

Uno de los hitos más significativos en el proceso de re inserción internacional que emprendió el Gobierno de Chile desde 1990, es el inicio de un Programa de Cooperación Técnica con Centroamérica. Este data de julio de 1991, cuando el ex Presidente Aylwin se reunió con sus pares de Centroamérica, acordándose la creación de un Programa de Cooperación Técnica hacia la Región Centroamericana. El gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle ha decidido continuar y fortalecer esta iniciativa. Con este objetivo se realizó en julio de 1996, la II cumbre de Presidentes de Chile y Centroamérica.

Este Programa de Cooperación Técnica, que es coordinado por la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, AGCI, ha tenido desde sus inicios dos objetivos centrales. En primer lugar, el programa transfiere a los países de Centroamérica la experiencia de Chile en áreas donde el país tiene capacidades reconocidas. En segundo término, se trata también de proyectar la imagen de Chile en la región centramericana.

El balance de este lustro de cooperación (1991-1996) es altamente positivo. Han sido más de 6000 los centroamericanos beneficiados con la cooperación chilena, ya sea por medio de becas de post-grado, pasantías en Chile, seminarios, talleres o asistencias técnicas.

Ninguna política de cooperación es efectiva y diradera si no es asumida como una responsabilidad conjunta de la sociedad y el Estado. Por ello, la voz de la cooperación debe calar hondo para recordarnos que vivimos en comunidad. Quizás en definitiva los más beneficiados con la cooperación hacia Centroamérica seamos los propios chilenos, al desarrollar un país amable, sobre bases de tolerancia, humanidad y comunidad.



AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE CHILE

1-190-00

TRANSICION DEMOCRATICA Y GOBERNABILIDAD

TRANSICION DEMOCRATICA Y GOBERNABILIDAD



AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE CHILE

TRANSICION DEMOCRATICA Y GOBERNABILIDAD



AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE CHILE

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y GOBERNABILIDAD

© 1997.

AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL

Providencia 1017
Santiago de Chile
Fono: 236 - 1495
Fax: 235 - 6888

Edición General: Santiago Escobar Sepulveda

Coordinación de: Raúl Vergara Meneses
Edición Técnica: Rafael Sabat Méndez
Corrección de Estilo: Ana María Niño
Diseño Gráfico: Alfonso Jaramillo Pischedda
Diseño Portada: Viceversa Publicidad y Diseño

Impreso en La Nación
Santiago, Chile

Indice general

PARTE I	5
Presentación y Agradecimientos	7
Cooperación para la Democracia	
Francisco Vío Grossi, Director Ejecutivo de AGCI	11
Discurso del Señor Fernando E. Naranjo	
Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica	17
Discurso del Señor Enrique Soler en	
representación de la AGCI	23
PARTE II	27
Sistema Democrático y Gobernabilidad	
Santiago Escobar S.	29
Conferencia magistral: La Gobernabilidad Democrática	
Luis Maira Aguirre	67
PARTE III	85
Relatorías de Comisiones	87
Documento de Conclusiones	103
Intervención de S.E. el Presidente de la	
República de Chile, Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle	107
PARTE IV	115
ANEXO I: Declaración Conjunta de la Cumbre	
de los Presidentes de Chile y Centroamerica	118
ANEXO II: Programa y lista de participantes	125

PARTE I



Presidente de Chile, Eduardo Frei y Presidente de Costa Rica, José María Figueres, inauguran el Seminario "Transición Democrática y Gobernabilidad: La experiencia Regional", organizado por la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) y que se realizó en San José.

PRESENTACION Y AGRADECIMIENTOS

El presente texto corresponde a la edición de los documentos y debates del Seminario Internacional "Transición Democrática y Gobernabilidad: La Experiencia Regional", organizado por el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, MIDEPLAN, a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, AGCI, y con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica. Dicho evento se realizó en San José de Costa Rica los días 10 y 11 de julio de 1996 y, de acuerdo a su convocatoria, formó parte del Programa Oficial de la visita a Centroamérica de S.E. el Presidente de la República de Chile, Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Tanto el Seminario como el libro que contiene sus resultados, son parte del Programa de Cooperación de Chile a Centroamérica. Desde 1992, el Gobierno de Chile, a través de AGCI, ha desarrollado un Programa de Cooperación Horizontal a Centroamérica siguiendo dos modalidades complementarias, a saber, un Programa de Becas de Postgrado en universidades chilenas para profesionales centroamericanos; y un Programa de Cooperación Técnica propiamente tal. Atendiendo a las demandas e intereses de los países beneficiarios, así como a las capacidades técnicas y presupuestarias chilenas, las acciones de cooperación se han orientado preferentemente a desarrollo social y

superación de la pobreza; gestión de recursos naturales y medioambiente; modernización del Estado y, desarrollo productivo y fomento de las exportaciones. Cada año, junto con evaluar el desarrollo del Programa, los representantes de AGCI con sus contrapartes de cada país beneficiario, definen los contenidos y actividades del año siguiente.

Atendiendo a que un desarrollo económico sostenible y socialmente equilibrado está estrechamente vinculado a la institucionalidad democrática, el Gobierno de Chile, en consulta con sus contrapartes en la región, ha estimado pertinente incorporar el tema de la Gobernabilidad en su Programa de Cooperación con Centroamérica. Con ello, desea concurrir solidariamente al fortalecimiento de la estabilidad política, del desarrollo social y económico y -en última instancia- al bienestar y progreso de los pueblos centroamericanos. La actividad de la cual se da cuenta en este libro se enmarca en ese señero objetivo.

La preparación y realización del Seminario fueron coordinadas por Raúl Vergara Meneses, Jefe del Departamento de Cooperación Horizontal de AGCI, con la asistencia técnica de Rafael Sabat Méndez, Jefe del Programa de Cooperación Horizontal con Centroamérica, de la misma institución. Marcia Pineda S. Jefa de Prensa de la AGCI y Paula Walker C. Jefa de Prensa del MIDEPLAN tuvieron a su cargo la difusión internacional del Seminario, y todo lo relativo a la cobertura de prensa y comunicaciones del mismo.

En Costa Rica fué sustantivo el apoyo de la Licenciada Desirée Segovia, Directora de

Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, y de su asistente, Licenciada Jeannette Campos. Los organizadores dejan especial constancia del apoyo brindado por el personal del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, cuya dedicación fue fundamental para una organización exitosa del evento.

Desean asimismo expresar sus agradecimientos a los expertos chilenos Eduardo Saffirio y Santiago Escobar, autor del Documento Base del Seminario, por sus significativos aportes al debate.

Respecto del desarrollo de la reunión, los organizadores desean destacar y agradecer la calidad de los aportes a la discusión por parte de todas las delegaciones y, en especial, la de los parlamentarios miembros de la delegación chilena senadores Jaime Gazmuri Mujica, Ignacio Pérez Walker; Anselmo Sule Candia, Beltrán Urenda Zegers y Andrés Zaldívar Larraín, quienes, de una manera dedicada y austera, fueron animadores constantes de un magnífico debate.

Finalmente, los organizadores desean agradecer de manera especial a la Organización Internacional de Migraciones OIM por el apoyo brindado a esta iniciativa.

Santiago, noviembre de 1996.

COOPERACION PARA LA DEMOCRACIA

Francisco Vío Grossi

Director Ejecutivo de AGCI

I.

La región ha abierto en estos últimos años, un activo diálogo sobre el afianzamiento y desarrollo de la democracia en nuestros países. Los dirigentes políticos de América Latina y el Caribe, han aceptado el desafío de lograr un auténtico desarrollo político y social para todos. No es ya posible pensar el desarrollo democrático de nuestras sociedades sin realizar, al mismo tiempo, un esfuerzo por disminuir la pobreza y la marginalidad que persisten en vastas zonas de la región. Esta relación entre desarrollo económico sostenido y sostenible y altas cuotas de justicia social en un marco de estabilidad política, es el gran objetivo de la democracia hoy día en nuestro hemisferio.

El tema abre de inmediato un conjunto amplio de interrogantes. Su adecuada solución depende, en gran medida, del grado de gobernabilidad. Esta se expresa en eficiencia de gestión y de políticas, y legitimidad y apoyo social. Además, en el ejercicio de una voluntad política sostenida por parte de sus dirigentes, para generar el espacio social y la sustentabilidad en el tiempo que una tarea de esta envergadura implica. Esa voluntad debe expresarse en la reinstalación de las instituciones democráticas y su funcionamiento regular, luego de largos períodos de gobiernos de facto; o, como ocurre muchas veces, en la desactivación del conflicto armado, la creación de condiciones de paz estable y la elaboración de un estatuto de funcionamiento democrático, con carácter fundante de una nueva institucionalidad.

El establecimiento de las *reglas del juego* y su respeto irrestricto por parte de los actores políticos, decidirá *ex-ante* una parte sustantiva del éxito de cada proceso, sin perjuicio de las particularidades nacionales de cada país.

II.

El fortalecimiento de las instituciones democráticas y cooperación internacional para la democracia, es crucial. Se trata tan sólo de la expresión de una liberalización de intercambios que vaya más allá de lo económico, y en torno a temas que eran antes considerados como de exclusivo dominio interno de los países. Es también una expresión del predominio de una ética del debate y el consenso en materia política internacional. Se trata además de la incorporación de un sentido común que acompaña a la razón de Estado en la gestión de las relaciones internacionales, en cuanto a que, siendo la democracia un sistema de equilibrios, controles y contrapesos, es el más apto no sólo para preservar la paz sino, además, para "llevar" democracia en un sistema político de parámetros globalizados.

El único punto difícil de este nuevo proceso, es la escala o dimensión en que esta cooperación para la democracia es posible, y los límites a su contenido.

Los modelos conocidos de impulso a la democracia (programas globales desarrollados desde Estados Unidos o la Unión Europea; o por organismos internacionales, ya sea del Sistema de Naciones Unidas o la OEA o, incluso, instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo) tienen amplias ventajas de carácter financiero. Sin embargo presentan también desventajas. A menudo carecen de la flexibilidad necesaria en materia política, tienen lógicas institucionales que no siempre coinciden con los intereses inmediatos de los Estados, lo que puede ser comprensible en el caso de los bancos, pero genera inercias desgastantes en la elaboración y desarrollo del programa; y, muchas veces, están diseñados con un criterio de intertemporalidad que generalmente no coincide con el de los gobiernos en los países receptores de la cooperación. Es decir, las instituciones impulsoras de los programas ven a los gobiernos como entes homogéneos de gestión, o por lo menos les exigen que lo sean, sin considerar que muchas veces son expresión de una articulación política débil al interior de un sistema decisorio, y que es precisamente por esta debilidad que precisan cooperación.

Cuando estos programas logran instalarse adecuadamente en su ejecución y cuentan con una contraparte gubernamental técnicamente solvente y con alto respaldo político, pueden desarrollar resultados de

trascendencia para el fortalecimiento institucional de los países. Pero, he aquí el punto importante, los programas globales precisan de capacidad de contraparte en el país receptor, a fin de que los objetivos y requerimientos del país sean efectivamente atendidos por el programa. Y ese puede ser, a nuestro juicio, una de las bases técnicas más importantes para el impulso de la cooperación horizontal.

III.

Pareciera entonces que, en materia de cooperación para la democracia, existe una precondition que no siempre se advierte en forma clara, y casi nunca obtiene satisfacción adecuada. La necesidad de contar, en un nivel más modesto pero no por eso menos importante, con recursos propios para generar una contraparte frente a los programas de desarrollo democrático.

Este es un ámbito preferente para la cooperación horizontal, la que puede contribuir eficazmente y con mayor rapidez, flexibilidad, eficiencia y bajo costo, a generar dicha solvencia técnica.

Esa cooperación política horizontal se ve facilitada entre países de legado histórico-cultural común y dimensiones económicas similares, cuestiones que potencian los hallazgos positivos de cada experiencia nacional como una especie de modelo indicativo flexible para la experiencia que lo acoge. Pero, al mismo tiempo, es necesario destacar que ella no sería posible, o sería mucho más dificultosa, en un contexto en el cual no existiera la comunidad de propósitos como la que ha instalado la plena vigencia de la democracia en la región.

La dimensión de escala de la cooperación horizontal es pequeña. Pero en materia política esto puede llegar a ser una virtud trascendental, habida consideración a que la cooperación se mueve en la esencia misma del funcionamiento institucional del sistema democrático y, por lo tanto, precisa constantemente revisar contenidos y resultados, para evitar distorsiones e ir generando un proceso de formación de recursos humanos propios.

El afianzamiento y transparencia del sistema electoral; adecuados registros ciudadanos; criterios básicos para la reforma del Poder Judicial; mejoramiento de las relaciones entre Ejecutivo y Parlamento; la gestión pública, la regulación y el control de recursos escasos o

de bienes públicos; la calidad de la política, la legislación de partidos y el control del gasto electoral; el mejoramiento de la inversión y de los ingresos públicos; el fortalecimiento del rol de la sociedad civil en materia de políticas públicas; el control de la corrupción y el desarrollo de la probidad en materia de administración del Estado; entre una cantidad casi infinita de temas sustantivos para cualquier gestión gubernamental, pueden ser -y de hecho lo están siendo- materia de cooperación horizontal. La convicción básica detrás de cada acción es que cada resultado fortalece un cierto funcionamiento institucional, el cual, a su vez, es parte sustantiva del sistema democrático.

IV.

De ese objetivo central, y de cada nudo argumental en torno a él, surge el problema de las debilidades y fortalezas de la capacidad de gobernar en los países de la región. En esta epopeya de futuro en que se encuentran insertos, todos y cada uno de ellos deberán enfrentarse a decisiones críticas, que implican seleccionar metas trascendentes para el futuro de toda la sociedad. Estas decisiones críticas que, en definitiva, son las que caracterizan a un gobierno, implican componentes técnicos y políticos indisolublemente unidos. Tanto la tentación tecnocrática, que postula que es posible adoptar decisiones prescindiendo de la realidad política, como la tentación populista que considera que se pueden obviar los contenidos técnicos al momento de tomar una decisión, son deformaciones incompatibles con un gobierno moderno.

Sin embargo, el ajuste exacto entre la dimensión política y la técnica en una decisión crítica, obedece a un conjunto muy amplio de factores cuyas características cambian de un país a otro. La lección que la experiencia comparada en esta materia entrega, es que se puede aspirar a contar con un nivel amplio de información sobre situaciones similares que entreguen orientaciones positivas; y que el esfuerzo por desarrollar recursos humanos propios que interpreten y usen de manera adecuada esas experiencias, resultan trascendentes para el proceso decisorio de un país.

En este último aspecto, radica un punto crucial de articulación y diferencia entre la capacidad de gobernar, que puede ser potenciada por la cooperación internacional, pero jamás reemplazada como apti-

tud política; y la gobernabilidad, que es un resultado político emanado de un conjunto muy amplio y diversos factores, entre los cuales la capacidad de gobernar ocupa un lugar central. Conjuntamente con esta aptitud, y en un proceso de enorme dinamismo y complejidad en las sociedades modernas, convergen como factores la fortaleza de la sociedad civil, la cultura política de las elites, la solidez de las instituciones, los modos de inserción internacional del país, y muchos otros aspectos que determinan, no sólo la estabilidad política y social de un país, sino la capacidad que éste tiene de armar una visión estratégica de su desarrollo.

V.

Una tarea de la envergadura antes señalada, y con las aristas y problemas cotidianos que encierra, no resiste esfuerzos solitarios. En un mundo caracterizado por la tendencia globalizadora de sus procesos, parecería un absurdo pensar que la calidad de la democracia puede depender sólo de los esfuerzos internos de un país, o resolverse en el ámbito territorial de un solo soberano, sin influencia de ningún tipo de lo que ocurre transfrontera.

Cada vez más se asienta un cierto orden internacional global, con complejos procesos de integración y convergencia económicas, con cesiones de soberanía, con afirmaciones de autonomía y crisis de identidad, que no da por finalizado al Estado Nacional, pero sí le redefine funciones y lo proyecta como un núcleo sustantivo del orden y del cambio en la sociedad del conocimiento. Y nadie puede ya caminar solo en este laberinto. La incertidumbre es la consejera del acuerdo, y las experiencias vividas son un capital valioso para no replicar los errores.

