primera se refiere a aquellas que abogan por una clara posición politológica y que integran las visiones de Guy Peters⁴ que considera la gobernabilidad como un problema particular de los países democráticos por la dificultad existente a la hora de trasladar un mandato de los electores en políticas operativas o, en la misma línea, de Michael Coppedge⁵ cuando señala que la gobernabilidad en los sistemas democráticos representa una situación especial por cuanto que la democracia respeta la lógica de la igualdad política

mientras que la gobernabilidad respeta la del poder. La segunda orientación se centra en una visión más pluridimensional por la que la gobernabilidad es resultado de numerosos factores tal como expresa Tomassini⁶ al hacerla depender del fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política, de la orientación y el comportamiento de la economía y de la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo. De esta manera, Tomassini insiste en que este concepto no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respeto social. Orientación parecida a la de Arbós y Giner⁷ que definen gobernabilidad como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Arbós y Giner plantean la existencia de cuatro niveles, como mínimo, en los que se mueven los procesos complejos de gobernabilidad de las sociedades y que se refieren al dilema legitimidad-eficacia, a las presiones y demandas del entorno gubernamental, a la reestructuración corporativa de la sociedad civil y, por último, a la expansión y el cambio tecnológico. La tercera posición adopta un criterio intermedio sintetizado por Pasquino⁸ que, si bien enfatiza las relaciones complejas entre los componentes de un sistema político, señala la dualidad interpretativa del término, en primer lugar (la ingobernabilidad) como incapacidad de los gobernantes ante la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas y, en segundo término, como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos.

El tema del buen gobierno

El concepto de gobernabilidad se inserta en un continuo teórico en el que los extremos los conforman los conceptos de estabilidad y de buen gobierno. Mientras que el primero define un Estado ligado a la capacidad de prevenir contingencias que pueden llegar a conducir a la desaparición del objeto político, el segundo aboga por un carácter de expectativa positiva y éticamente comprometido. Por otra parte, la irrupción del neoinstitucionalismo y el énfasis que trajo consigo avalando la fórmula de que "las instituciones cuentan", disparó los mecanismos de atención e interés en pro de fórmulas que ayudaran al buen gobierno o, en otros términos, a la

gobernación de una sociedad.

Como se señaló anteriormente, esta nueva visión se articuló en el centro de la preocupación de distintas instancias multilaterales en el último lustro del siglo XX. De esta manera, el Banco Mundial prestó una insólita atención al fenómeno de la gobernación haciéndole residir en la forma del régimen político, en el proceso de ejercicio de la autoridad y de gestión de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo y en la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y cumplir sus funciones. En la misma dirección, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha llegado a definir a la gobernación como la suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas manejan sus asuntos comunes. Se trata del proceso permanente mediante el cual se ajustan los intereses diversos o conflictivos y se impulsan acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observación, así como los ajustes informales que las gentes y las instituciones pactan o perciben que son de su interés y utilidad. Finalmente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofreció en 1997 un concepto más complejo e integral según el cual la gobernación es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación, llevado a cabo por la autoridad política económica y administrativa. Es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y concilian sus diferencias. Tres son las áreas importantes de la gobernación que contribuyen directamente al logro del desarrollo humano sustentable: las instituciones políticas y gubernamentales, las instituciones de la sociedad civil y el sector privado. Se mantiene, por tanto, la existencia de una lógica sistémica, según la cual existe un sistema de gobernación que integra la gobernación económica (las decisiones e iniciativas públicas y privadas de asegurar el crecimiento y la distribución), la gobernación política (las decisiones de las autoridades legítimas sobre las disposiciones legales y las políticas públicas para la conducción de sus sociedades) y la gobernación administrativa (la capacidad de implementar las políticas y cumplir las funciones públicas)."

b) Los Desafíos de Gobernabilidad en una Sociedad Global

[Lechener]²

El cambio de siglo se caracteriza por una profunda reestructuración de la vida social. Es materia de controversia cuán novedosa sería la sociedad global que vemos surgir y cuáles serían los rasgos de continuidad. Y no resulta fácil establecer una distinción entre lo que son las megatendencias generales de esta época y las formas específicas que adoptan tales transformaciones acorde al contexto histórico particular de cada país. No hay duda, sin embargo, que tiene lugar una reorganización de las sociedades latinoamericanas.

Los procesos de transformación producen perplejidad y desconcierto. No sabemos a qué atenernos; ni el pasado nos sirve para descifrar los cambios ni podemos anticipar el porvenir de ellos. Una primera constatación concierne la erosión de nuestros mapas cognitivos con los cuales ordenábamos la realidad social. Carecemos de códigos interpretativos que puedan dar cuenta - y dar sentido - de los cambios sociales. No se trata de un problema intelectual, sino práctico. Los actores políticos desconocen a la sociedad a la cual pretenden representar, regular y conducir. A la inversa, los ciudadanos ya no saben que pueden esperar de la democracia y exigir a la política.

Todo proceso de cambio implica oportunidades y riesgos. Es inevitable que se entremezclen consecuencias positivas y negativas. Por lo tanto, los cambios ponen a prueba nuestras capacidades de discernir entre oportunidades y amenazas. Mas ello no es evidente; los cambios son ambivalentes y no siempre se puede distinguir entre los elementos creativos y aquellos destructivos. La segunda constatación concierne pues las dificultades del discernimiento a la hora de aprovechar las oportunidades y de contrarrestar los riesgos.

No basta afinar nuestras capacidades de discernir; es necesario actuar. Las transformaciones desafían nuestras capacidades de acción social porque las oportunidades y restricciones no surgen solas. Son producidas por las personas nosotros, sea de manera deliberada o como un efecto secundario, no intencionado. La sociedad global no es un orden autoregulado que de manera espontánea produzca sus estados de equilibrio social. Hay que producir el orden, encauzando sus transformación permanente.

Este es el argumento central del texto: para evitar que los procesos de transformación avancen a espaldas de la sociedad, hay que gobernar los cambios.

Ello remite a otra dificultad: ¿cuáles son los recursos con los cuales contamos? Los instrumentos de la acción social no están determinados de una vez y para siempre. Hay que descubrirlos y crearlos. Por largo tiempo, fue el Estado el instrumento privilegiado que se dio la sociedad para actuar sobre sí misma. En tiempos recientes, se ha enfatizado la iniciativa individual como el principal recurso. Es evidente, sin embargo, que la mayoría de los individuos está sobreexigida en esta tarea. El individuo por sí solo no dispone de los recursos necesarios (afectivos, económicos, educacionales) que le permitan enfrentar los retos. De hecho, toda creatividad individual descansa sobre recursos sociales (valores, preferencias, reglas de juego). Por eso, la atención se ha desplazado hacia la sociedad. Por doquier se constata que parece indispensable contar con una sociedad fuerte para hacer frente a la nueva complejidad social.

