
GOBERNABILIDAD Y COOPERACIÓN PARA LA DEMOCRACIA*

Gobernabilidad y ética de la cooperación

1. América Latina ha completado exitosamente en los últimos años una recuperación plena de su institucionalidad democrática y afianzado el funcionamiento de sistemas representativos de gobierno. La Democracia, como expresión de valores cívicos y forma de gobierno, cuenta con la más alta legitimidad y consenso social. Ella es vista como portadora de libertad, de equidad, justicia social y participación en las decisiones; pero también como una forma de gobierno que en sus manifestaciones concretas otorga mayores oportunidades de educación, trabajo, crecimiento económico y desarrollo social. En esa perspectiva, la democracia se afirma como el sistema más apto para compatibilizar crecimiento económico y desarrollo social, en una relación virtuosa entre institucionalidad democrática estable y crecimiento sostenido, bases sustantivas de la Gobernabilidad.

2. Sin embargo, por su esencia, el régimen democrático no elimina la manifestación de controversias o conflictos sociales, ni puede tampoco solventar de manera absoluta e inmediata las demandas de progreso y justicia que persisten en enormes segmentos de la población. Lo que la democracia hace es brindar un conjunto de reglas y procedimientos institucionalizados que, dando certeza y confianza a los actores sociales, les permiten expresar sus intereses y arribar a soluciones que satisfacen sus aspiraciones sin eliminar las del adversario.

La base de esta acción radica en el convencimiento colectivo de que la democracia es un modelo en el cual predominan los procedimientos institucionalizados, el diálogo, las formas controversiales de disputa y la concertación y los acuerdos políticos, con una utilización mínima de la capacidad coercitiva del Estado o de la fuerza de los actores en la solución de los conflictos sociales.

3. En un contexto como éste, las virtudes democráticas del sistema político dependen en gran medida de la responsabilidad y sabiduría de la elite dirigente, y de su capacidad para orientar sus conductas en el fortalecimiento de estos principios. Porque a la claridad y certeza técnica de los diseños normativos que implica la democracia, expresados en instituciones y leyes, deben agregarse dos elementos, que son de la esencia de los valores y la cultura política:

- a. Una **base de confianza** entre los actores políticos expresada en un respeto irrestricto por las reglas del juego, que permita una cooperación sistémica entre ellos;
- b. Una **voluntad política orientada a los modelos cooperativos**, es decir un deseo manifiesto y transparente de concurrir al diálogo o debate público que la política implica.

4. Así, la Gobernabilidad, entendida como la capacidad global de un sistema político de viabilizarse a sí mismo, reproduciéndose de manera sana y estable, en un esquema de largo plazo, de acuerdo a reglas consensuadas y respetadas por todos los actores políticos, y con alta legitimidad y bajos niveles de conflicto social, es en gran medida el resultado de la cooperación entre actores políticos y sociales.

Y, en este sentido, la Cooperación, en su acepción más amplia, expresa un sentido ético profundo, que es y debe ser consustancial a la democracia.

Las condiciones de la Cooperación.

5. La consolidación y desarrollo de la democracia y sus niveles de gobernabilidad precisan, de manera creciente y trascendental, tanto de condiciones internacionales positivas, como de un conjunto de acciones y procesos internos a veces muy complejos.

*Documento preparado por la Agencia de Cooperación Internacional de Chile para la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

En el ámbito internacional se requiere no sólo de un marco de paz y seguridad internacionales basadas en la equidad y en la eliminación nego-

ciada de los focos de tensión, sino también del afianzamiento de una ética de la cooperación y la solidaridad en las relaciones internacionales, que haga posible que los esfuerzos de desarrollo de los países más pobres no sean frustrados por condicionamientos económicos o políticos injustos, por falta de recursos, o simplemente por la indiferencia de la comunidad internacional.

6. La pura inercialidad de los intercambios económicos, por más positivos que ellos sean, no es suficiente para afirmar un curso positivo en los ámbitos antes señalados. La convicción de que la democracia es el mejor sistema para alcanzar el desarrollo y el bienestar, precisa, en el plano internacional al igual que en el interno, de instituciones sólidas y procedimientos secularizados, basados en relaciones de confianza, que brinden un marco efectivo y cierto a la cooperación. En este sentido debe ser comprendida la voluntad de vincular los acuerdos económicos a compromisos expresos de fortalecimiento democrático, y que los gobiernos y la opinión pública conocen como Cláusula Democrática.