En este contexto, la solidaridad aparece como un *ethos* fundamental de la democracia, no sólo para reconocer al ciudadano en el funcionamiento más cotidiano de la democracia, sino también, para recrear símbolos que expresen el camino compartido más allá de las fronteras.

La cooperación internacional en materia de democracia, hecha entre iguales o de manera horizontal, como se la denomina actualmente, forma parte de esa creación colectiva de una iconografía universal de la solidaridad, hecha al tamaño humano, sin perder de vista

al ciudadano, en una dimensión y contenido que tiene como centro la recuperación de la historia para el hombre. Parte importante del esfuerzo de cooperación horizontal que Chile ha desarrollado y del que en parte se da cuenta en estas páginas, está imbuído de esa convicción.

INTERVENCION DEL SEÑOR FERNANDO E. NARANJO⁽¹⁾

Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica

Es motivo de suma complacencia para mí participar en la inauguración de este Seminario sobre Gobernabilidad Democrática. En nombre del gobierno de la República y en el mío propio, permítanme congratularlos por la celebración de este evento, el cual, dada la relevancia de su temática y el reconocido prestigio de sus participantes, estoy seguro ofrecerá innovadoras y ricas aportaciones en una materia de importancia vital para nuestro hemisferio.

En efecto, transformada en una década gracias a la fuerza de la libertad y la tolerancia, América Latina tiene ahora ante sí el reto enorme de hacer realidad la democracia para todos. Ello sólo será posible si sumamos a la economía productiva y moderna el buen gobierno: el gobierno eficaz, transparente y solidario. Debemos convertir la democracia que rompió con el ciclo perverso de la dictadura y la violencia, en gobiernos y sociedades capaces de responder a las demandas de las comunidades y sus habitantes. En suma, si hacemos florecer el espíritu de tolerancia que nos deparó el fin de la Guerra Fría, en sistemas políticos más participativos, en donde mujeres y hombres, en pie de igualdad, desarrollen sus potencialidades convencidos de que el esfuerzo de hoy significa su bienestar de mañana.

(1) Discurso pronunciado en la Sesión Inaugural del Seminario "Transición Democrática y Gobernabilidad: La Experiencia Regional". San José de Costa Rica, 10 y 11 de julio de 1996.

Permítanme apartarme de las formalidades estrictamente protocolarias propias de este tipo de actos, para referirme, aunque sea de manera breve, a dos asuntos que a mi juicio tienen incidencia decisiva y directa en la forma como definimos, administramos y mejoramos la gobernabilidad democrática.

EL TIEMPO HISTORICO EN DEMOCRACIA

El tiempo de la transición hacia la democracia está marcado por el frenesí y la incertidumbre. Todos recordamos el tumultuoso regocijo de los pueblos que, sometidos a la represión y al atropello autoritario, descubrieron súbitamente el dulce sabor de la libertad. Despiertas las conciencias, abiertos los espíritus, es el cambio -el cambio acelerado- la característica que domina los procesos inmediatamente posteriores al desplome de los regímenes autoritarios.

Casi inevitablemente, el alumbramiento democrático produce acciones que, por su misma naturaleza y debido al contexto en que ocurren, son de alto perfil y de gran impacto público. Ansiosos y exigentes, los pueblos demandan transformaciones aceleradas que sus dirigentes están dispuestos a concretar, casi siempre bajo el celoso escrutinio de los medios de comunicación colectiva, y con el concurso generoso de la comunidad internacional.

En unos casos antes, en otros después, todos los ejemplos de transición democrática en América Latina demuestran esa hermosa premura la cual, como es lógico suponerlo, ocurre primero en el ámbito electoral y se desplaza posteriormente a los espacios no menos cruciales del control político, el castigo a la impunidad, la desmovilización de efectos militares, la reubicación de poblaciones desplazadas, los diálogos de reconciliación nacional y la construcción de nuevos consensos basados en acuerdos *ad-hoc* entre muy heterogéneos movimientos políticos y sociales.

Pero alcanzada la normalidad, el tiempo cambia. Se produce un desaceleramiento vital que revela la creciente madurez de la sociedad y de sus instituciones. Lo que era una agenda de corto aliento, dominada por entendimientos informales que se agotaban en acciones concretas a plazo fijo, se convierte en un proyecto político conformado por procesos de largo alcance, casi siempre graduales y carentes de la

espectacularidad propia de otros momentos de mayor turbulencia política.

Se plantean entonces desafíos muy distintos a los de la etapa precedente. Desafíos que, como la reactivación y modernización del aparato productivo, el fortalecimiento de los sistemas de administración de justicia, la modernización, la depuración de las fuerzas de seguridad pública, la lucha contra la pobreza, la modernización y promoción de la educación o el desarrollo de los sistemas de salud, no pueden acometerse con calendarios perentorios, presupuestos exigüos, y recursos reducidos provenientes de la comunidad internacional.

La gobernabilidad -o la falta de ella- es quizá uno de los ejemplos más reveladores de este fenómeno que tiene como factor complicador la inalterable demanda popular. Una demanda que no cesa -de hecho aumenta- ante las limitaciones financieras, institucionales y jurídicas que enfrentan los gobiernos, los cuales pese a tener la voluntad requerida para satisfacerlas, se encuentran atrapados en los estrechos marcos de Estados anacrónicos y débiles.

Es precisamente este desfase entre realidad política y expectativa popular, el abismo que se abre entre la percepción ciudadana del gobierno y sus autoridades, y la imposibilidad que éstas tienen que cumplir en plazos cortos con procesos cuya misma naturaleza obliga a desarrollarlos en períodos más prolongados, lo que explica en buena medida la crisis de legitimidad que enfrentan las instituciones políticas en nuestro hemisferio.

En Centroamérica -y creo que también en Chile- estamos aprendiendo a vivir en tiempos de normalidad; estamos creciendo al ritmo de la democracia. Es indispensable comunicar este nuevo ritmo y gran desafío ciudadano a nuestros pueblos, no sólo por medio de un gran esfuerzo pedagógico en donde sector público y sector privado funcionen con crecientes niveles de coherencia y armonía, sino también con obras.

Obras y realizaciones que demuestren a la gente, a toda la gente, que el gobierno democrático no sólo es más honrado sino más eficiente que la oprobiosa dictadura de antaño. Que la democracia es una forma de vivir, que debemos cuidar y abonar todos los días.

LA PARTICIPACION COMO EJE ARTICULADOR DE LA GOBERNABILIDAD

Quizá no exista un instrumento más eficaz para acometer esta tarea que el de la participación. Me refiero a la imperiosa presencia activa de la sociedad civil -definitiva en su sentido más amplio- en los procesos de toma de decisiones. Sé que este elemento se menciona ya casi como un lugar común en estos eventos. Sin embargo ¿es posible ignorar o seguir ignorando que más temprano que tarde, las instituciones tradicionales de la democracia cederán ante las demandas del pueblo organizado, que ya no se satisface con elecciones cada cuatro años? ¿No se vuelve ya ineludible aceptar la capacidad de convocatoria y de gestión resolutive de la sociedad civil, cuya presencia en los asuntos públicos ha dejado de ser un elemento subversivo o dislocador para convertirse en una realidad cotidiana profundamente democrática, en todos nuestros países?

Pienso, amigas y amigos, que en esta etapa de relaciones económicas y políticas cada vez más globales, la participación se ha convertido en el eje articulador de la gobernabilidad. Serán más gobernables las sociedades donde la sociedad civil se encuentre verdaderamente activa en los asuntos públicos; serán más gobernables las sociedades donde las mujeres y los hombres le hayan perdido miedo al Estado Leviathán, y donde el Estado Leviathán le haya perdido miedo al pueblo creador. Serán más gobernables, en fin, las sociedades con capacidad de adaptar las instituciones públicas a las demandas organizativas de las comunidades y organizaciones de base, y donde los sectores productivos -grandes y pequeños por igual- se sientan parte de un Estado que, además de protegerlos con la ley, los promueve por medio de su incorporación efectiva a un proyecto de país del que ellos mismos son artífices.

No digo, por cierto, que sea fácil para nosotros, los políticos, aceptar esta realidad. Tampoco sugiero que sea conveniente en todos los casos proponer un esquema participativo como el descrito, si éste conlleva el debilitamiento del Estado en áreas que le son y han de continuar siendo de su responsabilidad principal. En efecto, grave sería que quienes abogamos por la participación de la sociedad civil, en aras de propulsarla, terminemos avalando la privatización, o el desmantelamiento de tareas tales como la seguridad pública, la eficiente administración de la justicia, la provisión de servicios básicos

de salud, la garantía de un sistema de educación pública de alta calidad, o el control para el mejoramiento del medio ambiente, cuya existencia ha de continuar entendiéndose como un derecho democrático inalienable del Estado.

Sin embargo, independientemente de esas consideraciones, es evidente que la participación -no el conciliábulo- es ya un principio aceptado en la vida de las democracias. Un espacio que, al igual que en otras épocas lo fue la posibilidad de elegir y ser electo, es garantía de estabilidad y de regeneración en las sociedades libres.

Para los centroamericanos -ya lo ha dicho en varias ocasiones el Presidente Figueres Olsen- garantizar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración se ha convertido en un desafío que reviste la mayor prioridad. Más allá de su incorporación formal al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) por medio del Comité Consultivo, se trata de ofrecer a la sociedad civil regionalmente organizada, la posibilidad de incidir de manera directa en la gestión por hacer realidad nuestra Alianza para el Desarrollo Sostenible.

Esa posibilidad pasa por al menos tres vértices: el de la participación autónoma en las deliberaciones oficiales; el de la consulta periódica en el marco de la institucionalidad regional, y el de la gestión responsable en la definición y ejecución de su propia agenda de trabajo en el marco más general de los objetivos, principios y áreas prioritarias de la Alianza para el Desarrollo Sostenible.

Amigas y amigos:

Ciertamente queda mucho por hacer. La democracia tiene punto de partida pero no de destino. Construir la justicia será siempre tarea inacabada para quienes creemos -como ustedes y yo- en la supremacía de la persona como eje de la sociedad pluralista. La crítica y la autocrítica deben continuar siendo nuestro norte en este hermoso esfuerzo por depurar y mejorar nuestras instituciones. Sin embargo, permítanme invitarlos a no perder de vista los logros alcanzados. No despreciemos lo obtenido -que es mucho y es bueno- en un desgastante esfuerzo inquisidor que sólo percibe retroceso o estancamiento allí donde existe también compromiso y voluntad de cambio.

De allí que me parezca vital asumir, ante la realidad de la democracia que vivimos ya afortunadamente en todos nuestros países, una

actitud crítica pero objetiva; rigurosa, pero responsable; visionaria pero realista; honesta, ponderada y analítica. Ustedes, en este seminario, pueden hacer un gran aporte en ese sentido, en ese ejercicio obligado de combinar lo posible con lo necesario.

Dentro de esta realidad, reconoceremos el valor de la integración. Muchas veces acusada de ser aislacionista, Costa Rica ha asumido bajo este gobierno una actitud abiertamente centroamericanista. El Presidente Figueres lo ha comprobado con hechos fehacientes: nuestro país atribuye a sus relaciones con el resto de la región la más alta prioridad. Estamos comprometidos con Centroamérica por convicción; en ella reposa nuestra paz; en ella nuestra ventaja comparativa en un universo globalizado y descarnadamente competitivo. En ella está el germen de lo que será, estoy seguro, una verdadera Comunidad de Naciones en el siglo venidero, unidas por una adhesión general a la democracia, a la civilidad y al progreso humano.

Tengo la impresión, y por eso me he extendido un poco en estas reflexiones, que la Centroamérica del futuro sólo podrá aprovechar su extraordinario potencial humano, natural y económico, si es capaz de combinar sabiamente tres factores claves para la gobernabilidad: la eficiencia, la legitimidad y la participación. Estos tres factores, individualmente considerados, resultan insuficientes para garantizar la estabilidad de las naciones. Sin embargo, en conjunto, constituyen un poderoso marco de referencia para países pequeños que despuntan a la vida democrática al tiempo que experimentan cambios estructurales sin precedentes en su historia republicana.

Comprometámonos entonces, en este seminario, a construir ese marco de referencia con ideas y con acciones; con sueños y con realidades; con afán, sin prisa pero sin pausa; con el corazón y las manos abiertas a la hermosa causa de la libertad que tanto quisieron nuestros próceres.

Muchas gracias.

INTERVENCION DEL SEÑOR ENRIQUE SOLER⁽¹⁾

Es para mi un honor intervenir, en mi calidad de Director Ejecutivo de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, en la inauguración de este Seminario sobre Transición Democrática y Gobernabilidad.

Se trata de una reunión muy especial, que congrega a autoridades de gobierno y representantes de distintos partidos políticos de Centroamérica y Chile, en un grupo plural de amplia y solvente representatividad. De ejercicio pleno en una actividad en la cual, centroamericanos y chilenos, podremos intercambiar opiniones y experiencias de nuestro ámbito nacional, relacionadas con el fortalecimiento de nuestras instituciones políticas, con la formulación y aplicación de políticas públicas y la intensificación de nuestras instancias de concertación.

Intentamos con esta reunión, además, un objetivo adicional: reforzar e incrementar nuestros lazos de cooperación internacional, y reflexionar sobre su marcha, para señalar en qué materias podemos cooperar, y las condiciones que debemos crear para que esa cooperación sea eficiente y eficaz.

(1) Ex Director Ejecutivo de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile. Actualmente funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Los lazos a que me refiero por cierto ya existen, a diferentes niveles y con diversos grados de desarrollo. Y vienen siendo impulsados por el gobierno de Chile, con el fin de ayudar a que nuestras democracias sean gobiernos efectivos para nuestros pueblos.

El gobierno de Patricio Aylwin, recuperada la democracia, quiso también, en su oportunidad, recuperar una vieja y constructiva tradición de cooperación entre nuestros países, para lo cual ordenó a la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, el diseño y ejecución de un Programa de Cooperación con Centroamérica.

Este programa, que ya cumple cinco años de ejecución, ha sido reimpulsado por el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz - Tagle, quien participará el día de mañana en la clausura de este Seminario. Estoy cierto que su presencia en San José, y la Reunión Cumbre que sostendrá con los Presidentes Centroamericanos, generarán un escenario muy propicio para profundizar y fortalecer las actividades en curso.

Con el Programa de Cooperación que estamos desarrollando no pretendemos, ni nunca lo haremos, imponer modelos, valores, métodos y criterios uniformes respecto de la gobernabilidad o de la cooperación. Reconocemos como un hecho de la mayor significación que gobiernos, organismos internacionales y los diferentes actores de la sociedad cultiven, desde diferentes perspectivas, una interacción respetuosa entre las naciones, fundada en la consideración irrestricta de la soberanía. Y que exige, además, que las tradiciones arraigadas en cada una de nuestras sociedades sean respetadas y que se posibilite la elección de los medios, los instrumentos y los mecanismos que cada país considere más idóneos para su propio desarrollo.

Las políticas y los programas de cooperación de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile se inscriben en esta perspectiva.

Muy particularmente el Programa de Cooperación Horizontal, el cual, por una parte, se propone un aprovechamiento mutuo de capacidades y experiencias radicadas en los países cooperantes recogiendo fórmulas novedosas e imaginativas para optimizar al máximo los recursos financieros otorgados a la Cooperación Técnica para Países en Desarrollo (CTPD) y, por otra, contempla expresamente la posibilidad de otorgar asistencia técnica conjunta a terceros países de menor o igual desarrollo relativo que el nuestro.

El programa de Cooperación Horizontal, reitero, se sustenta en los principios de solidaridad internacional, complementariedad de esfuerzos para el desarrollo, concertación de intereses en materia de cooperación técnica, de la aplicación del principio de costos compartidos y el apoyo irrestricto al proceso de integración latinoamericana.