La ponencia argumenta una doble tesis. Por un lado, las tendencias de cambio tienden a desorganizar las formas habituales de la vida social. La sociedad global parece configurarse a costa de la sociedad nacional. Por el otro, parece necesario fortalecer la sociedad para poder gobernar los cambios. Ambos procesos están vinculados: precisamente porque las megatendencias de la época cuestionan a la sociedad, hay que aumentar las capacidades sociales de regular y conducir dichas transformaciones. A continuación esbozaré algunos de los procesos que desafían nuestra capacidades de gobierno.

La desterritorialización

En general, las personas están habituadas a que el espacio territorial sea el marco que aglutina a determinada comunidad de personas. Hasta fechas recientes familia, amigos, trabajo y toda experiencia concreta de comunidad estaban arraigados en lugares acotados. Hoy en día, ese nexo se debilita y lo que "tiene lugar" frecuentemente desborda un territorio delimitado. La globalización de los flujos financieros y comerciales, tecnológicos y comunicacionales, migratorios y culturales adquiere tal densidad que enfrenta a la gente a un proceso de desterritorialización. Múltiples aspectos de la vida cotidiana van perdiendo su anclaje

físico.

Se ha hablado de una verdadera "expropiación" del espacio para destacar la asimetría entre la expansión de un poder exterritorial, capaz de desplazarse por doquier según su conveniencia, y las raíces territoriales de la gente (Baumann 1998). Existe el peligro de un divorcio entre el espacio virtual en el cual circulan los poderosos flujos de un mundo globalizado y, por otra parte, los espacios vitales de la interacción cara a cara donde las personas aprenden los valores de las relaciones humanas y las reglas de la convivencia cotidiana. Vale decir, los proyectos y sentidos de vida serían elaborados en un ámbito local más y más escindido del ámbito global en que se mueven las tendencias determinantes de la vida social.

Sin ignorar la amenaza de tal dualismo, parece más fructífero discutir y fortalecer los términos de la inserción del país en la globalización. Considerando la secuencia de fusiones de grandes multinacionales en el último tiempo, el poder de negociación de los capitales latinoamericanos no parece grande. Su envergadura les permite competir sólo de modo marginal en el nuevo "modelo de acumulación", donde las estrategias se orientan menos por las tasas de rentabilidad y más por las expectativas acerca del valor patrimonial futuro.

La globalización implica no sólo la porosidad de la fronteras hacía afuera sino también una refocalización hacía adentro. No hay que olvidar que la globalización descansa sobre núcleos locales (Borja & Castells 1997). Como ha subrayado recientemente el Banco Mundial, la tensión entre globalización y localización será una de las tendencias sobresalientes del nuevo siglo (World Development Report 1999/2000). Se ha hablado de "glocalización" (Robertson 1995) para señalar el nuevo entretejido de espacios globales y locales. La articulación de "localidades" se ha vuelto un rasgo decisivo de ese proceso de densificación planetaria que llamamos globalización. Para aumentar las capacidades de "localización" de los países latinoamericanos se requiere una infraestructura tecnológica de nuevo tipo. El papel que tuvieron antaño el ferrocarril y la carretera pasa a ser ocupado por los flujos de información y conocimiento.

Pero, el redimensionamiento del espacio va más allá del ámbito económico. Lo que desde la perspectiva de un orden nacional monolítico, geográficamente delimitado, pueda aparecer como disgregación y anomia se revela como un nuevo marco de referencia

en que diferentes circuitos económicos, políticos y culturales se yuxtaponen, se mezclan y se oponen.

Son conocidas las oportunidades que se derivan de este cruce multidimensional. Sin duda, el campo de experiencias se ha ampliado y enriquecido en los últimos años. La distensión de los mapas mentales permite apreciar nuevos horizontes. Pareciera que se está aprendiendo a vivir en una diversidad muy distinta a la que se conocía hace pocos lustros. Una diversidad que, cabe reiterar, se alimenta tanto de la perspectiva global como de la resignificación de lo local. Mas son igualmente evidentes los problemas que conlleva la combinación de heterogeneidad y homogenización para configurar un orden colectivo.

La inseguridad que se vive por doquier en la región tiene que ver, sin duda, con esta desterritorialización de lo social. Basta pensar en lo difícil que resulta sentir un espacio urbano como algo propio o "clasificar" al extraño y evaluar la confianza que merece. La gente se siente rodeada de seres anónimos e invadida por lo ajeno. El descentramiento del espacio tiende a descolocar los esquemas clasificatorios que subyacen a las relaciones sociales. Antes, los límites territoriales que separaban adentro y afuera eran simultáneamente límites que distinguían lo conocido de lo desconocido, el prójimo del extranjero, el amigo del enemigo. Ahora, la multiplicación de los espacios difumina esas distinciones e introduce incertidumbre en la sociabilidad cotidiana.

El mundo actual deja de ser un mundo cerrado; ya no existen santuarios donde refugiarnos. Con la globalización el "bien común" desborda las fronteras territoriales y obliga a redefinir "lo propio" en otros términos. El desafío consiste pues en aprender a transitar por múltiples espacios y en articular diferentes niveles.

La contracción del tiempo

El acápite anterior muestra un doble movimiento: algunas áreas y algunos grupos sociales se integran a los circuitos globales en tanto que otros campos y otros grupos quedan marginados. Vale decir, la sociedad moderna funciona a distintas velocidades. Algunas personas "están al día" y pueden anticipar las tendencias

emergentes, mientras que otras sufren un retraso que no les permite "llegar a tiempo".

El fenómeno nos recuerda que la construcción social del orden está ligada a la producción de tiempo. El modo de definir el pasado y el futuro es también un modo de definir el sentido del orden existente. Teniendo a la vista este vínculo se vislumbra el significado que adquiere el cambio del marco temporal en que se desarrolla la sociedad latinoamericana.

Cada día apreciamos en la televisión y en los negocios cómo las innovaciones informáticas y comunicacionales generan un tiempo real único. Esta simultaneidad descansa sobre un fenómeno central de nuestra época: la aceleración del tiempo. Es una experiencia común que el ritmo de vida cada vez más rápido suele "provocar vértigo". Es sabido también la velocidad con la cual enormes flujos de capital circulan (virtualmente) y especulan a lo largo del día y del mundo. En mercados mundiales deregulados y con ciclos productivos extremadamente cortos, la competencia por el tiempo deviene un factor prioritario de la globalización.

Simultáneamente, la aceleración del tiempo tiende a provocar, al menos en la percepción subjetiva, una pérdida de control. A las personas, presionadas por los plazos, se les escapa la disposición sobre el "tiempo propio". La experiencia, real o imaginaria, de vivir acorde a un "tiempo ajeno" parece ser un factor importante a la hora de evaluar la incidencia que tienen las decisiones y acciones propias sobre la marcha de las cosas. La falta de tiempo equivale a - y es vivida como- una falta de poder.