7. La globalización económica, además de aspectos positivos y de oportunidad para los países, también contiene elementos que proyectan situaciones desestructurantes al interior de ellos, con efectos negativos en los niveles de empleo, el desarrollo de ciertas regiones, o procesos de ajuste que pueden implicar enormes costos sociales y políticos.

Pero la globalización tecnológica y de las comunicaciones, la apertura de las economías, la mundialización de los mercados, la modernización del Estado, la centralidad de la educación, son, entre muchos aspectos, cuestiones centrales del actual ciclo civilizatorio que vive la humanidad. Sería un error tratar de desconocer su relevancia.

Pero también sería una ceguera no entender que se precisa de un marco de cooperación internacional que potencie los a veces escasos recursos que tienen los países para hacer frente a estas tareas. Sobre todo, creando oportunidades de cooperación horizontal e impulsando una ética solidaria entre las democracias.

8. Esto es particularmente importante en materia de modernización del Estado. El acelerado proceso de integración económica genera una tendencia a cambiar el cuadro institucional de

las relaciones entre los países, desregulando los intercambios y eliminando todo tipo de obstáculos y barreras.

Pero esta espontaneidad positiva debe ser equilibrada adecuadamente por un interés creciente por un tipo de instituciones nuevas que faciliten, además de los temas económicos, la cooperación en los ámbitos de la institucionalidad estatal, de la eficiencia de la administración, de la transparencia de la gestión política, a fin de fortalecer los lazos de cooperación solidaria entre los países.

Cooperación y Modernización del Estado.

9. El debate sobre el cambio de fondo en la naturaleza, funciones, fines, instrumentos y procesos que caracterizan al gobierno moderno tiene ya varios años. De este debate se ha ido perfilando la necesidad de un nuevo tipo de Estado, y las características de la gestión estatal.

10. Dos aspectos adquieren relevancia en este contexto. Por una parte, todo lo referido a la **sincronía en el funcionamiento de las instituciones políticas del Estado**. Fundamentalmente del Ejecutivo o nivel gubernamental, del Parlamento, y del Poder Judicial; y la forma y calidad de su articulación entre sí y con la ciudadanía.

Por otra, la **calidad de las instituciones de la administración**, la forma de su organización funcional y sectorial, y la eficiencia de la gestión de gobierno.

11. Una visión integral de la Modernización del Estado debe abarcar ambos aspectos, y entenderse como el conjunto articulado y coherente de acciones destinadas a introducir cambios, ajustes, desarrollos o consolidación en las instituciones, normas y procedimientos a través de los cuales el Estado se gobierna políticamente, realiza sus objetivos, gestiona sus intereses y se relaciona con el sistema internacional.

12. Desde la óptica de la Gobernabilidad, la institucionalidad del Estado debe mostrar determinadas aptitudes que le permitan enfrentar satisfactoriamente los problemas políticos y sociales.

a. Debe tener una **aptitud decisoria**, es decir, que en su estructura se puedan adoptar decisiones viables sobre temas complejos.

- b. Debe tener una **aptitud de equilibrio**, esto es que la institucionalidad garantice el uso del poder decisorio entre opiniones de apoyo y crítica, a objeto de que la opinión o el interés de las minorías quede debidamente expresado.
- c. Debe tener una **aptitud conciliadora**, o sea una capacidad de resolver los conflictos, incluidas las crisis, a través de mecanismos pre-determinados.
- d. Debe tener una **aptitud renovadora**, es decir, la capacidad de captar y expresar la diversidad, e introducir las correcciones necesarias en su funcionamiento. Esta última aptitud se expresa en dos aspectos centrales: la capacidad de ejecución de políticas y la visión de la dimensión técnica de los problemas.

13. Frente a estas constataciones, existe la convicción que el antiguo Estado organizado por sectores resulta ineficiente para administrar coherentemente la sociedad compleja del momento actual, y presenta una creciente obsolescencia en sus capacidades tecnoburocráticas. Y que los énfasis de la reforma no pueden estar puestos sólo en materia de modernización macroeconómica, con medidas tendientes al fortalecimiento del papel del mercado, la apertura económica y la disminución del rol del Estado en la economía vía privatizaciones. La modernización del Estado precisa de una visión integrada que articule en una sola agenda los aspectos económicos con los sociales y políticos.

14. En materia de reforma política, se ha revalorizado la importancia de sistemas electorales sólidos y transparentes; sistemas judiciales modernos, independientes y profesionalizados que garanticen la plena vigencia del Estado de Derecho; y Parlamentos de alta calidad técnica y eficiencia. Hay aquí, en estas materias, un amplio campo para la Cooperación y para compartir experiencias.