Para efectos de implementar las acciones, el Programa de Cooperación Horizontal del Gobierno de Chile cuenta con un Programa de Cooperación Técnica, que incluye asistencias técnicas y pasantías de corta duración, y un Programa de Becas para Centroamérica que permite a profesionales y técnicos de la subregión realizar estudios de posgrado en universidades chilenas. Junto a éstos, se desarrollan los Programas de Cooperación técnica con países de América del Sur, con países del Caribe Anglófono, República Dominicana y Cuba. A éstos se suma el recientemente creado Programa de Cooperación con Haití, y las actividades de Cooperación Triangular, en las cuales hacemos un acuerdo entre los países receptores de cooperación financiera no reembolsable y los donantes, y donde Chile actúa como país que entrega u opera la cooperación técnica, de manera coordinada con financistas y beneficiarios.

Estos acuerdos son para nosotros, una forma de movilizar recursos para la cooperación entre países en desarrollo, y una manera de sembrar para establecer acuerdos amplios de cooperación que incorporen a donantes y receptores en un gran movimiento de creación de vínculos y relaciones de contenidos específicos con los más diversos países.

Después de varios años desde que se pusieran en marcha estas actividades podemos decir, con orgullo, que existe una opinión generalizada respecto de lo valioso de los aportes que realiza la CTPD chilena a países hermanos. También nos enorgullecemos de ser requeridos con frecuencia, para apoyar -en otros países- la identificación de instrumentos y el diseño de mecanismos para hacer de la cooperación un instrumento de política exterior, y crear y fortalecer las instancias de gestión y coordinación de la cooperación internacional que fluye desde el exterior en apoyo de nuestros esfuerzos por alcanzar un desarrollo equitativo, democrático, sustentable.

Hoy trabajamos en la perspectiva de reconceptualizar estas prácticas incorporando nuevos elementos al discurso teórico y fortalecer

lo desarrollado hasta ahora, en materia de asistencia técnica y perfeccionamiento de recursos humanos.

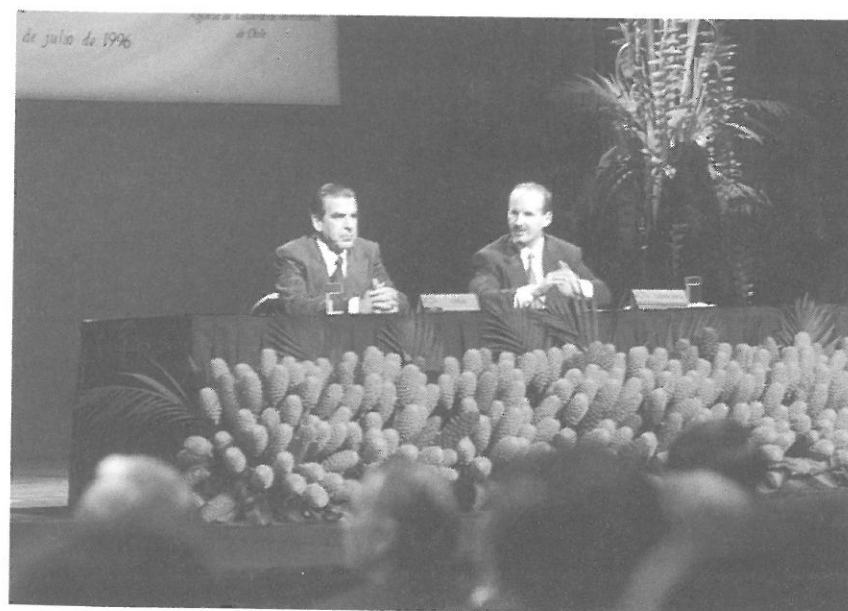
Esperemos que, como resultado de la alta reunión de Presidentes que tendrá lugar en estos días, se acuerden nuevas iniciativas, las cuales implementaremos como siempre: reafirmando nuestro compromiso con la democracia y el pluralismo político, el respeto a los derechos básicos y las libertades fundamentales y, en especial, respetando los principios de soberanía y no intervención, y el derecho de cada pueblo a construir libremente, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones. Este conjunto de principios es la base fundamental de nuestro quehacer, y el marco conceptual que orienta nuestra reflexión, nuestras decisiones y los objetivos que nos hemos trazado en relación con el tema de la cooperación y el de la gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa.

Quisiera finalizar estas palabras agradeciendo a las autoridades del Gobierno de Costa Rica por el apoyo brindado en la preparación de este Seminario, y haciendo votos porque sus resultados puedan servir de base para incorporar, a partir de 1997, el tema de la gobernabilidad como objetivo de la agenda de Cooperación Horizontal entre nuestros países.

PARTE II



Participantes del Seminario, entre los que se cuentan los Mandatarios de Chile y Costa Rica; el Ministro de Planificación y cooperación de ese entonces, Luis Maira; los Parlamentarios chilenos invitados, representantes de AGCI y delegados de todos los países centroamericanos.



Presidentes de Chile y Costa Rica, Eduardo Frei y José Figueres, en la ceremonia de clausura del seminario "Transición Democrática y Gobernabilidad".

SISTEMA DEMOCRATICO Y GOBERNABILIDAD ⁽¹⁾

Santiago Escobar S. ⁽²⁾

I.	LA GOBERNABILIDAD Y EL SISTEMA POLITICO.	30
II.	DESAFIOS Y OBSTACULOS A LA GOBERNABILIDAD.	38
III.	ROL DE LOS PARTIDOS POLITICOS.	43
IV.	MODERNIZACION DEL ESTADO.	53
V.	COOPERACION INTERNACIONAL PARA LA GOBERNABILIDAD Y LA DEMOCRACIA	63

(1) El presente texto fue preparado como Documento Base para el análisis y debate del Seminario Transición y Democrática y Gobernabilidad: La Experiencia Regional.

(2) Abogado y Cientista Político. Director del Programa de Estudios Prospectivos de la Corporación Tiempo 2000, Chile.

I. LA GOBERNABILIDAD Y EL SISTEMA POLITICO.

1. La Gobernabilidad ocupa un lugar central en la reflexión política de la región en la última década. Esta preocupación está asociada directamente a los procesos de recuperación de la democracia, y a su consolidación y profundización, ocurrida en los últimos diez años en la casi totalidad de los países de América Latina.

Cada experiencia nacional tiene sus particularidades, y genera un interés político focalizado en los aspectos o contenidos de la gobernabilidad directamente asociados a las necesidades y problemas del país en cuestión. En algunos casos, la atención se centra en la recuperación de la institucionalidad democrática luego de largos períodos de gobiernos militares. En otros, se orienta a la creación de condiciones de paz y confianza, que viabilicen la instalación de instituciones y procesos políticos democráticos. En todo caso, es común a todos los procesos, una recurrencia al tema de la normalidad democrática, entendida como la afirmación permanente de la autoridad democrática, la secularización de instituciones y procedimientos democráticos, el pluralismo político, las libertades públicas, el respeto por los derechos humanos y una baja conflictividad social.

2. En todos los casos existe, además, un marcado interés político por la capacidad de los países para gestionar y encauzar, de manera eficiente y en el marco de la democracia y la equidad, las demandas de amplios sectores sociales por una vida mejor y más digna. Este interés encuentra su origen en los enormes desajustes económicos y sociales de finales de los años 70 y principio de los 80, experimentados por la totalidad de los países de la región.

La relación virtuosa entre gobernabilidad y democracia.

3. La centralidad de la Gobernabilidad en la agenda pública de los países, se asienta en la convicción generalizada de que la democracia es el sistema más apto para compati-

lizar crecimiento económico y desarrollo social. Y que existe una relación virtuosa entre una institucionalidad democrática estable y un crecimiento sostenido.

Al mismo tiempo, existe también el convencimiento de que el régimen democrático no elimina el conflicto social, sino que implica su resolución en un modelo en el cual predominan los procedimientos institucionalizados, el diálogo, las formas controversiales de disputa, la concertación política y los consensos. Pero, además y de manera preponderante, con una utilización mínima de la capacidad coercitiva estatal en la solución de los conflictos sociales como expresión de autoridad de Estado.

Independientemente de si los países emergen de procesos políticos con fracturas sociales o sólo precisan realizar ajustes económicos o reformas institucionales, se ha extendido la convicción de que el sistema democrático es el único que da viabilidad estratégica al desarrollo, y permite la construcción de un proyecto compartido de país.

4. De esa convicción ha derivado la fusión conceptual entre gobernabilidad y democracia, expresada como relación virtuosa en el concepto gobernabilidad democrática. Este enfatiza la centralidad de los contenidos democráticos en la gobernabilidad -instituciones políticas, ciudadanía, pluralidad, derechos humanos, equidad, desarrollo social, responsabilidad, transparencia, y muchos otros- por sobre los instrumentales. Y caracteriza la gobernabilidad de una manera positiva, como un bien público y simbólico, con un profundo contenido ético, y cuyo origen está en una acción política a base de valores, consensos y reglas del juego de largo plazo, que reproducen una estabilidad sistémica de la sociedad.

Gobernabilidad, eficiencia de gobierno y estabilidad.

5. La gobernabilidad debe ser entendida en un doble sentido: como un proceso y como un resultado político. Como proceso, porque depende de un conjunto de variables que interactúan permanentemente en forma dinámica. Como

resultado político, porque califica un momento de la gestión política, un estado de gobernabilidad entre un momento anterior de tensión y un momento futuro de cambio.

6. Su contenido está referido a un amplio y complejo conjunto de elementos políticos como la secularización de las instituciones, la libertad promedio del sistema, la cultura política, la ausencia de conflictos sociales encarnizados, el nivel de desarrollo económico, la vigencia del Estado de Derecho, la eficiencia del gobierno, la aptitud técnica de la administración del Estado, y muchos otros.

Entre estos contenidos, usualmente se entiende la gobernabilidad sólo como capacidad de gobierno, es decir, eficiencia y eficacia de las políticas públicas; o como estabilidad, es decir, como la capacidad de las instituciones de durar en el tiempo, o ambas cosas a la vez.

Sería un error quedarse con esta visión un tanto estrecha, ya que la gobernabilidad alude a un aspecto más amplio, como es la capacidad global de un sistema político de viabilizarse a sí mismo estratégicamente, 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 social. Ello trasciende la capacidad de gestión gubernamental o la estabilidad como mantención del status quo, sin perjuicio de que ambas variables son un componente esencial en el buen funcionamiento del sistema político, y una variable crítica de la gobernabilidad entendida en una perspectiva amplia.

7. Esta concepción más amplia se proyecta a la esencia misma del sistema político, y en especial a la cultura política, e implica una capacidad de autocorrección innovativa de este sistema, que define la calidad no sólo de reaccionar con oportunidad y eficiencia ante los estímulos específicos (reactividad), sino de prever escenarios y anticipar soluciones frente a entornos, ambientes o situaciones más amplias (predictibilidad y capacidad anticipatoria).

En un gobierno real, la capacidad de prever cursos de acción y anticipar soluciones que minimicen los costos depende, no sólo de la calidad técnica de la burocracia estatal, sino también, de la capacidad política de los gobernantes, y de la existencia de mecanismos aptos en el sistema político para que esas virtudes se expresen.

8. La Gobernabilidad es a veces entendida preferentemente como estabilidad política. Y ésta, muy corrientemente se define como la capacidad de conservar las instituciones en el tiempo. Con este tipo de razonamiento, muy común por cierto, se llega, de una manera elíptica, a una visión conservadora del proceso político. La estabilidad concebida como una referencia puramente temporal, descarta dos elementos esenciales del proceso político democrático que son la crítica social, y el cambio o adaptación innovativa de las instituciones, que pueden ser fundamentales en un determinado momento para mantener la estabilidad. Es decir, lo que un autor denomina positivamente "responsividad del sistema político", ésto es, la capacidad de captar los desafíos externos y de responder adecuadamente, introduciendo las correcciones o ajustes necesarios derivados de esas experiencias (K. Deutsch, 1966).

9. Es relevante señalar que son ciertas características del sistema político las que determinan la estabilidad como "una previsible capacidad del sistema de durar en el tiempo". Por ejemplo, el nivel de cultura cívica de la población; los niveles de desarrollo económico y social, los niveles de legitimidad y de eficacia del Estado; la simetría entre modelos y visiones de democracia y autoridad entre el nivel gubernamental y la sociedad civil; y una institucionalización proporcional a los niveles de participación social. (N. Bobbio. 1982). Mientras más positiva es la relación entre estas variables, mayor será la posibilidad de estabilidad política.

Los ejes actuales del debate sobre Gobernabilidad.

10. Al analizar la Gobernabilidad democrática parece conveniente diferenciar los espacios o problemas a que está re-

ferida y que le dan significado, a saber: i) las características básicas y los valores de orientación del sistema político respectivo; ii) la forma y funcionamiento del régimen político, incluida la relación entre gobernantes y gobernados; iii) los procesos mediante el cual se gestionan los recursos económicos y sociales para el desarrollo y, iv) la capacidad gubernamental para diseñar, formular e implementar políticas y desarrollar funciones públicas.

11. En cuanto al primer aspecto, el debate actual gira fundamentalmente en torno a dos ideas básicas. La primera es que con una transición a la democracia representativa prácticamente realizada en todos los países de la región, el problema central ahora es la calidad de la democracia y las formas, mecanismos y eficiencia en la resolución de los problemas que presenta la consolidación democrática. La segunda, es que las principales amenazas a la democracia no parecen provenir de una regresión a regímenes autoritarios, sino de los elementos ocultos que presenta su funcionamiento (corrupción, narcotráfico); las "bombas de tiempo" instaladas como temas no resueltos (reparaciones por violaciones a los derechos humanos, indefinición de competencias institucionales y políticas); la calidad de sus instituciones; los niveles de equidad del sistema; y la perfección democrática y transparencia de los procesos decisorios. (North-South Center, 1996). Este es el tema de los desafíos a la gobernabilidad, y en cuya línea, aunque de entidad diferente, se agregan aquellos derivados de la internacionalización y la globalización en el mundo actual.
12. En cuanto al segundo aspecto, el eje de los temas está concentrado en la sistemicidad del funcionamiento político-institucional del Estado, principalmente de la relación entre Ejecutivo y Parlamento; la calidad y nivel de certeza del sistema judicial y de seguridad pública; y el tipo de relaciones existente entre ciudadanía y autoridad gubernamental.
13. El tercer aspecto tiene como eje el debate sobre los mecanismos y procedimientos de la responsabilidad gubernamental;

mental; 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.

14. Finalmente, en el cuarto aspecto, los temas están centrados en la eficiencia del aparato del Estado y la capacidad tecnoburocrática real del gobierno para formular políticas públicas, generar marcos regulatorios adecuados, traspasar actividades o servicios al sector privado y, en general, conducir una gestión de alta complejidad técnica, con fuertes agregaciones de demandas sociales y a velocidades reales crecientes.
15. Resulta evidente que es posible, a partir de la experiencia regional comparada en materia de transición y afianzamiento democrático, establecer un perfil positivo de la forma en que los recursos políticos, sociales y económicos deben ser articulados para producir gobernabilidad en una sociedad, en los cuatro aspectos señalados. Sin embargo, la experiencia también demuestra que los procesos de transición están caracterizados por una presión de incertidumbres y elementos de espontaneidad, que cuestionan la racionalidad de las decisiones políticas y demandan enormes cuotas de ética y responsabilidad política de las élites, como punto de partida y base de cualquier acción.

Las consecuencias sociales de una decisión pública, o el curso político de determinados acontecimientos o problemas no resueltos, a veces son imprevisibles y de enormes consecuencias negativas para la gobernabilidad.

Ello puede deberse a la carencia de parámetros estructurales o de comportamiento que permitan la previsibilidad; a que existe información insuficiente o incapacidad técnica de procesarla; o lo que es más grave, a que no existen espacios de cooperación sistémica entre los actores políticos, ni voluntad de cooperar, para prever y acotar los conflictos.

La cooperación política y la confianza como base de la Gobernabilidad.