Por otro lado, ocurre una jibarización de la estructura temporal. El desvanecimiento del futuro junto con un bloqueo de la memoria del pasado producen una sobrecarga del presente. En ausencia de un proyecto de futuro y, por ende, de un horizonte de sentido, la vida aparece como una secuencia de "instantáneas"; experiencias fragmentadas que la gente no logra dotar de sentido. Resulta sumamente difícil, en efecto, fundar las identidades sociales exclusivamente en el aquí y ahora de la convivencia, privándolas de su trasfondo histórico y de su proyección a futuro. Formulado en positivo: la construcción social del orden requiere alguna memoria compartida y cierta visión común del futuro para poder articular las temporalidades diferenciadas de sus miembros.

El desafío mayor parece residir en esa sincronización flexible. La multiplicación y necesaria articulación de los actores sociales

exige compartir cierta idea del futuro viable y deseable para el país.)Cómo abordar una estrategia de reconversión económica, de investigación científica o el tratamiento del agua sin un proyecto de país a largo plazo?

Las fracturas de la trama social.

El Informe Mundial 1999 del PNUD, dedicado a la globalización, muestra detalladamente que ella tiende a incrementar la brecha entre los grupos sociales incorporados (de modo activo o subordinado) a los procesos transnacionales y los sectores excluidos. Al aumentar las distancias sociales se vuelve más difícil asegurar la cohesión de la sociedad. El retraimiento del Estado vuelve a abrir la brecha que buscaba cerrar: la distancia entre igualdad jurídica y desigualdad social. En la medida en que los obstáculos estructurales impiden hacer un uso efectivo de los derechos iguales de todos, la solidaridad social corre peligro.

Las desigualdades en la región no se refieren sólo a los ingresos; estas implican asimismo fuertes desigualdades en la seguridad social (salud, previsión), en la educación y en el acceso y uso de las "herramientas de modernización" como, por ejemplo, la computadora. Y cabe agregar lo que Fitoussi y Rosanvallon (1997) denominan "desigualdades de la vida cotidiana". Desigualdades de vivienda, de seguridad en el barrio, de acceso a los servicios municipales, pero igualmente desigualdades en el tiempo destinado a la movilización, a la espera en la consulta médica y a los trámites. La irritación se dirige contra los privilegios no justificados de algunos: la desigualdad en asuntos en los cuales se considera que todos son iguales. Lo que está pues en juego en la reestructuración del tejido social es el principio de igualdad: la idea que nos hacemos acerca de las diferencias legítimas.

Los efectos disgregadores para la vida social están a la vista. Me limito a citar una advertencia de Ralf Dahrendorf. "Es difícil indicar cual es el punto en el cual las desigualdades, en especial las de ingresos, destruyen la solidaridad en una sociedad. Pero es seguro, que ninguna sociedad puede permitirse excluir a un número importante de personas. En las modernas sociedades de ciudadanos tal exclusión significa la negación práctica de valores sociales fundamentales. Ello implica que tal sociedad ya no puede exigir de manera convincente que sus miembros se antengan a las reglas de ley y orden. La ruptura de ley y orden resulta pues del hecho de

que la mayoría desplaza e ignora a la minoría" (Dahrendorf 1998,49). La cita ayuda a situar las denuncias recurrentes sobre la criminalidad en el contexto que corresponde: la tendencia a la fragmentación de la vida social.

La fractura de la trama social tiene raíces estructurales, pero ella es agravada por razones subjetivas. Ambas pueden reforzarse mutuamente. Estoy pensando en la modalidad privatizante en que avanza actualmente el proceso de individualización; una retracción de la subjetividad impulsada por la privatización de los servicios públicos. En un "orden neoliberal" los individuos están forzados a decidir bajo su propio riesgo y responsabilidad qué seguro médico sería el más conveniente, qué previsión social la más rentable, qué colegio el más adecuado para los hijos. Cuando el ámbito público -la esfera de lo compartido- se retrotrae, no debe sorprender la desafección de los ciudadanos por los asuntos colectivos.

La definición de lo nacional

La integración de una sociedad diferenciada se vuelve más difícil al encontrarse cuestionado un mecanismo tradicional de cohesión: lo nacional. Hoy en día, dos instancias claves - el Estado nacional y la identidad nacional - en la constitución de la sociedad moderna son puestas en entredicho por las megatendencias de la época.

Qué significado tiene lo nacional en la era de la globalización? Ya es de sentido común hablar de una desnacionalización por globalización. La congruencia de los espacios sociales, económicos, políticos y culturales que estableció el Estado nacional a comienzos del siglo pasado es reemplazada por la yuxta y sobreposición de múltiples circuitos. Son evidentes las dificultades del Estado en coordinar y regular la economía "nacional" (de la cual dependen, sin embargo, el empleo y los ingresos de la población) y en obtener los recursos tributarios para las inversiones sociales (sin provocar una fuga de capitales). Los acuerdos internacionales (desde los derechos humanos hasta normas medioambientales) y, por sobre todo, las reglas de facto que establecen los grandes fondos de inversión tienden a disminuir la soberanía externa e interna del Estado. Ello puede socavar su eficiencia y su legitimidad. La globalización afecta la eficiencia del Estado en promover un

proceso económico libre de "turbulencias" y en asegurar a cada individuo similares oportunidades de decidir su destino. Y ello mina su legitimidad. El Estado enfrenta una mayor demanda de intervención al mismo tiempo que ve restringido su campo de acción.

Por cierto, el Estado nacional no desaparece; se transforma. El deviene el intermediario privilegiado entre los espacios nacionales y los procesos transnacionales. El desafío de la sociedad global exige una arquitectura de gobierno de múltiples niveles. El Estado ha de fortalecer su penetración nacional, articulándose con las iniciativas de los municipios y las regiones, a la vez que se proyecta hacia afuera, promoviendo ciertas tendencias de la globalización y frenando o amortiguando sus consecuencias indeseadas. De este modo puede operar como un filtro de selección y fomentar un desarrollo endógeno que sea sustentable en el nuevo marco postnacional.

Pero existe además una desnacionalización por individualización, creada por el distanciamiento que adoptan las personas en relación a una supuesta "identidad nacional". Esta es no sólo la instancia que permite a todos los ciudadanos sentirse parte de un todo, sino también la figura que encarna la continuidad entre el pasado y el futuro. La individualización modifica los lazos de identificación, debilitándose las identidades colectivas en cuyo seno se forman las biografías individuales. Además, se difuminan los sentimientos de pertenencia y arraigo. Así, los fenómenos del multiculturalismo y multiétnicidad cuestionan la idea misma de una "sociedad nacional". Súbitamente parece diluirse lo que era el universo normal y natural desde generaciones: la sociedad nacional. Cambia el marco de referencia habitual y ello trastoca no solamente los mapas mentales con los cuales se interpreta habitualmente la realidad social; por sobre todo afecta la conciencia de fraternidad sobre la cual descansa la ciudadanía.

En América Latina, se habla mucho de la cara externa de la soberanía: la soberanía nacional. Se discute con menor ahinco su cara interna: la soberanía popular. Sin embargo, debería ser evidente que los cambios sociales afectan el ejercicio de la ciudadanía. El debilitamiento de lo nacional socava el "cemento" valórico y cultural que cohesiona la vida en común. Corroe pues el sustrato de la deliberación ciudadana. Simultáneamente empero, el cuestionamiento de la nación como valor superior y perenne brinda una gran oportunidad: el orden social puede ser reflexionado en tanto tarea colectiva y permanente.