15. Por otra parte, la modernización del aparato administrativo del Estado, vinculada a lo que normalmente se denomina capacidad y eficiencia de gobierno, debe considerar que el Estado ha pasado de ser una estructura sectorial coordinada políticamente, a una estructura funcional de coordinación técnica intersectorial y orientación política por objetivos.

16. El cumplimiento eficiente de este nuevo rol implica **sistemas de información de alta calidad técnica y puestos en red**, que permitan un conocimiento adecuado y con todas las variables frente a una decisión; y **una capacidad de coordinación intersectorial**, que permita seleccionar los temas que importan y hacer operativas las decisiones. Sólo un recurso humano de alta calidad será capaz de desempeñarse de una manera técnicamente eficiente en este esquema. También aquí, en estos aspectos, la Cooperación, sobre todo de tipo horizontal, es un campo abierto de oportunidades, porque cada experiencia –sin ser reproducible en otras realidades– es capaz de mostrar opciones o caminos que ayuden a encontrar las soluciones adecuadas.

17. La Gobernabilidad en un sentido positivo expresa **capacidad de gobierno**, es decir, eficiencia y eficacia de las políticas públicas; **estabilidad**, es decir, la capacidad de las instituciones de durar en el tiempo; **capacidad de cambiar sin crisis**, es decir, de introducir correcciones estructurales sin conflicto social encarnizado, basado en reglas consensuadas y respetadas por todos los actores políticos, y con alta legitimidad social.

18. Son esas virtudes, además, las que facilitan el desarrollo de una ética de la cooperación entre los países, y la capacidad real de éstos de atender positivamente a:

- La calidad de las instituciones democráticas y la capacidad de solucionar con transparencia los temas difíciles de una sociedad.
- Los procesos mediante los cuales se gestionan los recursos económicos y sociales para el desarrollo; los mecanismos y procedimientos de la responsabilidad gubernamental en la materia; los niveles de transparencia e información en los procesos decisorios; los sistemas de consulta y participación para la adopción de políticas; y la capacidad de construcción de consensos de largo plazo entre los actores políticos.
- La capacidad gubernamental para diseñar, formular e implementar políticas y desarrollar funciones públicas. Y la eficiencia y capacidad tecnoburocrática real para generar marcos legales adecuados, traspasar actividades o servicios al sector privado y, en gene-

ral, conducir una gestión de alta complejidad técnica, con fuertes agregaciones de demandas sociales y a velocidades reales crecientes.

19. Tanto la Cooperación como la Gobernabilidad aluden directamente a la normalidad democrática, entendida como la afirmación permanente de la autoridad legítimamente elegida, la secularización de las instituciones y pro-

cedimientos democráticos, las rutinas en la administración, el pluralismo político, las libertades públicas, el respeto por los derechos humanos y una baja conflictividad social.

Permiten también el desarrollo de **la transparencia** y de una **ética pública**, que tienen como elementos sustanciales la participación social y el efectivo control ciudadano de la gestión de sus representantes.

DIPLOMACIA

Nº 70 SEPTIEMBRE 1996

SUMARIO

Editorial

GOBERNALIDAD PARA UNA DEMOCRACIA EFICIENTE Y PARTICIPATIVA

Eduardo Frei Ruiz-Tagle

LA V CUMBRE IBEROAMERICANA DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

Carlos Saúl Menem

DIMENSIONES INTERNACIONALES DE LA GOBERNABILIDAD

José Miguel Insulza

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS. Una visión estratégica

Fabio Vio Ugarte

UNA CUMBRE NOVEDOSA

Cristián Toloza

LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA EN LOS UMBRALES DEL SIGLO XXI

Enrique Iglesias

LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO

Alberto Van Klaveren

GOBERNABILIDAD Y COOPERACIÓN PARA LA DEMOCRACIA

Agencia de Cooperación Internacional de Chile

DOCUMENTOS

Declaración de Valdivia

Declaración de Santiago

Declaración Conjunta del Segundo Encuentro de Ministras de Países Iberoamericanos

Declaración de Iquique

Declaración de Concepción

Documento Final de la Conferencia Iberoamericana de Montevideo sobre Derecho de Asilo

Documento de Conclusiones y Recomendaciones de la Conferencia sobre Ciencia y Tecnología

ACTIVIDADES ACADÉMICAS