16. De lo anterior surge un tema trascendente para la relación entre democracia y Gobernabilidad, cual es la necesidad de que existan mecanismos o espacios de intercambio y cooperación sistémica entre los actores políticos. Ello no elimina la competencia política, sino simplemente facilita los consensos sobre las reglas del juego y el control de daños que la espontaneidad excesiva o la irresponsabilidad política puedan provocar a la Gobernabilidad.
17. Dos parecen ser los requisitos centrales para que esa cooperación sistémica exista. En primer lugar, debe existir una base de confianza entre los actores políticos, que permita que la cooperación se exprese; y en segundo lugar, debe existir una voluntad política orientada a los modelos cooperativos. Ambos requisitos deben existir simultáneamente. Si falta uno de ellos, la cooperación sistémica no es posible.
18. La confianza es una variable dinámica de alta significación para la secularización de las instituciones políticas. Ella se produce inicialmente al nivel más básico del sistema político que es el ciudadano, y se densifica a medida que opera en los niveles superiores, hasta hacerse impersonal y una característica genérica del sistema. Su intensidad es variable, depende de elementos como la transparencia, la información, la distribución equitativa de cargas y derechos políticos, la certeza y rutina en los sistema de evaluación y control, la existencia de espacios públicos de comunicación y, fundamentalmente, de la frecuencia, intensidad y calidad de los intercambios entre las élites políticas.

En ese sentido, la confianza es un valor derivado de una gama muy variada de conductas entre los actores y que, por lo tanto, debe ser construida en un proceso que tiene en el tiempo político un aspecto central. La confianza en política no depende de pactos o acuerdos explícitos a fecha determinada, aunque el cumplimiento riguroso de es-

tos es una condición de su construcción. Depende de la certeza de ciertas conductas básicas entre los actores, enraizadas en ellos por cultura, y que se activan espontánea o concertadamente ante los estímulos del sistema político. El viejo adagio de que más vale un enemigo cierto que un aliado inseguro es perfectamente aplicable a esto. La confianza está indisolublemente vinculada a la cultura política de la sociedad (S. Escobar, 1994).

19. La voluntad política orientada a modelos cooperativos implica, en primer lugar, una valoración de la política como un proceso dialógico por parte de los actores. Es decir, como un debate por las ideas en el seno de la sociedad. En segundo lugar, implica una valoración positiva de los intercambios con el adversario. Ello es la base de una "cultura de intercambios" en política -no necesariamente cooperativos-, pero que ponen los cimientos de un conocimiento mutuo y de la eventual cooperación. Y aunque el conocimiento mutuo en política no es igual que la confianza, es un elemento clave para objetivar conductas orientadas a construir confianza.

América Latina es una sociedad plural, lo que determina que, por regla general, no existen fuerzas hegemónicas que puedan, sin alianzas o coaliciones políticas sustentar un ejercicio gubernativo sólido, ni menos llevar adelante una estrategia de largo plazo en un marco de alta calidad democrática. Y para que ello ocurra, la confianza es un bien simbólico insustituible.

20. En relación a los párrafos precedentes, parece necesario recalcar dos conclusiones muy importantes para la gobernabilidad. Primero, la aceptación de que América Latina es y seguirá siendo una sociedad heterogénea en lo estructural y plural en lo político, por lo que la aspiración a una hegemonía ideológica o doctrinal, excluyente en sus propósitos, es un vehículo cierto al conflicto. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, una cultura de los intercambios positivos entre los líderes y dirigentes de los partidos adversarios (no necesariamente de pactos o acuerdos

políticos), a través de reglas y mecanismos preestablecidos y respetados (básicamente institucionales como el Parlamento o los gobiernos colegiados de municipios y regiones), es el recurso fundamental para encauzar la gestión de gobierno y los partidos hacia un modelo cooperativo.

II. DESAFÍOS Y OBSTACULOS A LA GOBERNABILIDAD.

Corrupción, narcotráfico y crimen organizado.

21. Entre los desafíos a la gobernabilidad, la corrupción, el narcotráfico y el crimen organizado, son los que merecen principal atención. Ellos no operan sobre uno o varios aspectos específicos del sistema político o la sociedad, sino sobre el conjunto del sistema. De una manera larvada desestructuran sus instituciones, desactivan sus mecanismos y valores de orientación, descomponen sus sistemas jurídicos y procesos decisorios, y eliminan las bases mismas de la confianza y la cohesión social.
22. El desarrollo de la transparencia en materia de gestión pública y asignación de recursos, la eliminación de la discrecionalidad funcionaria, el establecimiento de sistemas secularizados de control y responsabilidad por la gestión, la separación nítida entre política y negocios, deben ser objetivos permanentes de una democracia para impedir la apropiación corporativa de los sistemas decisorios públicos.

Esa transparencia precisa del desarrollo de una ética pública, que impulse la creación de ciudadanía como base de un control ciudadano. Igualmente, obliga a sistemas de información adecuados, a sistemas legales modernos y eficientes, y a una responsabilidad ética, independencia y pluralidad de los medios de comunicación masiva, en el tratamiento de los temas de opinión.

La libertad de opinión e información son consustanciales a sistemas transparentes, que combaten la corrupción como una de las principales amenazas a la democracia.

23. El narcotráfico y el crimen organizado aparecen hoy día como dos macropatologías sociales que deben ser enfrentadas con severos criterios de política pública, y una amplia y desinteresada cooperación entre todos los países.

La globalización e interdependencia económica, unida a los grandes beneficios de estas industrias de la muerte, los transforman en un enemigo formidable de la democracia y la estabilidad política.

Tanto el narcotráfico como el crimen organizado, apuntan al control o influencia de instituciones claves del funcionamiento del Estado. Sistemas judiciales, organismos de policía y seguridad, partidos políticos, puntos claves de la administración del Estado, constituyen sus objetivos para alcanzar espacios de impunidad que les permitan desarrollar sus actividades. El narcotráfico ha elegido como blanco, además de la sociedad, "al poder público que pretende controlarla, para que la ilegalidad le asegure extraordinarias ganancias". Y si es necesario, le declara "la guerra al Estado y a la sociedad, utilizando el terrorismo indiscriminado como es el caso de Colombia" (I. De Rementería, 1995).

24. Frente a este desafío, tres aspectos parecen centrales en democracia. En primer lugar se precisa del desarrollo de una capacidad civil en materia de inteligencia, que oriente, coordine y controle los esfuerzos policiales en esta área de la seguridad ciudadana. Esa inteligencia civil debe ir acompañada de una política de comunicación hacia la ciudadanía, que eduque a la sociedad y active un control social que fortalezca la acción policial. Nada peor para una democracia que en esta materia deba depender sólo de su capacidad policial.

En segundo lugar, la política pública en este tema, debe ser un espacio de cooperación sistémica entre toda la élite política, con adecuados niveles de información y reserva, y un compromiso expreso de defensa y fortalecimiento de las instituciones democráticas. Tanto el uso comunicacional irresponsable del tema para favorecer opciones políticas,

como la despreocupación o la ignorancia sobre el mismo, pueden contribuir de manera decisiva a que se disuelva el principal capital con que cuenta la democracia frente a este flagelo: las instituciones democráticas y la lucidez y honestidad de su élite dirigente.

En tercer lugar, la política pública debe eliminar todos los ámbitos de discrecionalidad funcionaria en esta materia, poner en red los servicios (policiales y técnicos), y hacer transparentes y regulados el financiamiento de la política y los partidos políticos, para evitar la eventual porosidad frente a la corrupción del narcotráfico.

Pobreza y desintegración social.

25. Entre los obstáculos a la Gobernabilidad, la existencia de niveles insostenibles de pobreza y las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza es uno de los principales.

Los niveles de pobreza que muestran la mayoría de los países de la región no son sólo un problema de crecimiento insuficiente de sus economías, sino político, como lo señaló hace algunos años un documento oficial de Naciones Unidas: " La Pobreza es también, y de manera fundamental, falta de poder" (PNUD, 1989). Es decir, es la carencia de instrumentos de poder de los más pobres para influir de manera positiva en la forma y contenido de las políticas distributivas al interior del sistema político.

26. En los últimos años, se ha señalado insistentemente la relación virtuosa que existe entre un crecimiento económico sostenido y la capacidad de desarrollar políticas sociales orientadas a la erradicación de la pobreza. Pero, además, existe el convencimiento de que sin crecimiento, no solamente se inviabilizan las políticas redistributivas, sino que, también, se generan presiones desestabilizadoras sobre la democracia.

Asimismo, además de una adecuada disciplina fiscal, se han hecho enormes esfuerzos por mejorar los sistemas de

políticas públicas en materia social, y los compromisos globales en este campo fueron refrendados de manera categórica en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social efectuada en 1995 en Copenhage.

27. Sin embargo, existen pruebas fehacientes de que, a pesar de los esfuerzos realizados, subsisten graves situaciones en América Latina, que precisan de esfuerzos adicionales de los gobiernos, y una voluntad política concertada de todos los sectores para avanzar significativamente en la lucha contra la pobreza.

Más aún, si en una economía globalizada como la actual, caracterizada por una competitividad sistémica y una enorme velocidad en los intercambios económicos, lo que viabiliza a los países es la calidad de sus trabajadores y de los empleos, la flexibilidad y eficiencia de sus aparatos productivos, la fortaleza de sus instituciones, la iniciativa y capacidad de emprendimiento de sus empresarios y la estabilidad y certeza de sus sistemas políticos.

La inevitable tendencia a la integración económica en espacios ampliados, a la eliminación de las barreras al comercio y los intercambios económicos, y al impulso de una interdependencia intensiva, observada en todas las regiones del mundo, agrega un factor más de complejidad, debido a las repercusiones que ella tiene sobre el empleo y ciertas producciones.

28. La pobreza aparece hoy día como una bomba de tiempo apuntada a la gobernabilidad y viabilidad estratégica del sistema democrático.

Sin un esfuerzo adicional, pueden producirse estallidos sociales de imprevisibles consecuencias, como los producidos en Venezuela en tiempo reciente.

Ese esfuerzo, además de políticas focalizadas para las situaciones extremas, debiera considerar reformas sustantivas en materia educacional, de salud y previsión social. En un mejoramiento de la capacitación y la calidad de los empleos, y en el desarrollo directo de políticas redistributivas

aumentando la organización y capacidad de negociación de los más pobres y mejorando directamente el nivel de los ingresos familiares. (R. Franco, 1989), (Dagmar Raczynski, 1992).

La paz es un activo del desarrollo, la guerra una amenaza para la democracia.

29. Es un dato histórico que la mantención de la paz, y la generación de mecanismos e instituciones destinadas a un manejo previsible de los conflictos entre países, y a la solución pacífica de las controversias, es fundamental para que éstos se concentren en su propio desarrollo.

Ello, no obsta al reconocimiento de que la política de defensa de un país es una política de Estado, destinada a servir una función permanente de él, cual es la mantención de la seguridad exterior.

En el actual contexto internacional, y a pesar del término de la Guerra Fría, es claro que no se han eliminado las amenazas de guerra, cuestión que cada país debe valorar de acuerdo a sus propios intereses y cuadro estratégico. El medio internacional vive un momento de gran estabilidad estratégica, pero de un aumento de la inestabilidad regional en muchas partes del planeta (A. Ferreira Vidigal, 1990).

Con todo, se ha evidenciado la necesidad de una racionalización del gasto en defensa en todos los países que, en el marco de una modernización necesaria de los institutos armados en el nuevo contexto internacional, ponga controles de eficiencia y racionalidad a ese empeño público.

30. Para que ello sea posible, es necesario que en democracia se desarrolle una capacidad de liderazgo civil en materia de defensa, lo cual implica una atención política adecuada al carácter permanente de las instituciones armadas respecto del poder nacional; una visión técnica sólida del carácter intersectorial de la política de defensa; y una despolitización doctrinaria y de gestión en su cuadro permanente.

III. ROL DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

Los partidos y la crisis de representación.

31. Los procesos de recuperación y afianzamiento de la democracia en toda América Latina han terminado enfrentando a los partidos políticos al desafío de la legitimidad y credibilidad sociales.

Todos los análisis y estudios indican la existencia de una desconfianza generalizada de la ciudadanía hacia los partidos políticos, y una desvalorización y desafección casi generalizada por la política. Sin embargo, y al mismo tiempo, todos los análisis y estudios explicitan una alta valoración ciudadana sobre la democracia, la cual se ha convertido en objeto de consenso social, tanto en su nivel paradigmático (como portadora de libertad, igualdad de oportunidades, justicia, elegibilidad de los que gobiernan), como en su manifestación concreta (facilidades para la educación, oportunidad de trabajo, crecimiento económico, desarrollo social).

Lo que la ciudadanía está poniendo en entredicho con su baja valoración de los partidos y su desafección por la política, no es la democracia como sistema, sino su dirigencia. En ese sentido, debilita la legitimidad, entendida como "un conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo" (S. Micco; E. Saffirio, 1993).

32. La raíz de esto tiene grados crecientes de complejidad. Desde mediados de la década de los 80, el escenario político latinoamericano ha experimentado enormes cambios. Las reformas económicas orientadas al mercado hechas por la mayoría de los países, la institucionalización democrática, la redefinición del rol del mercado en la sociedad y la crisis de los movimientos sociales, se erigieron como procesos que condicionan una nueva relación entre la política y la sociedad civil. Han emergido un nuevo tipo de fuerzas políticas, más parecidas a movimientos amplios, y basa-

das en liderazgos personalizados; se han generado tensiones de sobrevivencia al interior de los partidos tradicionales; y han aparecido nuevos estilos de liderazgo político, con un uso intensivo de los medios de comunicación audiovisual.

33. En este contexto, descrito genéricamente como de crisis de representación, la tradicional función atribuida a los partidos de convertir demandas en alternativas de política pública, se ve globalmente cuestionada. Su capacidad de encauzar la voluntad de la ciudadanía; de servir de mediación entre la sociedad civil y el sistema político o el Estado; de reclutar la élite dirigente y seleccionar liderazgos; así como la de conducir el gobierno o servir para su control público, no satisface las expectativas de la población. Ello, sumado a los escándalos y denuncias permanentes sobre corrupción, está contribuyendo de manera decisiva a su deslegitimación en la sociedad.

El nuevo carácter de la política.

34. Los partidos son percibidos en la sociedad como diques de contención del proceso democrático más que como instituciones necesarias para su buen funcionamiento. Existe una pérdida de importancia de las determinaciones doctrinarias cerradas y de los clivajes ideológicos en la política, y en los procesos electorales, una creciente orientación del votante hacia la personalización de la representación. Ello, sumado al agotamiento de la mayoría de las modalidades tradicionales de la acción partidaria, han puesto en evidencia la rigidez de las estructuras políticas tradicionales para adaptarse a los cambios que se imponen en la actualidad al sistema político.

35. Entre los elementos que determinan mayores cambios en esta crisis de representación están el impacto de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías cibernéticas.

La masificación de los medios de comunicación, particularmente de los audiovisuales, genera una tendencia a una legitimidad política diferente, basada no ya en elecciones,

sino en opinión pública, la que adquiere su saber político no por la reflexión y el análisis, sino por la saturación publicitaria, la redundancia de los mensajes y la imagen visual.

Esta centralidad de los mas media en política, hace que muchas de las decisiones de la sociedad pasen y sean reformateadas por ellos, formándose un triángulo entre gobernantes-medios de comunicación-gobernados, de la cual están excluidos los partidos. No basta tener autoridad institucional y organización, es necesario ser buen comunicador.

En ese sentido existe una segunda tendencia en nuestras democracias a pasar de un sistema basado en partidos y elecciones a otro apoyado en medios y encuestas. En esa lógica, la competencia igualitaria por las ideas de la democracia representativa, será reemplazada por el espectáculo, la seducción de los públicos, la emotividad y el discurso simplificado para efectos de auditorio.

Ello puede terminar por banalizar la política, quitarle toda su significación utópica y ahondar su desprestigio, con consecuencias graves para la Gobernabilidad.

Necesidad de la modernización de los partidos políticos.

36. En este contexto, la transformación de los partidos en estructuras modernas y confiables es indispensable, principalmente por el papel que les corresponde jugar para viabilizar una verdadera democracia representativa. En una sociedad caracterizada por procesos que tienden a la fragmentación, la desinstitucionalización de las relaciones políticas sociales, y la pérdida de identidad, los partidos se presentan como la única estructura viable para impedir la apropiación corporativa de los sistemas decisorios de gobierno.