La constelación postnacional permite desvincular la ciudadanía de su interpretación nacionalista. La globalización crea un distanciamiento que permite desmistificar ciertas evocaciones de "el pueblo" y "la nación". Al desvanecerse esas identidades predeterminadas, resulta más fácil reconocer en la ciudadanía fundamentalmente una práctica. Desde ya, particularmente en los países con fuerte migración, la ciudadanía se define menos por el espacio territorial que por el ámbito comunicativo.

Resumiendo el punto: ya no se puede hablar de la comunidad nacional (si es que alguna vez se pudo). La vida social consiste de múltiples y muy diversas comunidades que ya no se dejan englobar bajo una identidad única. Parece pues necesario pensar a la "sociedad nacional" en otros términos. Más que el territorio, parecen ser los universos simbólicos y los imaginarios colectivos, las conversaciones sociales y deliberaciones políticas los que configuran "lo nacional".

La diversidad de la cultura

Suele afirmarse que la globalización conduce a una homogenización de los bienes, de los estilos de vida e incluso de las representaciones simbólicas, destruyendo la diversidad de las culturas nacionales. Otros denuncian, por el contrario, la pérdida de unidad nacional a raíz de la diferenciación de valores y lenguajes, de biografías y creencias que produce la individualización. Una mirada más atenta descubre, sin embargo, que la uniformidad convive con la distinción, la heterogeneidad con pautas globales. Es hora de reconocer, que todas las culturas nacionales se constituyen y desarrollan en contacto con "ideas foráneas", que "lo propio" nace en intercambio y junto con "lo ajeno". El proceso de diferenciación atañe la cultura del mismo modo que a otros campos de la vida social. El resultado es una gran diversidad cultural y la mezcla y rearticulación de tradiciones, símbolos y prácticas de los más diversos orígenes.

Esta hibridación cultural (García Canclini 1995) representa una oportunidad para la sociedad pues crea una riqueza nunca antes conocida. Se rompen los cercos impuestos por la inercia y afloran múltiples subculturas. Se desvanece la referencia a una "cultura nacional" como eventual fundamento de alguna "unidad nacional". Existe una diversidad de "nosotros" que ya no se deja resumir en alguna identidad.

Hacer de la diversidad social un orden pluralista, exige un

trabajo cultural. Hay que abandonar la idea de unidad y trabajar sobre la articulación de las diferencias. En algunos casos, habrá que crear los lenguajes que puedan dar voz y visibilidad a esas diferencias; en otros, faltan los puentes que permitan transitar entre ellas. A veces habrá que promover y defender las identidades locales contra las dinámicas poderosas de la globalización; pero otras veces, hay que someter cierto localismo autoreferido a los aires innovadores de las grandes transformaciones. No existe una política cultural única; también ella ha de diversificarse precisamente para poder cumplir su papel articulador.

En el ámbito cultural las reacciones son particularmente sensibles. Sobre todo cuando los cambios ocurren de manera abrupta y rápida, la gente suele sentirse desgarrada entre lo que transmiten las tradiciones heredadas y lo que exigen los nuevos conocimientos. Esta disonancia cognitiva es resuelta a veces por una afirmación cerrada del orden recibido. Para escapar a las tensiones, la gente se repliega a una trinchera consagrada, estableciendo muros impermeables en torno a sus verdades.

Por otro lado, la innovación súbita del habitat cultural puede diluir las formas de vida históricamente arraigadas. Se tiende a perder el soporte que ofrece la historia a la convivencia social. Lo sagrado, los mitos y todo lo que por generaciones era "normal y natural", sustraído a toda discusión, parece evaporarse en el aire. Ello crea desarraigo y desamparo. Pero las experiencias pasadas no son necesariamente obsoletas. Por el contrario, pueden ser testimonio de sacrificios y portadores de aspiraciones que otorgan sentido a la vida actual. Incluso las luchas de las generaciones anteriores, leídas críticamente, ofrecen "lecciones de la historia" que permiten comprender las encrucijadas del presente.

La transformación económica

Mencionar las transformaciones económicas sólo al final de los desafíos, permite visualizarlas como una dimensión más de las actuales transformaciones de la sociedad. Con frecuencia la economía es considerada de manera aislada, siendo ignoradas las conexiones que la vinculan necesariamente a la calidad de la vida social y de la democracia. Durante demasiado tiempo las variables macroeconómicas han sido sacralizadas como valores superiores del desarrollo. Hoy es evidente que, junto con cuidar en el día a día las condiciones básicas del crecimiento, parece necesario reorientar la perspectiva básica del "modelo" para fortalecer su

sustentabilidad.

Las agencias financieras multilaterales como el Banco Mundial revisan el llamado Consenso de Washington y hacen hincapié que ya no bastan la estabilidad macroeconómica, el control de la inflación y la liberalización del comercio. El PNUD por su parte, a través de los Informes de Desarrollo Humano, muestra año a año las distintas facetas del reto básico: hacer de las personas el sujeto de la modernización. Se trata de un imperativo normativo, pero también de una exigencia derivada de la experiencia práctica. Está visto que el buen funcionamiento de la economía de mercado presupone un desarrollo sustentable, equitativo y democrático.

Una economía social de mercado es aquella que fomenta y fortalece las capacidades individuales y sociales de las personas. No basta crear oportunidades individuales. Sólo robusteciendo las capacidades sociales, las estrategias de modernización pueden llegar a ser socialmente sustentables. Por eso, diversos estudios han reiterado la necesidad de evaluar las transformaciones productivas como mecanismos de integración social (Bagnasco 1988, Krugman 1997, Rodrik 1997, Sen 1995).

De esta perspectiva se derivan orientaciones concretas. En primer lugar, la necesidad de enfocar la inserción en los mercados mundiales de modo que ella sea compatible con las necesidades de la cohesión social. La apertura masiva al exterior debe estar acompañada de una dinamización del mercado interno. El mercado por si solo no potencia los esfuerzos endógenos. Se requieren medidas específicas para fortalecer las redes en el ámbito local. Ello implica, en segundo lugar, enfocar la economía nacional en conjunto con toda la diversidad de las economías al nivel subnacional. Como se dijo, la localización no es sino la otra cara de la globalización. Aún más, es a través de tales anclajes locales que se puede modelar la globalización.

Finalmente y por sobre todo, parece indispensable prestar mayor atención al nexo entre la estructura productiva y la subjetividad de la gente. Ella demanda no sólo acceso a bienes y servicios de calidad. Reivindica asimismo ser reconocida en su dignidad personal e identidad social, ser protegida de los infortunios y ser acogida como integrante de pleno derecho en la comunidad. Esto, el mercado por si solo, por eficiente que sea, no lo realiza. Vale decir, sería ilusorio concebir al mercado como el principio organizativo de la vida social. Es lo que nos conduce a revisar los déficits de la democracia en la región.

Una democracia deficitaria

Abordo en último lugar a la democracia porque ella permite resumir los desafíos de gobernabilidad que plantea la configuración de una sociedad global. En los puntos anteriores he tratado de bosquejar algunos de los rasgos que caracterizan la nueva constelación. El redimensionamiento del espacio y del tiempo, la reestructuración de la trama social, económica y cultural, la redefinición de lo nacional, todo ello crea un nuevo contexto. Las sociedades latinoamericanas están insertas en un nuevo marco de referencia y éste plantea un conjunto de desafíos de gobernabilidad.

Gobernar los cambios

La sociedad global no obedece a un "piloto automático" que, a la manera de ciertos manuales económicos, garantiza el equilibrio espontáneo de las tendencias en juego. No incluye mecanismos de autoregulación que habría que dejar operar sin interferencias. En consecuencia, no bastan estrategias adaptativas. Si la sociedad global no es un orden natural, entonces es un orden construido. Son las personas quienes producen y conducen los cambios, por complejos que sean los procesos. Y hay que evaluar nuestro régimen de gobierno bajo este punto de vista. ¿Permite la democracia gobernar los cambios en curso?

La democracia y la gobernabilidad suelen ser analizados en términos de su desempeño institucional tanto por la legitimidad de sus instituciones como por la eficiencia de su acción. Sin embargo, hay que decirlo con claridad: el enfoque habitual de la gobernabilidad no permite enfrentar las transformaciones en curso. La política institucional por sí sola no tiene los recursos ni las capacidades de conducir los procesos de transformación social. Estamos ante una situación paradójica: la globalización que divulga el ideario democrático al mismo tiempo restringe la capacidad de la democracia de moldear dicha constelación. La diferenciación de la sociedad sustrae los diversos campos -desde el arte y la ciencia hasta la economía- al control político. Puesto en perspectiva histórica: la democratización en la región tiene lugar en el momento mismo en que la "domesticación democrática del capitalismo" (Scharpf 1998,228) aportada por el Estado Social se debilita. No disponemos de una instancia central y un poder jerárquico que por sí solos logren articular y ordenar al conjunto de la sociedad.

Anteriormente, la democracia social era reivindicada como una exigencia normativa, derivada del principio de igualdad. Hoy en día, ella representa además una demanda de gobernabilidad. Se requiere una estructura de gobierno que involucre a la sociedad entera. Es lo que pretende expresar la noción de governance, incluyendo la reivindicación de una "global governance" (Messner 1998). Ella alude a la necesaria cooperación de Estado y Sociedad Civil, de actores políticos y económicos, de instancias de coordinación local, regional, nacional e internacional; en fin, una gobernabilidad basada en la articulación de múltiples instituciones en múltiples niveles. Solo un gobierno de tal complejidad puede hacer cara a la complejidad de la sociedad global.

Las transformaciones de la subjetividad

Los estudios de la sociedad global y de su gobernabilidad suelen enfatizar los elementos estructurales: los flujos desregulados de capitales e información, los circuitos productivos y tecnológicos, las migraciones y las comunicaciones. Sin embargo, dichos análisis no contemplan las profundas transformaciones de la subjetividad. En las páginas anteriores he intentado mostrar que la reestructuración del espacio y del tiempo, el debilitamiento de la sociedad nacional y la hibridación de las culturas modifican las coordinadas básicas de la convivencia social. Ello plantea un segundo desafío para el gobierno democrático: vincular las estrategias de modernización con los cambios de valores y hábitos, de normas y experiencias que conformaban la sociabilidad cotidiana de la gente.

Podemos apreciar en la vida diaria como, de modo paralelo a la globalización, los procesos de individualización transforman el modo de vida habitual. Especialmente en América Latina, región de fuerte tradición comunitaria, la individualización tendrá un fuerte impacto en los próximos años. Las personas se desprenden de sus antiguas tradiciones y vinculaciones y se ven forzadas a definir por su cuenta el sentido de su vida. En lugar de obedecer las pautas de acción fijadas de antemano, ellas han de negociar las reglas y los significados que rigen la interacción social. Se modifican asimismo las relaciones de familia, la intimidad y la sexualidad. El mismo Yo, liberado de las anteriores estructuras de socialización, cambia y enfrenta nuevas tribulaciones (Giddens 1995; Ehrenberg 1998).

Saltan a la vista los efectos de este proceso para las identidades colectivas. La identificación con religión, nación o clase social se desdibuja. Se debilitan las nociones que tradicionalmente simbolizaban a "la comunidad". En cambio, se van configurando nuevas identidades, más flexibles, de geometría móvil, entre las cuales las personas transitan sin demasiado compromiso.

Subrayo el punto: está emergiendo otra subjetividad y otro tipo de vínculo social. Y lograremos gobernar los cambios sólo si nos hacemos cargo de estas dimensiones. A raíz de las transformaciones psicosociales y culturales, cuyos alcances apenas sospechamos, las personas son otras. Parece ser otra su personalidad, otros sus miedos y anhelos, otra su manera de involucrarse, de luchar y de cooperar. Estos cambios en la esfera microsociales afectan al ámbito político. La dimensión simbólica del Estado, la democracia representativa, el papel de los partidos políticos, el ámbito de lo público, todo ello está teñido de subjetividad. Por lo tanto, la redefinición de la individualidad, de las identidades colectivas y, en general de la subjetividad obliga a revisar la idea que nos hacemos de un "buen gobierno" (Lechner 1999).

Apertura y cierre de la sociedad

Toda sociedad combina elementos de apertura y de cierre. En los últimos años se ha hecho hincapié en la necesaria apertura de nuestros países hacia fuera. En cambio, se ha prestado menos atención al hecho de que toda sociedad implica también un "cierre". Esto es, la delimitación de un nosotros respecto de los otros. Apertura y cierre son dos caras de la vida social (Habermas 1998b). Ahora, en la medida en que las fronteras territoriales se vuelven porosas y se desvanece "lo nacional", ¿cuáles son los límites que distinguen una sociedad de otra? ¿Cuáles son los criterios de inclusión/exclusión que estructuran la integración del orden social?

El tercer desafío concierne la delimitación de "lo propio" en el marco de una "sociedad global". Formulado en términos muy generales: este "cierre" tiene que ver con la elaboración de un "sentido de orden" compartido. Vale decir, existe sociedad cuando "vivir juntos" tenga un sentido para quienes conviven. En dicha elaboración convergen múltiples procesos: el reconocimiento recíproco entre los integrantes, las representaciones simbólicas de la convivencia, la densidad y la calidad de los vínculos sociales, las formas de establecer las diferencias, de procesar los conflictos y de negociar los acuerdos, tanto la memoria

histórica de haber producido el orden existente como la generación de horizontes compartidos de futuro. Se trata, en suma, de procesos eminentemente culturales.