Ello a condición de que, junto con el desarrollo de una organización técnicamente eficiente y políticamente afian-

zada en los valores y principios democráticos, los partidos encaren de manera positiva, al mismo tiempo, los tres problemas básicos que aquejan al sistema político: la pérdida de centralidad de la política en la vida social; la creciente informalización de la política y, la redefinición de la relación entre lo público y lo privado. (N. Lechner, 1995).

37. En un sentido moderno, un partido político es una asociación de personas con intereses compartidos, y las mismas o similares percepciones o concepciones valóricas o ideológicas, orientado a conquistar el poder político, y que para la realización de este objetivo posee una organización permanente. Su horizonte fundamental de acción es el control y gestión del gobierno para representar esos intereses, proyectados como imagen de bien común por la parte de la ciudadanía que representa.

Históricamente existe una estrecha relación entre la aparición de los partidos políticos, la masificación de la participación electoral por medio de la ampliación del sufragio, y el desarrollo de los parlamentos. Los partidos nacen y se fortalecen como una expresión colectiva de intereses privados, pero vinculados a la esfera de lo público, y sometidos al escrutinio del conjunto de la ciudadanía en su funcionamiento y competición.

38. Los partidos políticos pertenecen al ámbito de lo público y, por lo tanto, su estructura y funcionamiento deben ser democráticos. La forma orgánica democrática debe ser un atributo esencial de todos los partidos, y la base estatutaria de su funcionamiento no puede corregir negativamente aquellos derechos ciudadanos que son reconocidos como fundamentales por el sistema político.

Esta pertenencia a lo público determina que, además de su estructura orgánica, sus formas financieras sean de alta transparencia y garanticen una completa separación entre política y negocios.

39. La pertenencia del partido político al ámbito de lo público exige que el sistema legal les otorgue un estatuto que les

permita su funcionamiento con certeza y transparencia; que les ofrezca garantías frente al poder gubernamental (ésta es la base de la alternabilidad); que determine sus obligaciones y responsabilidades claramente, y que facilite la generación de un sistema de relaciones entre partidos, coaliciones de partidos y gobierno.

40. El fundamento de la acción política de un partido en una democracia es el debate por la ideas en el seno de la sociedad para alcanzar, por medios democráticos, el control del poder político, gestionar el gobierno y conducir la sociedad.

Pero ésto no será posible si la política deja de ser el instrumento a través del cual se organiza el funcionamiento de la sociedad, o si las instituciones pierden el carácter de sistemas de referencia para la acción organizada de los ciudadanos. Tampoco lo será, si la sociedad como conjunto, pierde el sentido colectivo o de comunidad que otorga efectividad al sistema político, y se fracciona relativizando los valores de la pertenencia al todo social.

41. La crisis de representación y la desafección ciudadana por la política no son un resultado espontáneo o reflejo frente a procesos que se dan en el seno de la sociedad. También existe una retroalimentación en la falta de adaptabilidad y renovación orgánica y propositiva de los partidos, agravada por la extrema complejidad del mundo actual.

El carácter complejo de la política moderna.

42. La política aún no termina de asimilar los inmensos cambios conceptuales, teóricos y prácticos que implica el actual ciclo tecnológico y la globalización, ni menos perfilar nítidamente las opciones culturales y valóricas que orientarán el desarrollo de las sociedades del siglo XXI. Es cierto que la agenda política sigue persistentemente marcada por temas antiguos como la paz, la justicia social, la libertad, la igualdad, la pluralidad y la tolerancia, vistos como elementos permanentes de la democracia. Y ésta, terminó por instalarse como el núcleo fundamental y ordenador de lo

que es la valoración histórica de los hechos de la sociedad y la política. Pero, ni los contenidos son los mismos, como tampoco lo son los instrumentos analíticos. Nuevas calidades se han agregado a unos y otros.

43. Una diferencia crucial con el pasado está en la cantidad de medios y recursos técnicos que el nuevo ciclo civilizatorio introduce como elementos en este debate, en la manera como el cuerpo social los internaliza y los transforma en parte cotidiana de sus percepciones y entorno, y como ellos determinan cambios en la manera de hacer política.

44. El mundo actual es un espacio ampliamente integrado por vínculos supranacionales de todo tipo, cuya característica fundamental es un proceso político global, y una disminución de los espacios nacionales de autodeterminación efectiva.

La acelerada transformación tecnológica que lo caracteriza, implica un cambio cualitativo de los procesos productivos y de ordenamiento y reproducción social, dominados ahora por la microelectrónica, las comunicaciones, la biogenética y la sustitución de energía y materiales primarios.

La fuerza de trabajo tiende a la especialización en el manejo de información y sistemas, y debe ser polivalente frente a procesos productivos de alta flexibilidad tecnológica.

La cotidianeidad se presenta como un mundo cibernético y tecnológico, instantáneo en sus formas de comunicación, con umbrales de seguridad basados cada vez más en el desarrollo científico y tecnológico y en una inteligencia colectiva, y en el que predominan formas de gestión social y empresarial totalmente nuevas.

El insumo básico de este mundo es el conocimiento, expresado como educación especializada o de alta profesionalización y, al mismo tiempo, como información globalmente disponible a través de redes integradas de datos de acceso libre para los ciudadanos. Las relaciones entre las unidades económicas nacionales cambian y su simetría depende

de la apropiación tecnológica más que de las ventajas naturales como el clima o los recursos.

45. En este contexto, tanto la gestión de las organizaciones y estructuras de la sociedad, la formación de los recursos humanos, las formas de producir o las mediaciones políticas se fundamentan en bases totalmente diferentes a aquellas del pasado. Ni la administración estatal, los sindicatos, los partidos políticos, las universidades o las empresas pueden sustraerse a tales cambios, ni tampoco serán los mismos una vez que los asimilen. El conocimiento se transforma en una de las fuentes fundamentales del poder. La propiedad del conocimiento es el mecanismo básico que corrige u ordena el proceso social, y genera nuevas pautas de poder, tanto entre Estados como al interior de ellos.

Por más atraso social que presente un país, y por más simples que se presenten sus objetivos de desarrollo, no puede sustraerse a los efectos y dinámica del proceso anteriormente descrito.

Esta es la línea central de lo que se denomina globalización, y que le da sentido político y vigencia, entre otras cosas, a la cooperación entre países iguales para promover los valores y el afianzamiento de los sistemas democráticos.

No puede haber gobernabilidad sin sociedad, ni partidos modernos sin ciudadanía.

46. Parece una verdad evidente por sí misma que los partidos políticos no están realizando su transición al siglo XXI. Han perdido base ciudadana y domicilio en la sociedad, y se han instalado preferentemente en los resortes publicitarios, en el manejo del aparato del Estado o en el lobby económico para reproducirse como tales. A ello ha contribuido también la complejidad del gobierno moderno y la creciente velocidad y sistemicidad de la política. Los antiguos partidos de masas contruidos sobre base ideológica han sido reemplazados por élites políticas cuyo éxito se mide en su capacidad de convocatoria social en los procesos electorarios. O simplemente han desaparecido.

47. Esta realidad genera dos conclusiones divergentes y una interrogante de fondo sobre la gobernabilidad y la democracia. Por una parte, hay quienes sostienen que la política y la vida cotidiana tienden a una separación radical, característica del actual ciclo histórico, imposible de resolver y que, por lo tanto, vamos hacia una democracia censitaria, que privilegia las ingenierías sociales, con élites de alta capacitación e información, y una masa protociudadana, anclada políticamente en un horizonte comunal, sin capacidad de comprensión macropolítica y ningún poder de decisión.

Por el contrario, hay quienes piensan que la apatía es el resultado directo de una deficiente estructura de información y participación política de los ciudadanos, en una sociedad caracterizada por procesos que tienden a la exclusión, y que carece de un sistema adecuado de relaciones políticas que articule el interés objetivo y cotidiano de la gente con la política. (R. Dahl, 1987).

48. Las afirmaciones divergentes señaladas más arriba tienen consecuencias diferentes para el desarrollo de la democracia y la existencia y accionar de los partidos políticos. En el primer caso, los orienta hacia formas elitistas y cerradas que operan en y para el Estado, y generan un proceso de gobernabilidad basado crecientemente en visiones autoritarias y excluyentes del orden social.

En el segundo caso, obliga a los partidos a replantearse su relación con la sociedad antes que con el Estado, y vincula la gobernabilidad a las virtudes democráticas del sistema, especialmente con el fortalecimiento de la sociedad civil y la construcción de ciudadanía.

48. Aceptada la segunda hipótesis, y en una visión hacia el futuro, parece inevitable que los partidos se transformen en estructuras de alto nivel técnico, posiblemente menos masificadas en su estructura de base, pero más abiertas a la sociedad. Ello, a fin de responder con capacidad adecuada a las necesidades de gestión del Estado y a la velocidad de la política. Si una cierta elitización es inevita-

ble, se plantea fuertemente como problema el tema de los controles democráticos de la sociedad sobre los partidos y la generación de confianza ciudadana en su funcionamiento, lo que debe ser entendido como un desafío de gobernabilidad.

49. Los partidos continuarán siendo el instrumento más idóneo para un acceso efectivo de los ciudadanos a los sistemas de decisión pública y, en ese sentido, son un instrumento de equidad política para todas las corrientes ciudadanas. Igualmente, continuarán proveyendo una parte importante de las élites gubernamentales y de los liderazgos políticos.

Por lo mismo, para su funcionamiento, parece elemental que se propugne, en lo posible, la existencia de partidos de base organizativa nacional, que faciliten la integración sistémica de provincias o regiones en la macropolítica del Estado. Ello debe incluir el reconocimiento de la capacidad coalicional sobre base institucional para los partidos, valorada y aceptada como un componente esencial del sistema político en una sociedad plural.

50. Su orgánica de carácter abierto a la comunidad, el control de sus gastos electorales con límites legales, su financiamiento público en proporción a su convocatoria electoral, su régimen de registro de militantes con padrones públicos, la incompatibilidad e inhabilidad de sus dirigentes nacionales hasta cierto nivel con determinadas actividades empresariales o estatales, la obligación de capacitación de sus militantes, aparecen como elementos centrales de su modernización.

Los partidos así organizados, debieran adquirir el perfil de líderes institucionales de carácter político y cultural para la conducción del Estado y lo público. Es decir, competencia por influencia en la sociedad para controlar el poder político. Ello los obligaría de manera permanente a una actualización programática, dejando de lado visiones ideológicas cerradas que aún pudieran subsistir.

Gobernabilidad, sistema electoral y partidos políticos.

51. Existe una convicción generalizada de que los partidos políticos deben proveer a la ciudadanía de certeza programática, es decir, de un conjunto claro de proposiciones acerca de la conducción del Estado y la sociedad, que establecen el compromiso del partido.

Los programas electorales constituyen un sistema de referencias objetivas para el escrutinio público y la construcción de confianza, y son una especie de marco ético de la acción de un partido.

Pero la política y el gobierno modernos tienen enormes elementos de inercialidad por una parte, y por otra, una velocidad llena de imprevistos que relativizan, dentro de ciertos límites, cualquier propuesta.

52. Por otra parte, en una sociedad plural con un sistema de competición democrática, un partido maximiza sus oportunidades de alcanzar el poder si es capaz de hacer concesiones políticas a otros partidos y electores, o de ceder posiciones para integrarse al gobierno. Ello porque prácticamente ningún partido, puede aspirar sólo al control del poder político. De ahí la necesidad de desarrollar las aptitudes de alianzas y flexibilidad políticas, para la apertura o construcción de espacios donde pueda converger y consensuar con otros partidos, lo que es también un factor de limitación programática de ellos.
53. La potenciación y funcionamiento eficiente de los partidos están determinados en gran medida por la estructura de oportunidades dentro del sistema político. Es decir, por la oportunidad real de acceder a los sistemas de decisión política y a los cargos de conducción estatal. La esencia de un sistema democrático es que la estructura de oportunidades no esté restringida o cerrada, pues eso potencia las acciones asistémicas, al no existir incentivos para permanecer y competir dentro de él.

Esto es un aspecto sustantivo de la gobernabilidad democrática, y está referido tanto a los sistemas electorales y modos de acceso reglamentado a la representación política, como a una visión más cultural de la estructura de oportunidades. Por ejemplo, como cuando en una coalición política existen sectores que tienen la convicción cultural de que un aliado no puede acceder a ciertas posiciones, y genera de hecho una asimetría de oportunidades.

Este es uno de los aspectos de mayor relevancia en el funcionamiento de los partidos, particularmente en aquellas realidades donde la fractura social y política ha sido un problema grave en el pasado reciente.

54. Una parte importante de la calidad de la política y la gobernabilidad reside en las oportunidades de organización y participación que, en general, el sistema brinda a los ciudadanos. Toda participación, incluida la política, se realiza sobre la base de un interés que es posible organizar. La capacidad de la sociedad civil para organizar intereses, no necesariamente conectados con la política, constituye una característica de calidad democrática del sistema, que ayuda a la madurez y afianzamiento político de la sociedad y al desarrollo de los partidos.

Primero, porque mejora la demanda ciudadana sobre la calidad del debate interno de cada partido y su relación con la sociedad. En segundo lugar, porque la calidad de una democracia depende, en gran medida, de la esfera de libertad organizativa que su sociedad tiene. Esa capacidad debe ser reconocida y estimulada como fuerza vital de la gobernabilidad y el desarrollo democrático.

IV. MODERNIZACION DEL ESTADO.

El gobierno moderno es sistémico.

55. El interés por la sociedad estatal es consustancial y permanente respecto de la política. Por ello, el Estado ha sido progresivamente enfatizado en sus distintas manifestaciones y contenidos hasta generar una extensa literatura so-

bre el tema. Y es que en el marco de la sociedad, "el Estado se presenta como la forma exclusiva o preponderante (...) de la organización sociopolítica." Y el poder político como la efectiva "(...) función de tomar o determinar una decisión, así como la capacidad de los detentadores del poder de obligar a (...) obedecer dicha decisión". (K. Loewenstein, 1965).

56. Pero más allá de esta preocupación permanente, el interés actual está relacionado con la radicalidad de los cambios sociales que experimenta la humanidad, y que afectan de manera decisiva tanto su organización y estructura, como su funcionamiento.

Es común referirse al gobierno moderno como una actividad sistémica, que precisa de una gran sincronización entre los diversos poderes del Estado. También es habitual destacar la necesidad de que los hombres de la política tengan una base sólida de formación y apoyo técnico, que les permita operar en contextos de alta tensión, con decisiones técnicamente muy complejas y de alta velocidad.

Hay un cambio de fondo en la naturaleza, funciones, fines, instrumentos y procesos que caracterizan al gobierno moderno, determinados por una nueva funcionalidad y tipo de Estado, y que reconceptualizan aquella parte de la política orientada a la gestión de la institucionalidad estatal.

57. 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 el Ejecutivo o nivel gubernamental, el Parlamento y el Poder Judicial, y la forma y calidad de su articulación con el sistema político y 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.

Aunque ambos aspectos están estrechamente vinculados, resulta conveniente aislarlos analíticamente, a fin de producir una mayor claridad acerca de los alcances y viabili-

dad de lo que se denomina genéricamente Modernización del Estado.

58. La frase "hoy día no compiten empresas sino países" ampliamente difundida en los medios empresariales y políticos, expresa un reconocimiento de la sistemicidad existente entre instituciones políticas y buena gestión de la economía. Organismos como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, tan renuentes en el pasado a considerar programas de apoyo a áreas políticas de los Estados, hoy se comprometen en asistencias financieras para mejorar el funcionamiento de los parlamentos, realizar reformas integrales al poder judicial o ejecutar programas de modernización estatal, que implican como sustento, entre otros aspectos, sólidos consensos políticos al interior de los países.

59. La Modernización del Estado debe ser entonces entendida como el conjunto 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.