Es en este contexto que, a mi juicio, debemos situar la construcción de la democracia en nuestros países. A pesar de los esfuerzos realizados, todavía no aprendemos su nuevo significado. No conocemos bien su modo real de funcionar como "sistema político" y su papel en la reestructuración de la sociedad. Ni mucho menos sabemos la que los ciudadanos esperan de ella. Los procesos de democratización parecen carecer de discurso acerca de sus propios objetivos.)Para qué sirve la democracia? O, dicho en la terminología de moda:)cuál es la productividad de la política?

Creo que el sentido de la política radica precisamente en la elaboración de aquél "sentido de vivir juntos". A través de sus tareas de representación, regulación y coordinación, la democracia cumple su misión central: construir un mundo común. Este es el sentido originario de la soberanía popular: son los ciudadanos los responsables de decidir el orden de su convivencia. Las formas de ejercer la autodeterminación cambian; ahora debemos encontrar nuevas respuestas para hacer frente a los desafíos señalados.)Cómo actualizar "lo nacional" cuando los límites de "lo propio" se desdibujan?)Cómo regenerar identidades colectivas en medio de una creciente "pluralización" de la sociedad?

La respuesta - al menos, parte relevante de ella - proviene de la ciudadanía. Es la ciudadanía la que traduce la diversidad de la sociedad y la pluralidad de identidades en una voluntad política y en un esfuerzo colectivo. Valga, a modo de resumen, una cita del discurso de Jürgen Habermas ante el partido socioldemócrata alemán. "La lista de problemas que se imponen hoy a cualquier lector de diarios puede transformarse en una agenda política solamente si existe un destinatario el cual - y al cual - se atribuye todavía una transformación deliberada de la sociedad. El diagnóstico de conflictos sociales se transforma en un listado de otros tantos desafíos políticos recién cuando (...) los ciudadanos unidos de una comunidad democrática puedan moldear su entorno social y desarrollar las capacidades de acción requeridas para tal intervención." (Habermas 1998 b,93)

(*) Miembro del Programa de Desarrollo Humano del PNUD, Chile.

El texto se apoya en el capítulo 2 del Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000 y las discusiones con mis colegas Pedro

Guell, Rodrigo Márquezy Eugenio Ortega (coordinador). Por supuesto, lo expuesto es de responsabilidad exclusiva del autor y no compromete a la institución.

c) El sistema electoral y su relación con el desarrollo de la gobernabilidad.

[RODRÍGUEZ]³

"El sistema electoral deseable es aquel que logra asegurar grados de representación y participación máximos para los ciudadanos, facilita una actuación de los grupos políticos que guarda equilibrio con sus fuerzas en la sociedad, y a la vez permite la gobernabilidad del régimen democrático.

Un sistema que no asegure adecuadamente uno de esos tres elementos estaría minando la democracia, y tarde o temprano surgiría un problema de legitimidad del régimen. El sistema electoral que logra un sano equilibrio entre representatividad, participación y gobernabilidad, fortalece la legitimidad del régimen democrático, la cual está íntimamente ligada a la existencia de mecanismos que aseguren la representación de los ciudadanos en los partidos políticos, en los procesos electorales y en el ejercicio del gobierno.

La legitimidad también depende de la proporcionalidad de los intereses presentes en los órganos de representación. Asimismo, se ha dicho que el sistema electoral contribuye con la legitimidad de la democracia en tanto asegure una mayor gobernabilidad, pues la eficiencia del sistema da soporte al apoyo de los ciudadanos a sus instituciones.

Así, en el caso concreto del sistema de elección de diputados, se debe brindar especial atención al diseño de los mecanismos de elección que permitan la representatividad, la proporcionalidad y la gobernabilidad del Estado, que ofrezcan espacio al desempeño de la función ejecutiva, y que den respuesta efectiva a las múltiples demandas de los actores sociales.

La recíproca interacción entre los tres elementos señalados asegura la confianza en el régimen democrático y por ello su legitimidad social, y devuelve la credibilidad a los partidos

políticos y a los gobernantes.

El sistema electoral como aliado de la democracia

La coyuntura actual, donde la fortaleza, el respeto y la confianza en las instituciones republicanas tienden a menospreciarse, exige un esfuerzo de nuestra parte para que el rediseño de las instituciones conduzca a su revalorización ética.

Mediante el sistema electoral la democracia debe hacer sentir a los ciudadanos que son partícipes y por lo tanto responsables de ella. Además, un sistema electoral que fomente la participación personal, logrará que los ciudadanos exijan de los gobernantes más responsabilidad ante la comunidad.

No sólo los gobernantes deben ser más responsables, como se ha predicado con insistencia, sino también los ciudadanos. Ello se logra por medio de la identificación de cada persona con las instituciones de la democracia.

Para crear en los individuos esa conciencia de su responsabilidad de rescatar la democracia y asumir sus deberes ciudadanos, es preciso rediseñar las instituciones democráticas de forma tal que origine esa actitud individual y colectiva. Este esfuerzo debe encaminarse hacia el desarrollo de un sistema electoral que logre la concientización del individuo en cuanto a su rol fundamental para salvaguardar las instituciones democráticas de la nación.

Además, siguiendo los principios del humanismo cristiano, debe enfrentarse la crisis de valores por la que se atraviesa en la actualidad, la cual se plasma en el casi crónico irrespeto, la arrogancia y el desprecio con que se actúa ante la institucionalidad del país, los problemas comunitarios, el prójimo y su propiedad. Es imperativo que este esfuerzo por corregir tal actitud, lleve a las personas a reencontrarse con la solidaridad humana y comunitaria, a identificarse con la familia, el barrio, el país y la naturaleza, y a rediseñar el Estado y la sociedad para fortalecer la libertad, la justicia y la solidaridad.

El ciudadano debe sentir nuevamente que la democracia le pertenece, que es suya y que tiene un compromiso con ella. Cada uno debe saber que gracias a la democracia se es libre, se respetan y garantizan las libertades de todos, se le otorgan derechos a las minorías, y se le permite al gobierno gobernar y

hacer funcionar el aparato estatal, siempre en el marco de la legalidad y el régimen de derecho. El ciudadano debe saber que la democracia le permite controlar y fiscalizar al gobierno y, por supuesto, cambiarlo. En fin, debe llegarse nuevamente al convencimiento de que la democracia es útil para cada persona como instrumento de discusión inteligente en busca de decisiones apropiadas, aún cuando como creación humana no sea garantía ante los errores de la ignorancia o los perjuicios del engaño.

Para lograr este reencuentro entre el ciudadano y la democracia, las personas deben recobrar su confianza en los partidos políticos y en las instituciones del gobierno representativo. Ello es posible al abrir las puertas de la participación y al acercar las instituciones a los ciudadanos en forma permanente, no sólo en los procesos electorales. Deben crearse los mecanismos electorales que generen en los individuos un interés permanente en los partidos políticos y en los procesos electorales, y que aseguren la supervisión de los ciudadanos sobre la toma de decisiones públicas. Para ello son necesarias, pero no suficientes, la libertad del sufragio y la igualdad del voto. Se requiere un proceso electoral que logre que la participación vaya de la mano de la representatividad. En este sentido, he presentado a la Asamblea Legislativa proyectos de ley para reformar el sistema de elección de diputados y el sistema municipal, y estoy propiciando en el Partido Unidad Social Cristiana cambios en el sistema de elección interna de los representantes del Partido.

Para conformar el "aggiornamento" institucional de nuestra democracia, deben sumarse a estos proyectos aquellos que también han sido incluidos en la corriente legislativa y que buscan la tan necesaria reforma política de nuestro país. Entre estos se encuentran la reforma al Código Electoral, la introducción del referendun y la iniciativa popular en la Constitución, la reforma al sistema de nombramiento de magistrados, y la reforma constitucional que establece garantías económicas que protejan a los ciudadanos del abuso del Estado. Estos proyectos, junto a otros no menos importantes, como la reforma al SNE para crear la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Ley Antimonopolios y Prácticas Desleales de Comercio, y la Ley para el Otorgamiento y Distribución de Partidas Específicas, se encaminan a proteger a los ciudadanos y a materializar el principio de subsidiariedad del Estado.

No se pretende decir que el sistema electoral que vivimos es antidemocrático, pues no lo es. Nuestro sistema electoral es

democrático porque reúne los requisitos fundamentales de esta forma de gobierno; sin embargo, es perfeccionare, y la introducción de algunas reformas lograrían, además de profundizar su carácter democrático, recuperar el prestigio y el aprecio ciudadano de las instituciones republicanas.

La representatividad y la proporcionalidad

El principio de proporcionalidad asegura que los diversos grupos políticos se encuentren representados en los órganos colegiados, en forma similar a su peso en la sociedad. Pero la proporcionalidad no siempre favorece la participación ni lleva al ciudadano a considerarse directamente representado por un diputado específico al que le pueda pedir cuentas. El principio de mayoría incentiva más la participación y la representatividad, pues hay una relación más inmediata entre el representado y su representante directamente escogido. Así, para lograr un justo balance que recoja los aspectos positivos de cada principio, surge como posibilidad viable un sistema electoral mixto que rescate el principio de proporcionalidad por medio de una lista nacional, donde también opera el cociente nacional, e introduzca el principio de mayoría relativa mediante distritos legislativos binominales. Asu vez, como se verá más adelante, la binominalidad de los distritos asegura la gobernabilidad del sistema y la representatividad.

El mecanismo de representación proporcional tiene como objetivo propiciar la relación, con la mayor cercanía posible, entre el porcentaje de votos obtenido por un partido y el porcentaje de puestos de representación que obtenga ese partido. El secreto consiste en lograr que las distorsiones entre ambos porcentajes sean las menores posibles. La distorsión existente se mide al restar el porcentaje de votos del porcentaje de puestos obtenidos, el resultado indica si favorece o perjudica al partido y en qué medida. Así, en las elecciones costarricenses recién pasadas el Partido Liberación Nacional obtuvo en el nivel nacional un 4.52% de distorsión global a su favor, pues de los 1.475.593 votos válidos recibidos para la elección de diputados obtuvo un 44.6%, mientras que los 28 diputados que le representan en el Congreso corresponden a un 49.12%. El Partido Unidad Social Cristiana obtuvo un 3.48% de distorsión a favor, el Partido Agrario Nacional un 0.68%, y el Unión Agrícola Cartaginés un 0.64%. Así, a los dos partidos mayoritarios y a dos minoritarios que lograron posiciones en la Asamblea Legislativa, les benefició la distorsión creada por el sistema. Pero como partido que logró puestos en la Asamblea, el

sistema perjudicó a Fuerza Democrática con una distorsión negativa de 1.82%, y a otros partidos que no lograron elegir diputados: Unión Generalista, Vanguardia Popular y Alianza Nacional Cristiana, todos con más de un 1% de los votos considerados en el nivel nacional."

d) Análisis de la ética Legislativa y Gobernabilidad

[SOLÍS FALLAS]⁴

Si por gobernabilidad entendemos la eficiencia en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas, su nivel está determinado fundamentalmente por la calidad ética del Parlamento.

Un clima de duda y la sospecha de que existen agendas ocultas o intenciones no expresadas públicamente, acompaña la gestión política en nuestros países. Esto ha retardado o impedido la toma de decisiones aún en los casos en que las dudas carecen de fundamento.

La población no tiene dificultades para explicar el origen de sus sospechas sobre las intenciones declaradas de los gobernantes. El parlamento, siendo un poder sometido al escrutinio público permanente y de fácil acceso a los ciudadanos y a los medios de comunicación, aporta numerosos ejemplos de atentados contra la verdad.

Los casos mencionados en el apartado TRANSGRESIONES ETICAS en su mayoría constituyen violaciones a la coherencia, ¡apalabra, las promesas, en fin, a la verdad. Cuando un diputado arremete contra un partido contrincante porque estando en gobierno desperdició recursos en la promoción de su imagen y lo disimula y hasta defiende cuando lo hace su propio partido, está afirmando con los hechos el poco valor que le atribuye a la coherencia. Cuando en campaña se promete una guerra sin cuartel contra el neoliberalismo y en funciones se da el voto a proyectos de ley sustentados en esta ideología, se está informando al País el poco valor que le atribuye a la verdad.

La violación de la verdad y la impunidad con que tal acto está orivilegiado en los ámbitos legislativos, ha destruido la disposición a creer. En la mayoría de los casos, la gente no tiene

ideología u opiniones sobre los temas por ejemplo de reforma del estado. Si creyeran en las intenciones declaradas de los gobernantes apoyaría casi cualquier medida.

La confianza en los gobernantes es de importancia capital en la democracia. Tal y como lo concebía Locke, numerosos hechos de la vida de un país son impredecibles. La consecuente discreción con que deben contar los legisladores será efectiva si además cuentan con el beneficio de la duda de los ciudadanos. La desconfianza divide los pueblos y debilita la Patria.

La normativa escrita, constitucional y legal, no basta para la efectividad de la democracia. Las carencias éticas reducen la legitimidad requerida para que el Poder Legislativo pueda utilizar la discrecionalidad necesaria para cumplir sus funciones. Llevado a ciertos límites es factible que el dictador honesto y veraz tenga más legitimidad para gobernar que el demócrata corrupto o mentiroso. Aunque la posibilidad de que ese tipo de dictador exista tuviese sólo interés académico, esta afirmación sirve para ilustrar la importancia de la moral para la democracia.

Hirsch y otros economistas han hecho notar que el marco jurídico del sistema de libre empresa no se basta así mismo para funcionar adecuadamente, enfatizando que su éxito ha dependido en parte de valores morales pre-capitalistas, tales como la solidaridad y el honor. Con más razón podemos afirmar que la efectividad del gobierno (la gobernabilidad) en una democracia, donde el contrato es menos factible que en la actividad económica, depende fundamentalmente de la moral.