En esta tarea, cada experiencia nacional tiene sus propias características. Pero es posible señalar, como principio general, que el Estado moderno tiende a ser más pequeño, flexible, eficiente, técnicamente dotado, integrador socialmente, garante de la equidad social y más orientado al desarrollo de funciones que a la gestión de sectores.

La ética de la equidad y capacidad decisoria como bases de un Estado moderno.

60. En materia de objetivos políticos, que el Estado sea garante de la equidad social, implica un reconocimiento del carácter desestructurante que socialmente tiene la globalización y sus procesos, ya descritos anteriormente. La equidad es la igualdad de oportunidades frente a la distribución de bienes en la sociedad. No sólo de carácter material o eco-

nómico, sino también simbólicos y de expectativas (bienes futuros). El crecimiento con equidad, como modelo de un compromiso con la igualdad de oportunidades, enfatiza la relación virtuosa que se establece entre crecimiento económico, estabilidad institucional y paz social, donde esta última tiene igual rango que las otras en materia distributiva (Cepal, 1992).

61. En una sociedad diagnosticada como pobre o en desarrollo, sólo el Estado, como expresión del bien común, es capaz de garantizar las condiciones para una simetría mínima entre los actores sociales, para impedir una captura corporativa de los resortes de poder que orientan la sociedad hacia la desigualdad y el privilegio. Las eventuales acciones correctivas para alcanzar la equidad, no implican un Estado invasor del ámbito y la libertad de los privados, sino simplemente la valoración de la integración social como elemento esencial de la soberanía, y la explicitación de la voluntad de realizarla.
62. Pero, además, desde la óptica de la gobernabilidad, el Estado debe mostrar determinadas aptitudes en su institucionalidad, que le permitan enfrentar satisfactoriamente los problemas políticos y sociales.

En primer lugar, la institucionalidad política debe tener una aptitud decisoria, es decir, debe permitir la adopción de decisiones viables sobre temas críticos.

En segundo lugar, debe tener una aptitud de equilibrio, es decir, la institucionalidad debe garantizar el uso del sistema decisorio entre criterios de apoyo y crítica.

En tercer lugar, debe tener una aptitud conciliadora, esto es, una vocación y una capacidad de resolver los conflictos, incluidas las crisis, a través de mecanismos de bajo costo político y social, preestablecidos y aceptados por las partes en conflicto bajo el principio de la autoridad.

Por último, la institucionalidad política debe tener una aptitud renovadora, es decir, debe ser capaz de captar y expresar la diversidad, e introducir las correcciones necesarias. 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. (P. Zapata, 1994)

63. El sistema político, a través de su institucionalidad, debe garantizar la elegibilidad de las autoridades a través de elecciones libres, periódicas e informadas; y la representación de mayorías y minorías. Este es un aspecto objetivo de la modernización del Estado de importancia vital para la gobernabilidad de un sistema político con legitimidad democrática.

Los procesos electorales deben estar basados en la igualdad de oportunidades frente a las recompensas, y en sistemas y registros públicos confiables para los actores políticos. Si los resultados son beneficiosos para una de las partes de forma predeterminada, se generará un sistema de conflictos y una fractura en la disposición a participar en el proceso. Ello, porque el resultado es indiferente para el horizonte real de intereses de los actores políticos perjudicados.

64. A su vez, la representación de mayorías y minorías es un requisito para garantizar la pluralidad dentro del sistema, y un incentivo al desarrollo de una cooperación sistémica entre los actores políticos, que garantiza la transparencia y los sistemas institucionalizados de control frente a los procesos decisorios.

Se precisa de una visión integrada de la modernización del Estado.

65. El análisis de la calidad de las instituciones de la administración, la forma de su organización y la eficiencia de su gestión remiten a una conclusión de fondo: 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.

Este es, tal vez, el aspecto más diagnosticado y trabajado en diversas instituciones e instancias, con conclusiones

y acciones que generalmente se identifican con la modernización del Estado.

66. Los énfasis iniciales en esta materia en la región, por lo general estuvieron puestos en la estabilidad y modernización macroeconómica del Estado. Básicamente políticas de ajuste, con prioridad en una serie de reformas tendientes al fortalecimiento del papel del mercado, la apertura económica y la disminución del rol del Estado en la economía vía privatizaciones.

Sin embargo, a corto andar, esa estrategia se mostró insostenible, pues por una parte persistían los factores de pobreza y exclusión socioeconómica (factores subyacentes de la inestabilidad política) y por otra no se desarrollaban o consolidaban las instituciones democráticas ni se promovían las condiciones de gobernabilidad (BID, 1994).

Esa constatación afirmó la convicción de que era necesario generar una visión integrada de la modernización del Estado, a través de una sola agenda que articulara reforma económica, reforma social y reforma política.

67. En materia de reforma política, se ha revalorizado la importancia de sistemas electorales sólidos y transparentes que aseguren la alternabilidad de las autoridades; sistemas judiciales modernos, independientes y profesionalizados que garanticen la certeza jurídica a los ciudadanos y una vigencia plena del Estado de Derecho; y Parlamentos de alta calidad técnica y eficiencia, que en el ejercicio de la función de representación, sean un factor positivo en la conducción política del Estado.
68. La modernización del aparato administrativo del Estado, vinculada a lo que normalmente se denomina capacidad y eficiencia de gobierno, debe considerar que se ha experimentado un cambio sustantivo en la visión de lo que él debiera ser. Hasta hace poco tiempo, la atención se centraba en la producción de mejoramientos técnicos en determinadas áreas administrativas consideradas claves para determinadas acciones. Estas acciones tenían preferente-

mente una impronta sectorial, y muy pocas veces estaban orientadas a una mejora funcional del Estado.

69. Pero los meros cambios en las organizaciones o en la capacidad individual de sus miembros, no producen resultados sostenibles si no tienen también un impacto positivo sobre la evolución de los sistemas institucionales subyacentes.

Y el tema central es que el Estado ha pasado de ser una estructura sectorial coordinada políticamente, a ser una estructura funcional de coordinación técnica intersectorial y orientación política por objetivos.

Esas funciones indican las áreas en que el Estado es responsable políticamente de los resultados. Ellas involucran sectores, pero de manera interdependiente unos con otros, ya que la sistemicidad del gobierno moderno no es sólo un asunto político sino, de manera determinante, uno técnico. La agricultura, por ejemplo, aparece hoy como un tema sectorial, pero en realidad es parte de una función, ya que involucra temas como el medioambiente, la infraestructura, la política exterior o el ordenamiento territorial, entre muchos otros. (Corporación Libertas, 1990).

Del Estado sectorial al Estado funcional.

70. El Estado hoy día se organiza en torno a siete funciones que resumen su sentido institucional: i) la función de gestión institucional y política (elecciones, sistema de relaciones entre poderes, la administración interior, la gestión de crisis, entre otros); ii) la función de conducción macroeconómica (política monetaria, impuestos, hacienda pública); iii) la función de política exterior; iv) la función de defensa nacional; v) la función de ordenamiento territorial y productivo, y de asentamientos humanos; vi) la función de orden y seguridad interior y, vii) la función de educación y cultura.
71. El cumplimiento eficiente de estas funciones implica dos capacidades esenciales en el Estado: sistemas de informa-

ción de alta calidad técnica y puestos en red, que permiten 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 hacen operativas las decisiones.

Implica, además, una organización estructurada a base de áreas funcionales de coordinación, y no ministerios sectoriales de igual rango.

La pérdida de centralidad de la planificación convencional no eliminó la necesidad de coordinación, previsibilidad, anticipación y flexibilidad que precisan los modernos sistemas de gestión. Los dejó subsistentes para una realidad mucho más compleja, de opciones abiertas, fuerte espontaneidad y muy veloz. De ahí la popularidad de la planificación estratégica.

Gradualidad y selectividad en el proceso de modernización.

72. Una modernización del Estado de esta naturaleza debe ser necesariamente incremental, lo que implica una selección de objetivos muy afinada, que vaya acumulando en el tiempo una base sólida para avances cualitativos. Supone a su vez, una gran capacidad de consensuar acuerdos políticos para darle sustentabilidad en el tiempo, ya que muchas de las decisiones, por su misma naturaleza técnica o política, trascenderán la temporalidad de un gobierno.

De ahí la importancia de la distinción entre políticas de Estado y políticas de gobierno. Gran parte de las decisiones que apuntan a un Estado Funcional, tendrán el carácter de políticas de Estado y precisarán de sistemas de consulta y consenso para asegurar su maduración efectiva.

73. Entendida bajo la perspectiva anterior, la modernización del Estado precisa de criterios ordenadores de acción. Uno muy fundamental se refiere al establecimiento de un sistema de políticas públicas orientado a la regulación, con transparencia y responsabilidad, adecuados sistemas de

control, con descentralización política y racionalización administrativa, y sistemas sólidos de comunicación e información que convoquen el apoyo ciudadano.

Modernización del Estado no es igual que privatizaciones.

74. Un aspecto importante cabe destacar en materia de modernización, y es lo relativo a una valoración adecuada de las orientaciones al mercado que en materia económica siguen teniendo todos estos procesos.

Una visión reduccionista sitúa la discusión exclusivamente en el tema de las privatizaciones, entendidas como traspaso de activos estatales a manos privadas.

Al respecto, es necesario rescatar un criterio más amplio. La reforma económica debe tender a un fortalecimiento global de los instrumentos del mercado para un mejor desarrollo de la economía de un país, actuando sobre un orden estructural y sistémico de problemas susceptibles de ser agrupados por lo menos en tres categorías:

- El nivel de la constitución económica, que implica una visión de largo plazo acerca del tipo de actores económicos que se desea y las áreas o actividades de esa economía en que habrán de actuar.
 - Los instrumentos de ley y las instituciones que permiten que los actores accedan y operen efectivamente en el juego económico.
 - Los procesos de ajuste, con mejoras en los sistemas de gestión o traspasos de actividades y patrimonios desde el sector público al privado.
75. Ello implica trabajar sobre una nueva racionalidad o lógica estatal en el ámbito económico, y presupone una capacidad de discernimiento tecnoburocrático y metas claras en las áreas correspondientes.

Esa definición permite acciones como la extensión de criterios de mercado al ámbito del funcionamiento estatal, no

sólo empresarial (satisfacción del usuario, rentabilidad, competitividad). En segundo lugar, permite la externalización, parcial o total, de todo o parte del servicio o funcionamiento de la unidad productiva, manteniendo la propiedad. En tercer lugar, permite la venta de activos, previo análisis detallado de las formas y procedimientos con que se procederá para el efecto. Y, finalmente, permite identificar un conjunto de acciones de incentivo o regulatorias que perfeccionen los mercados y desarrollen instituciones que permitan el crecimiento de la economía.

La gestión del Estado es un problema político técnico.

76. Los avances tecnológicos, y especialmente aquellos que inciden en la administración y en las formas organizativas, han abierto un amplio espacio para perfeccionar la gestión a todo nivel, tanto en las empresas privadas como en las organizaciones sociales y el Estado.

Ellos favorecen la descentralización progresiva de la gestión, la desagregación de los conglomerados y la externalización de actividades. Ello permite, por ejemplo en la producción, el desarrollo de proveedores pequeños y medianos más competitivos y el avance hacia formas de organización basadas en un número menor de niveles jerárquicos, y una mayor participación.

En otras áreas, permite ampliar la cobertura de servicios sin ampliar la dotación, a través de la reasignación de recursos humanos liberados de sus funciones por tecnificación de los procedimientos.

77. El cambio dramático en los sistemas de gestión y pericias gerenciales ha alcanzado de lleno a la visión que se tiene sobre la reforma del servicio civil como tema de la modernización del Estado. Es evidente que las enormes dotaciones de funcionarios, de baja calidad técnica y eficiencia, heredadas del gigantismo estatal de épocas pasadas, nada tienen que ver con una administración pública ágil, flexible y eficiente. Tanto la imprescindible racionalización del gasto público, como la desregulación en amplios sectores

de la vida social, lo hace innecesarios. Sin embargo, hay aquí una fuente segura de obstáculos y conflictos para mejorar la eficiencia de la administración pública, que obliga a pensar verdaderos programas de reconversión laboral en el sector público.

Nada se saca con operar sobre los procedimientos y sistemas institucionales, si no se opera al mismo tiempo sobre los recursos humanos y las culturas institucionales en el ámbito estatal.

78. En todo caso, en materia de reforma de la administración del Estado, sólo un principio general luce aplicable. Es que, en general, se trata de combinar de un modo armónico la eficacia y la eficiencia de la acción gubernamental con la plena vigencia de formas e instituciones democráticas, en procesos que tienen una gradualidad y cadencia que deben ser determinados caso a caso, y con las necesarias previsiones políticas y sociales.

Ello supone rechazar tanto la visión autoritaria que pretende que es posible prescindir de la dimensión política en los fenómenos económicos y sociales, y tratarlos como un asunto meramente técnico; como también aquella tentación populista de olvidar que los problemas sociales, y especialmente los económicos, tienen una dimensión técnica imprescindible que no puede ser obviada (E. Boeninger, 1990).

V. COOPERACION INTERNACIONAL PARA LA GOVERNABILIDAD Y LA DEMOCRACIA.

79. La consolidación y desarrollo democrático precisan, de manera creciente y trascendental, de condiciones internacionales positivas. Ellas están referidas no sólo a un marco de paz y seguridad internacionales, sino al 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 no sean frustrados por condicionamientos económicos o políticos injustos, o por falta de recursos.

80. La sola inercialidad de los intercambios económicos no es suficiente para afirmar que se avanza en un sentido positivo en las relaciones entre los países. Y 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. Ello ha quedado suficientemente refrendado en la región, con la voluntad de vincular los acuerdos económicos a compromisos expresos de fortalecimiento democrático (cláusula democrática).
81. Muchos de los elementos que caracterizan los procesos internacionales, proyectan situaciones desestructurantes al interior de los países, con consecuencias sobre los niveles de empleo, el desarrollo de ciertas regiones, o procesos de ajuste económico que pueden implicar significativos 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 irreversibles del actual ciclo civilizatorio que vive la humanidad. Sería un error tratar de caminar en contra de la historia.

Pero también sería una ceguera no entender que se precisa de una 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.

82. Junto con el amplio campo de oportunidades sectoriales para la cooperación entre países iguales, en el plano político se debe poner atención a la reforma del sistema internacional en curso, especialmente de aquellas estructuras que tienen relación con el funcionamiento global del sistema, ésto es, Naciones Unidas y la OEA.

En materia de integración económica, se 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 compensada adecuadamente por un interés creciente por un tipo de instituciones nuevas que faciliten, además de los temas económicos, la cooperación política, a fin de fortalecer los lazos de cooperación solidaria entre los países.

En este especial y sensitivo aspecto, se encuentra uno de los nudos de la afirmación democrática y la gobernabilidad en la región.

BIBLIOGRAFIA

- Bobbio, Norberto. 1982. "Diccionario de Política". Siglo XXI Editores. México.
- Boeninger, Edgardo. 1990. "Gobernabilidad y Política". Comisión Sudamericana de Paz. Chile.
- BID. 1994. "Elementos para la Modernización del Estado". Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado.
- CEPAL. 1995. "Panorama Social de América Latina"
- Corporación Libertas. 1990. "Toma de decisiones en el Estado Contemporáneo". Santiago, Chile.
- Dahl, Robert. 1987. "El Control de las Armas Nucleares. Democracia versus Meritocracia". Grupo Editor Latinoamericano. Argentina.
- De Rementería, Ibán. 1995. "La elección de las Drogas". Fundación Friedrich Ebert. Perú.
- Deutsch, Karl. 1969. "Los nervios del Gobierno. Modelos de Comunicación y control políticos". Editorial Paidós. Argentina.