Debemos, por otra parte, mencionar que numerosos diputados no dedican suficiente esfuerzo a trabajar sobre la estrategia nacional de desarrollo, ya sea porque utilizan su tiempo en otros menesteres ajenos a su función o simplemente porque no la desempeñan con el tesón que la Patria espera. En otros casos los compromisos adquiridos con el Poder Ejecutivo por los diputados en el proceso de transacción de, por ejemplo, puestos, partidas presupuestarias y la selección de beneficiarios de la política social, han tenido como resultado que los proyectos de ley y los convenios internacionales presentados por el Poder Ejecutivo y con los que se construye el modelo de desarrollo, se voten positivamente y, por lo general, sin ninguna discusión de fondo.

En muchos casos tales actitudes han impedido que los temas más importantes de la vida de los países tengan presencia en el Primer

Poder de la República y han dejado un espacio vacío el cual ha sido ocupado por los organismos financieros internacionales y grupos de interés económico local. Asimismo han permitido a las autoridades políticas del área económica pactar la estrategia de desarrollo con tecnócratas foráneos y no con la representación diversa y democrática que se manifiesta en el Parlamento. Como resultado los contenidos de los acuerdos firmados con los organismos financieros internacionales no se han convertido en parte de las ideas fuerza del país y su puesta en práctica tiende a ser ineficiente y controvertida.

En fin, la común patología ética legislativa de relativizar, a veces dramáticamente, la verdad, y la ausencia total de sanción ante esa práctica, es la principal materia prima de la dificultad para creer. Esta, junto a la ausencia de independencia, de estudio y trabajo serio, constituyen un enemigo de la gobernabilidad y, por lo tanto, del progreso de nuestros países."

e) Causas de la Crisis de Ingovernabilidad en Costa Rica a partir de finales de la década de 1990.

[VARGAS MÉNDEZ]⁵

Siendo, según las acepciones dadas, la ingovernabilidad, un tópico complejo y de heterogéneas causas, debemos decir que las mismas que aquí procedemos a indicar son parciales y, de ninguna manera, consideramos ésta una enumeración definitiva ni excluyente.

Según nuestro punto de vista, y según el común juicio de la opinión pública, la segunda parte de la década de 1990, presenta para el país una serie de causas, en la vida política y social nacional que son determinantes a la hora de concluir un estado de relativa ingovernabilidad en el país.

La década completa que daba final al siglo veinte, representó para la política costarricense un periodo con importantes connotaciones de transitivo.

La década anterior, había iniciado y concluido con crisis económicas y sociales. Así, el país enfrenta la factura desprendida de la mala aplicación del modelo de desarrollo anterior.

Al iniciar el periodo el modelo de sustitución de importaciones, que se había aplicado hasta el momento, sencillamente se había agotado como modelo económico.

La economía necesariamente debía orientarse a la industria y en alguna medida al mercado externo. Siendo así y al considerar insuficiente al sector privado para asumir ese nuevo papel se diseñó un Estado empresario, invirtiendo particularmente en el desarrollo industrial, sobre todo a través de una megacorporación estatal denominada Corporación de Desarrollo Costarricense (CODESA).

La crisis económica posterior fue efecto, en parte, de la aplicación de una política económica que resultó inadecuada pues fomentaba la ineficiencia. No se daba una utilización óptima de los recursos productivos, esto como efecto del papel distorsionador que jugaba el Estado a través de la intervención de mercados y las limitaciones a la competencia. Igualmente fue equivocada la política económica para hacer frente a los factores externos de la crisis tales como el alza en los precios internacionales del petróleo, la caída en los precios de los productos de exportación y la elevación de las tasas internacionales de intereses.

Costa Rica enfrenta un endeudamiento externo importante e inicia la recurrencia a la captación de capital interno a través de la emisión de bonos de deuda interna.

La situación económica heredada hace que se sacrifique en parte la inversión social, que llevaba un ritmo importante en tiempos anteriores. Así por ejemplo, la disminución en la inversión en educación representa, en los ochenta, un sesgo importante en los índices educativos nacionales, que se aprecia hasta en la actualidad.

La situación geopolítica convulsa que vivió Centroamérica en los ochenta Día acabado, iniciando el proceso de consolidación de las democracias centroamericanas. Había acabado también la cooperación norteamericana con motivaciones geopolíticas hacia nuestros países.

Con estas condiciones es que Costa Rica encara uno de los momentos más representativos de un punto de quiebre, y un cambio del modelo económico político dominante.

Con la década de los noventa llegan los nuevos planteamientos de la nueva corriente ideológica dominante en el espectro político. La reducción del tamaño del Estado, la liberalización de los mercados, el predominio de la competencia como fuerza orientadora de los mismos, la transnacionalización de los capitales; la globalización, el papel relevante de los organismos financieros internacionales; en general: el relativo consenso internacional en torno a la solución ideológica denominada luego el "Consenso de Washington" ; son parte de las consignas de la ideología en apogeo, que influyen el espectro político nacional y le empiezan a determinar.

Tales propuestas, en teoría, fueron planteadas para dar solución a los problemas arrastrados. Se proponía reducir el tamaño del Estado, el gasto público y la intervención distorsionante de aquél en los mercados así como la orientación productiva al mercado externo como fuente del crecimiento del tamaño de la economía.

Empieza Costa Rica a adoptar las mediadas de cambio; algunas veces por iniciativa propia de fuerzas políticas nacionales, y otras como resultado de las exigencias de los órganos financieros internacionales a través de programas de ajuste estructural.

Otro de los principales problemas, que señalábamos, empieza a volverse un asunto de grandes dimensiones, cual es la deuda interna y el déficit del Banco Central, originados en la recurrencia a financiar el desbalance de los presupuestos públicos a través de mecanismos de endeudamiento interno, por un lado; y en el otro caso, la recurrencia a la adquisición de deudas importantes por parte del Banco Central, el que tiene como medio de financiación la emisión de moneda y otros instrumentos, que al aplicarse han generado más bien, nuevos factores de complicación de la crisis.

Estos problemas tienen una naturaleza cíclica y progresiva durante la década, hasta que se volvieron de casi imposible administración."

FUENTES CITADAS

- 1 Base de datos de la página oficial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.[en línea] Visitada el 28/05/08. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/gobernabilidad.htm
- 2 LECHNER, Norbert. Los Desafíos de Gobernabilidad en una Sociedad Global. [en línea] Visitada el 28/05/08. Artículo disponible en la página <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1499>
- 3 RODRÍGUEZ, Miguel Angel. Representatividad, Participación y Gobernabilidad de la Democracia. Artículo de revista. Revista Parlamentaria. No 2, Vol 2, Diciembre 1994. Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1994. pp 141-144.
- 4 SOLÍS FALLAS, Ottón. Ética y probidad en el Poder legislativo. Artículo de revista. Revista Parlametaria No 2, Vol 8, agosto 2000. pp 246-248.
- 5 VARGAS MÉNDEZ, Benjamín. Procedimientos parlamentarios: El Reglamento de la Asamblea Legislativa y propuestas de modificación frente al tema de la gobernabilidad democrática.