- Escobar, Santiago. 1994. "La Generación de Confianza en los procesos electorales. El caso del Plebiscito de 1988 en Chile". Mimeo. Corporación Tiempo 2000. Chile.
- Ferreira Vidigal, A. 1990. "Gobernabilidad y Fuerzas Armadas". Comisión Sudamericana de Paz. Chile.
- Franco, Rolando. 1989. "Lineamientos para una política social orientada a la consolidación democrática en una época de crisis" (En Cuadernos de Políticas Sociales N° 1). Instituto Latinoamericanos de Investigaciones Sociales, ILDIS; ILPES. Ecuador.
- Lechner, Norbert. 1995. "Las Transformaciones de la Política". Revista Mexicana de Sociología. Vol 58. México.
- Loewenstein, Karl. 1965. "Teoría de la Constitución". Editorial Ariel. España
- Micco A. Sergio; y Saffirio S. Eduardo. 1993. "Tipo de Gobierno Presidencial y Régimen Político democrático: Quiebre y redemocratización en Chile". Instituto de Ciencia Política. Universidad Católica de Chile.
- North-South Center. 1996. "Fault Lines of Democratic Governance in the Americas". A Conference Report. University of Miami.
- PNUD. 1989. "Bases para una estrategia y un Programa de Acción Regional". Documento Técnico. Colombia.
- Raczynski, Dagmar 1992. "La ficha CAS y la Focalización de los Programas Sociales". (En La Realidad en Cifras. Sergio Gómez Ed.) Flacso. Chile
- Zapata, Patricio. 1994. "La Institucionalidad Política en Chile". Conferencia. Corporación Tiempo 2000. Chile.

CONFERENCIA MAGISTRAL: LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

LUIS MAIRA AGUIRRE⁽¹⁾

Quisiera en primer término, en mi calidad de Presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, entidad organizadora de este Seminario, expresarle a todos los participantes nuestro agradecimiento por la magnífica oportunidad que nos brindan al haber aceptado asistir a este encuentro. Está presente en esta sala un grupo excepcional de dirigentes políticos de los diferentes países de América Central, de Panamá y Belice; y una representación chilena, compuesta por un grupo de seis senadores, pertenecientes a todo el arco político e ideológico de nuestra democracia.

Creo que la discusión no debe ser protocolar, por lo que intentaré una exposición introductoria, que me parece la forma más apropiada para marcar la idea de diálogo que debiera caracterizar esta jornada que hoy comenzamos.

Tenemos una excelente oportunidad para reflexionar y dialogar entre dirigentes políticos que están en el gobierno, en el parlamento, o

(1) El Señor Luis Maira A. Abogado, Cientista Político, se desempeñó como Ministro de Planificación y Cooperación de Chile hasta el mes de septiembre de 1996.

en los partidos, sobre los problemas sustantivos de nuestras agendas nacionales. Sobre todo aquellos temas que, por una paradoja, muchas veces no tenemos tiempo o posibilidad de discutir entre nosotros en el trabajo diario. De ahí que sea necesario aprovechar estas coyunturas para realizar estos intercambios que, muchas veces, pueden ser de una enorme riqueza para responder mejor a nuestras urgencias cotidianas.

Estamos abriendo aquí una esfera nueva de la cooperación entre los países centroamericanos y Chile, la esfera de la cooperación política. Ello ayudará a enseñarnos mutuamente, a través de la descripción de nuestras experiencias nacionales, de nuestros aciertos y nuestros errores, y podremos hacer replicables los mejores logros de la acción pública de nuestros países.

Creo que Centroamérica -en sus distintas realidades nacionales- y Chile son experiencias comparables. La teoría política, especialmente la de los sistemas políticos comparativos, tiene una enorme sofisticación y coloca rigurosas exigencias para hacer posible la comparación de realidades nacionales y de sistemas políticos. Considero que en el caso nuestro se da esa posibilidad, y eso hace más rico nuestro intercambio.

Comenzaría por decir que nuestra discusión debe tener como piso, la cambiante realidad de nuestro entorno regional, de la América Latina en las décadas recientes; partiendo por establecer cuán distinta ha sido la realidad de la región en los años 70, en los 80 y en los actuales años 90.

Hace 20 años, por colocar una fecha que sea cercana en América Central, cuatro de los cinco países centroamericanos -Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua- vivían bajo regímenes militares. En América del Sur en ese mismo momento, ocho de los diez países tenían regímenes autoritarios, sólo Colombia y Venezuela tenían gobiernos civiles, pero tenían regímenes militares Ecuador y Perú, Uruguay y Paraguay, Brasil y Bolivia, Argentina y Chile, la mayoría de ellos fundados en la doctrina de la seguridad nacional.

Los años 80, fueron en Centroamérica años para ustedes de enorme centralidad en materia de la presencia internacional y de la significación geopolítica. Aquí tuvo lugar el último gran incendio de la guerra fría, y lo que ocurría especialmente en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, dominó el escenario regional y mundial. Ese fue un tiempo en

que los centroamericanos aumentaron su interés por la democracia política y fueron construyendo gradualmente las luchas y los consensos que los llevaron a conseguir estos objetivos. Diez años atrás todavía estábamos en los sueños y las expectativas que sugirieron los acuerdos de Esquipulas 2. Y todavía estábamos lejos de haber resuelto los temas más calientes de estos escenarios.

Los latinoamericanos del Sur por nuestra parte, habíamos conseguido que se iniciaran precarios procesos de transición en Argentina, Uruguay y Brasil, pero todavía estaban pendientes los casos de Paraguay y de Chile y, en alguna medida, la consolidación del proceso boliviano.

Ahora en 1996, en toda América Central y en toda la América del Sur, tenemos gobiernos originados en procesos electorales legítimos, contamos con gobiernos elegidos al amparo de la soberanía popular. Vivimos, sin embargo, un clima político distinto al que teníamos hace una década. La democracia ha perdido ya su condición de sueño y también el embrujo que tienen los sueños. Se ha convertido en una realidad cotidiana y han emergido como principales los problemas de la agenda económica y social de sistemas políticos democráticos a los que no siempre le es fácil resolver las principales urgencias. Con todo, tenemos una base de cercanía en los cimientos de nuestros sistemas políticos que nos permite hacer más comparativas nuestras experiencias, pues compartimos realizaciones y problemas, y al examinar la agenda hay una cierta semejanza que se hace especialmente rica en los temas vinculados a la gobernabilidad.

Creo que además esta discusión tiene un elemento de ligazón en el hecho de con la excepción de Costa Rica, que desde 1948 mantiene la continuidad de sus experiencias democráticas, los demás países que concurríamos a esta reunión, vivimos procesos de transición hacia la democracia en medio de un mundo que, a su vez, está en transición. La notable enseñanza del historiador inglés Paul Kennedy en su magnífico trabajo "Auge y Caída de las Grandes Potencias", en el que registra los últimos 500 años de la historia del mundo, es que cuando un sistema internacional entra en colapso no le sucede de inmediato un nuevo sistema de reemplazo, sino que se pasa a vivir un tiempo de ajuste, de búsqueda, de transición, que puede tomar un tiempo que no es corto antes de dar lugar a una nueva modalidad de organización internacional.

En eso estamos a escala mundial desde que en 1989 pasamos de la guerra fría a la posguerra fría y tuviéramos la consolidación de un sistema económico dominado por la globalización y la apertura. En este escenario nuestros países caminan un poco a tientas, puesto que nadie tiene certidumbres muy definitivas. De modo que experimentan transiciones internacionales, que agregan la dificultad externa respecto de lo que ya es propio de la complejidad de las agendas interiores.

La idea de este Seminario es que examinemos aquí, los procesos de transición y las condiciones de gobernabilidad de nuestros países. El trabajo se hace más simple porque disponemos de un magnífico documento de referencia preparado por el académico chileno Santiago Escobar, que justamente versa sobre el tema del sistema democrático y la gobernabilidad y que a mi juicio tiene una gran categoría en la formulación de este problema. Pero, además, tiene el mérito de ser una reflexión de teoría política, en la que no hay una sola experiencia nacional referida, lo cual nos permite a todos un marco útil y confortable para reflexionar en torno a nuestros casos nacionales.

Mi exposición será por la naturaleza de los temas, selectiva; marcaré puntualmente los aspectos que me parecen más relevantes, y quisiera ordenar primero mis comentarios sobre las transiciones, para cerrar con las reflexiones sobre la gobernabilidad.

Creo que todos los que hemos estudiado los procesos de transición de regímenes autoritarios a regímenes democráticos en el mundo en los últimos 40 ó 50 años, hemos aprendido tres verdades tan simples como esenciales.

Primero, que todas las transiciones son distintas. Que la realidad nacional es como la sombra que acompaña al cuerpo de las transiciones, y que el perfil del régimen autoritario que precede al inicio de la experiencia democrática, la forma como se resuelve el conflicto social y político del fin de las dictaduras, el grado de avance económico en que deja a un país un gobierno de excepción, la calidad de las organizaciones sociales y políticas que hacen el relevo, junto a otros factores estrictamente nacionales, son siempre determinantes del curso que toman los procesos de transición. Por lo tanto, invariablemente nos será útil conocerlos del modo más exacto y variado posible, aunque sepamos que nunca podemos extraer recetas o lecciones replicables que tengan el carácter de una fórmula de aplicación inmediata. Las grandes verdades estarán disponibles

como regularidades verificables, en la multiplicidad de los casos históricos, pero no tendremos la posibilidad de aplicación mecánica de ninguna experiencia, por exitosa que nos parezca.

La segunda lección es que todos los procesos de transición son difíciles. Las transiciones fáciles no existen, por innumerables razones, entre otras, por el factor psicológico que acompaña a la etapa final de la lucha por conquistar un escenario democrático y a las dificultades innumerables que hacen parte del período inicial de la edificación de la democracia. La frase clásica que conocemos todos, es la de los opositores españoles: "contra Franco estábamos mejor". Con eso nos dicen: aunque estábamos en un régimen adverso, hostil, en que no teníamos reconocimiento a nuestra condición ciudadana, subjetivamente nos sentíamos más desahogados. Pero nos indican también que la responsabilidad del poder, subjetivamente, es menos atractiva de lo que fue la culminación épica de la ruptura de un viejo modelo autoritario. Además de eso, está el peso de problemas que siempre se heredan, de dificultades económicas, del aprendizaje de los liderazgos democráticos, de como conducir el Estado, de las crisis internas en los partidos por ocupar las posiciones de poder, y un sinnúmero de otras situaciones que hacen difíciles las transiciones que, normalmente tienen una duración más prolongada en el tiempo que aquel que los constructores del modelo democrático imaginan. Ello ocurre en casi todas las experiencias. Quisiera decir, a título de testimonio nacional, que ha sido así en el caso chileno. Y cosas que nos parecían posibles de resolver en dos o tres años, hoy día sabemos que se van a prolongar por 12 ó por 15, y que necesitamos de la combinación de la tenacidad, la sabiduría y la paciencia, para poder combinar un avance exitoso en la dirección que la mayoría de la gente quiere.

La tercera verdad de las transiciones, es que aunque son distintas y difíciles, siempre resultan en un sistema político mejor que aquel que reemplazan. Esto tiene un gran valor, por más que después de vivir algún tiempo la cotidianidad de la práctica democrática, nos olvidemos cuánto vale la posibilidad de entablar un recurso de habeas corpus, la posibilidad de comprar diarios de distintas convicciones políticas, la posibilidad de oír en la radio un abanico de posturas y opiniones que reflejan todo el parecer de la sociedad o la posibilidad de fundar un sindicato, un colegio profesional o un partido político sin restricciones. Al final -por algo se les llama regímenes de excep-

ción en la teoría política- las modalidades autoritarias ofrecen menos expectativas en cuanto a la realización de las posibilidades humanas que los regímenes democráticos.

Si nos aproximamos específicamente a las experiencias de transición creo que hay distintas notas y enseñanzas de la teoría política más reciente que pueden ayudarnos a organizar nuestra discusión y a ver nuestros procesos de un modo comparativo y más rico.

Lo primero, que creo que se cumple en el caso de los países centroamericanos y de Chile, es una exigencia que coloca la mayoría de los exámenes de experimentos autoritarios, cual es que estas tengan una mínima duración que los valide, como una experiencia comparable.

Les quiero contar que a mí me tocó como Ministro de Planificación y Cooperación el año pasado organizar una reunión comparativa de la transición sudafricana respecto de la chilena. Este era un asunto que a los sudafricanos les interesaba mucho porque estaban estableciendo una Comisión de Verdad y Reconciliación, similar a la que funcionó en Chile para examinar las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. Tomando otros elementos propios de nuestra experiencia y las dificultades de ese examen que fue apasionante, el límite del ejercicio estuvo puesto en la brevedad de la duración del experimento sudafricano que no nos permitía sacar conclusiones o examinar tendencias que fueran válidas para una verificación político científica más rigurosa. Acá, en cambio, se dan experiencias que tienen un cierto tiempo ya prolongado en el caso de Centroamérica, y 6 años en el caso de la transición chilena.

Además, creo que ambas situaciones confirman otra de las grandes lecciones que el pensamiento teórico ha asentado, cual es el gran valor que tiene de perspectiva histórica para examinar cada caso. Aquí es donde siempre cojean los analistas de oportunidad. Ustedes saben que en Estados Unidos hay un número móvil de expertos en relaciones internacionales que se van desplazando siempre a la situación nacional que va teniendo más impacto en los medios internacionales. Son los que se hicieron "lusitanólogos" después de la revolución de los claveles en Portugal, "hispanólogos" después de la muerte de Franco, y fueron pasando por el examen de experiencias en América Central y América del Sur, en la segunda mitad de los setenta y en los ochenta. Pero lo que limita el valor del quehacer de esa gente de sólida forma-

ción teórica es que no conocen las raíces históricas de los países. Y, en consecuencia, siempre hay un pequeño detalle que al final es un gran detalle en la observación de los procesos políticos, que deriva de la confusión de dos políticos que tienen un mismo apellido, pero que tuvieron 30 años de diferencia en la gestión de los asuntos públicos, o un alcance de nombre entre un partido político y otro con posturas contrapuestas. Uno acaba por darse cuenta que en verdad han estudiado bastante, pero no conocen con una particular atención profunda, íntima, las realidades nacionales de los países que analizan.

Acá, en cambio, en este ejercicio que estamos iniciando, tenemos la posibilidad de contar con personas que de veras conocen lo que pasa en cada país, y por tanto tenemos una suma de perspectivas históricas muy ricas para una buena discusión. Diría que, además, tenemos la posibilidad de cumplir lo que otro politólogo conocido -Harold Lasswell- planteó hace un tiempo, al señalar la conveniencia de tener múltiples perspectivas, para combinar el examen de un sistema político en transición. El subrayaba la idea de que mientras mayores sean las variables o los componentes con los cuales hagamos nuestro examen, mejor terminará siendo el resultado de los ejercicios. Y aquí podemos combinar bien la óptica económica, la óptica social, el enfoque internacional y los aspectos culturales de las realidades de nuestros países. Eso va a dar a nuestra discusión un elemento de especial riqueza.

Creo que también estaremos lejos de la dicotomía que más preocupa a los especialistas, cuando señalan que no es conveniente examinar opciones de máxima similitud ni opciones de máxima diferenciación. Por ejemplo sería un poco absurdo hacer un estudio comparativo de los regímenes autoritarios de Camboya y Paraguay, o de Chile y Rumania, donde no encontraríamos ningún elemento histórico o político que diera pie a una buena comparación. Pero también es poco rico un examen comparativo entre las realidades de Argentina y Uruguay, o entre Zimbabwe o Namibia, que comparten raíces tan cercanas que hacen casi parte de un mismo proceso. En los casos centroamericano y chileno, hay las ventajas de un punto intermedio de cercanía y diferenciación que le da, creo yo, especial valor a nuestro debate.

Para concluir lo relativo a los aspectos propios de como se enmarcan nuestros exámenes de la transición, permítanme dos reflexiones adicionales.

Primero, creo que aquí tendremos un componente esencial en el examen comparativo de sistemas autoritarios, de procesos de transición y de sistemas democráticos subsecuentes, que es la existencia de múltiples actores con diferentes miradas. El examen teórico aconseja tener tantas miradas como sean posible y aquí, cuando menos, tendremos las múltiples miradas del arco político de nuestros países. Porque aquí están representados de la manera más amplia las diferentes opiniones políticas de nuestros países, y entonces no se oirá, por ejemplo, un punto de vista chileno, sino cuatro o cinco, y eso le da mucha variedad al análisis. Y lo mismo tendremos de cada uno de los casos centroamericanos que ustedes representan, lo que debe ser un elemento muy positivo para la calidad de nuestra discusión.

Segundo, creo que podremos examinar bien cuál es el impacto de una experiencia de transición anterior, respecto de una posterior. Aquí, el propio escalonamiento de las experiencias centroamericanas que ha tomado un tiempo relativamente largo, y la situación de Chile que hace su tránsito principal del autoritarismo a la democracia entre octubre de 1988 y marzo de 1990, nos permite visualizar múltiples impactos que a lo mejor sería interesante discutir. Por ejemplo, parece pertinente preguntarse cuánto habrá influido el curso inicial de la crisis centroamericana y sus caminos de lucha armada, en la aparición de una variable de este género, que era inédita en Chile. Un partido Partido Comunista con un proyecto -el del llamado Frente Manuel Rodríguez- que intentó incluir en el país más civilista de la América del Sur una solución de vía armada que por cierto no funcionó, pero cuya inspiración provenía, visiblemente, de realidades exitosas en esa dirección, como las de Nicaragua y El Salvador, en 1979.

Preguntarnos por ejemplo, de qué manera las dificultades para lograr una solución de la crisis centroamericana, que consumiera tantas energías en la administración de Ronald Reagan, indujo al gobierno norteamericano a tomar una línea de distanciamiento con el Gobierno militar del General Pinochet en Chile. Desde 1984, Washington adopta una postura diplomática activa para contribuir a un proceso de transición, a través de la gestión del sexto hombre del aparato diplomático norteamericano, el Embajador Harry Barnes, que es trasladado de la India a Santiago con plenos poderes. Esa diplomacia activa, con señales políticas duras al régimen del General Pinochet, pro-

blemente no habría existido de no mediar las dificultades de resolución de un proceso no bien encarado en su momento, como era el de América Central.

Tendríamos que preguntarnos también, si tuvo algún impacto posterior, el éxito de los procedimientos de la oposición chilena en el plebiscito de 1988, en las posturas de los grupos militares que todavía mantenían un conflicto abierto en El Salvador y en Guatemala para pasar de una actitud de enfrentamiento y búsqueda de un desenlace en el escenario militar, a una política de negociación y finalmente de acuerdos de paz. Tendríamos innumerables preguntas que hacernos para tratar de colocar el impacto de lo anterior y lo posterior como influencias recíprocas de los centroamericanos y los chilenos, y ese es un tema que podremos examinar larga y provechosamente.

Pero no quisiera quedarme sólo en el tema de la transición. Quisiera tocar también el tema sustantivo y central de este seminario, que es el tema de la gobernabilidad y ver qué significa el que hoy día ya tengamos en todos nuestros países sistemas democráticos como piso, pero también un conjunto de problemas de desafíos relativamente comunes.

Primero, yo creo que es evidente para todos nosotros que se ha uniformado en casi todo el continente la percepción de lo que es un sistema democrático. Hace 30 años hablábamos de la democracia y estábamos refiriéndonos, en verdad, a cosas distintas. Hoy día, cuando hablamos de democracia, todos los dirigentes políticos de las diversas fuerzas, nos estamos refiriendo a un conjunto de rasgos básicos de un sistema político que podemos describir y conceptualizar, los que tienen además, un amplio reconocimiento en la sociedad más allá de las dificultades prácticas de su realización.

Estamos hablando, en primer lugar, de un sistema que busca "dividir el Leviathan" tal como lo planteara Hobbes en su reflexión fundante de la teoría política. Esta reflexión, que inicialmente originó respuestas pesimistas que suponían la inevitabilidad del gobierno autoritario fue resuelta por Montesquieu, mediante la idea de establecer diversos poderes políticos interdependientes -Ejecutivo, Legislativo, Judicial- que, de esa manera fragmentan el Leviathan, de modo que ninguno de estos poderes tengan una posibilidad de ejercicio absoluto y no controlado de la autoridad.

Segundo, adherimos a un sistema político que busca fundar el ejercicio del gobierno en la voluntad popular expresada en elecciones libres, periódicas y secretas, y eso es más o menos, lo que va ocurriendo en nuestro continente y en estos países.

Tercero, buscamos respetar la diversidad de visiones y de ideas prevalecientes en la sociedad y vemos en la diversidad de los pensamientos una riqueza y no un obstáculo para la realización política, lo que afianza el principio del pluralismo ideológico.

Cuarto, reconocemos como base de la civilización que se aspira a fundar un respeto progresivo de los derechos humanos, entendidos tal como emanan de la Declaración Universal de 1948 y de todos los Pactos y acuerdos internacionales posteriores.

Quinto, intentamos validar y admitir permanentemente la alternancia de los partidos y de las fuerzas políticas en el ejercicio del poder. Y también buscamos, y esto es muy importante porque es un aprendizaje reciente en nuestro continente, afianzar el valor y la vigencia del principio de legalidad, entendido como la norma que hace que la ley sea obligatoria no sólo para el súbdito sino también para el que manda. La ley, entonces, pone límites a la actividad legítima de la autoridad y funda la base operativa de un Estado de Derecho.

Todos estos temas son hoy día parte de una visión compartida entre nosotros, que podemos profundizar en algunos aspectos pero, en general, son parte de un consenso muy extendido. Por eso cuando hablamos de democracia ahora estamos hablando de lo mismo y no simplemente haciendo un juego de palabras superpuestas.

Yo agregaría a esto, lo que pudiéramos llamar los "espacios actuales de la aspiración utópica" tomando pie la influyente reflexión de un pensador social cristiano que en Chile tuvo mucho impacto en los años 50 ó 60, Jacques Maritain hablaba de "los ideales históricos concretos", para caracterizar aquellas visiones que están a medio camino entre la utopía final y la realidad cotidiana, y que hacen parte del "plus" que las fuerzas políticas buscan darle a la democracia en un momento determinado para construir una buena sociedad. En América Latina, actualmente, las diversas fuerzas van confluyendo estas aspiraciones en diseños relativamente cercanos, y hay ciertos nuevos objetivos nacionales que la mayoría de los países comparten. Por ejemplo, avanzar hacia una participación efectiva de los ciudadanos en la resolu-

ción de los asuntos públicos y darle a la participación social mecanismos y canales más precisos.

Otro agregado que se busca en las democracias de los 90, es afianzar grados crecientes de equidad y de integración social de los sectores más pobres. En algunos países, otro objetivo de ese tipo podría ser el de la preservación efectiva de los recursos naturales, que constituyen el primer activo estratégico de cada país. En otros casos podría ser buscar altos grados de seguridad ciudadana y eliminar factores de incertidumbre para las personas y para los patrimonios, dado el creciente contexto de inseguridad prevaleciente en el continente. Otro podría ser buscar elevados niveles de crecimiento, que nos garanticen cada año una oferta mayor de los bienes y servicios existentes en un país determinado, lo que constituye un pre requisito para avanzar a la búsqueda de una mayor igualdad.

Todos estos temas, son también temas del debate, pero no originan rechazos o descalificaciones muy tajantes entre los actores políticos actuales, entre los diversos partidos y fuerzas políticas de la mayoría de los países de nuestra América Latina. Estimo evidente que existe una cercanía o comunidad de agenda, en el caso de las fuerzas políticas de América Central y de Chile representadas en esta sala.

A partir de este cuadro uno puede hacer finalmente un **soft landing**, un aterrizaje razonable sobre la noción misma de gobernabilidad y los desafíos que coloca, tema que está magníficamente tratado en el documento preparado por Santiago Escobar. Sobre este punto, sólo agregaría que es interesante rescatar desde el punto de vista del progreso de la teoría y el pensamiento político en la región, la forma en que la noción de gobernabilidad ha experimentado cambios y mutaciones a partir de su formulación originaria.

La primera vez que yo leí la palabra Gobernabilidad, la encontré en 1975, en el famoso informe de Samuel Huntington, a la comisión Trilateral, titulado "La Crisis de la Democracia". La sensación que tuve al conocer la posición de ese destacado académico norteamericano de la Escuela Neo Conservadora era que lo que él estaba planteando era una restricción de la noción de la democracia representativa. Así nos hablaba de la "sobrecarga" de la actividad burocrática sobre el sistema político (**overload**); nos hablaba de la escasa confiabilidad de muchos procesos electorales y nos llamaba a a lo que luego se ha he-

cho clásico en la visión de los sectores conservadores del continente: luchar contra la adiposidad del Estado. Pero, a pesar de las restricciones de esta visión primigenia la noción de gobernabilidad ha terminado indisolublemente asociada a la noción de democracia. De esa convicción ha derivado la fusión conceptual entre gobernabilidad y democracia, expresada como relación virtuosa en el concepto de "gobernabilidad democrática" de forma que tal noción enfatiza la centralidad de los sentidos democráticos en la gobernabilidad.

Creo que este nuevo status de la discusión es mucho más favorable y mucho más promisorio para los consensos que queremos tener acá. La gobernabilidad y la democracia son entonces nociones complementarias y resulta evidente que la democracia, el sistema político que Churchill, definía como "el peor sistema que el hombre ha inventado con excepción de todos los demás", sigue siendo capaz de armonizar las exigencias de una institucionalidad política estable, de un crecimiento sostenido y de un desarrollo social, tres de los ideales histórico-concretos más importantes de la América Latina de fines de siglo.

Creo que además, la democracia constituye un buen escenario para el manejo de los conflictos sociales, en la medida que no los proscribire, no niega su existencia, pero si los encauza y les busca canales de solución legítimos y apropiados, impidiendo que se acumulen en el tiempo, por el desgaste que eso provoca para los gobiernos. Una de las reflexiones más ingeniosas sobre los desafíos de los gobiernos, se la oí no hace mucho al editor de un periódico económico venezolano, que decía "El arte de gobernar consiste simplemente en impedir que toda la gente se ponga brava al mismo tiempo". Por eso, los conflictos sociales deben existir, pero un gobierno tiene que resolverlos pues si se acumulan en exceso pueden ser dañinos para la gobernabilidad del país. En Chile, el Ministro Secretario General de Gobierno acaba de cuantificar esa capacidad, diciendo que el país resiste 10 a 15 conflictos, y como sólo teníamos 5 eso nos dejó a todos sumamente tranquilos. De tal manera que los conflictos sociales son inherentes a la democracia porque se resuelven y se procesan en democracia, y la gobernabilidad no es incompatible con los conflictos sociales, sino con su manejo desbocado y múltiple, cuando hay siempre canales y posibilidad de resolverlos.

Agregaría que la gobernabilidad se funda hoy día en un consenso, en la posibilidad de que diversas fuerzas políticas tengan un pro-

yecto compartido de país. Sus sueños o utopías pueden ir en direcciones muy variadas, pero en lo inmediato se necesita una base de acuerdo que permita hablar de este proyecto común de país.

Aquí entra a jugar una noción clave que a mi juicio fundamenta la de gobernabilidad y que hace parte del aprendizaje de quienes hoy día formamos el gobierno chileno. Es el aprendizaje sobre el límite de las diferencias, puesto que si no hay un límite de los desacuerdos no hay gobernabilidad en ningún sistema político. No cabe duda que el duro y difícil aprendizaje que hicimos los que éramos opositores del General Pinochet, después de más de diez años de tentativas infructuosas de buscar acuerdos en base a nuestros particulares criterios de lo que debía ser una transición democrática, fue entender que si no poníamos un límite a las diferencias no éramos capaces de plantear y construir un proceso creíble de transición.

Chile había sido, en cuanto al alineamiento de sus partidos, un país de tres tercios, altamente ideológicos hasta el año 1973. En dicha etapa, los dos tercios menores se reunían rápidamente contra el tercio ganador, lo que generaba una situación de virtual ingobernabilidad y fuertes tensiones en el sistema. Eso precisamente, llevó al desenlace de 1973.

El escenario previo a 1973 privilegió, desde el punto de vista del funcionamiento de los partidos políticos, la búsqueda de un crecimiento propio y excluyente para conquistar el poder.

Los sectores de derecha (o de centro derecha como preferirían ser descritos), tenían menos del 30% de apoyo al momento del golpe de estado en septiembre del 73, y emergieron con casi un 44% luego de la consulta plebiscitaria de 1988. Entre tanto, los otros dos tercios, que bajo la dictadura se habían reducido, durante largo tiempo no tuvieron capacidad de entendimiento y sólo cuando pusieron un límite a sus diferencias y buscaron una base operativa común, fueron capaces de construir una fuerza mayoritaria para enfrentar el plebiscito y forzar la transición. Esto se ha mantenido y explica el gobierno exitoso del Presidente Aylwin y los acuerdos que mantenemos en el gobierno del Presidente Frei. Más allá de asuntos episódicos hay una proyección cada vez más estratégica de la Concertación de Partidos por la Democracia, y ésta es vista como algo que ya no tiene un carácter coyuntural sino como una coalición que busca concluir la transición

en algunos años más, cuando se resuelvan los asuntos pendientes de la normativa institucional, pero que también busca conducir las nuevas etapas del desarrollo económico y social de Chile.

Del mismo modo, de una manera algo traumática, el otro sector, la oposición, ha hecho acuerdos estables que hacen de Chile un sistema con dos grandes bloques políticos hoy día; un bloque donde hay varios partidos democráticos de centro e izquierda (Democracia Cristiana, Partido Socialista, Partido Por la Democracia y Partido Radical), que hacen parte de la coalición de gobierno y otro donde hay dos fuerzas principales que hacen parte de una coalición opositora de centro derecha (los partidos Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente). En semejante cuadro, este límite de las diferencias, más allá de nuestras disputas cotidianas, es un piso, y opera como un fundamento de la estabilidad del sistema político actual.

Creo que otro punto en el que es conveniente detenerse, es el de la doble dimensión de la gobernabilidad como proceso y como resultado político. Santiago Escobar lo describe muy bien. Se trata de un proceso, porque depende de un conjunto de variables que interactúan permanentemente en forma dinámica, y opera como un resultado político, porque califica un momento de la gestión política, hace posible un estado de gobernabilidad entre una situación anterior de tensión y una perspectiva futura de cambio legítimo.

Sea como proceso o como resultado la gobernabilidad nos dirige a un objetivo último, que es la capacidad de autocorrección innovativa del sistema político, y sobre todo, la posibilidad de prever escenarios y de anticipar soluciones a crisis posibles de la sociedad. Esto es lo que científicos políticos norteamericanos llaman **early warning**. Ellos plantean que el mejor manejo de conflictos es la prevención temprana de éstos por medio de un trabajo sistemático de análisis y negociación discreta de los gobiernos. Hacer bien este trabajo, es un punto esencial para asegurar la gobernabilidad.

Porque la gobernabilidad no es sólo la capacidad de enfrentar los conflictos que ya estallaron sino también se basa en anticipar, prever y lograr que otros no estallen en un máximo nivel de intensidad y se encaucen por la vía del acuerdo de manera positiva. Nosotros tenemos en Chile hoy mismo, un ejemplo muy dramático de esto en una larga huelga que se ha producido en las minas del carbón. En su di-

mensión profunda, este es un conflicto que tiene que ver con la reconversión productiva, pero quienes estamos en el gobierno no hemos sido capaces hasta hoy, de mostrarle a la sociedad, el carácter inexorable que tendrán los procesos de reconversión productiva como consecuencia del nuevo ciclo de cambios científico-técnicos que prevalece en el mundo y que va colocando en situación de obsolescencia y atraso a ciertos sectores productivos que podían ser muy dinámicos en el pasado pero que ahora pierden competitividad y se convierten en atrasados. Entonces de repente esto nos estalla como un conflicto puntual, cuando tiene como trasfondo la necesidad muy profunda de decidir sobre la suerte de instalaciones productivas que no tienen competitividad en la economía global y respecto de las cuales para impedir un estallido social, tenemos que hacer planificación estratégica, desplegando inversiones y el desarrollo de proyectos productivos alternativos que nos permita sortear el momento de una decisión dramática entre cerrar las minas o mantener actividades deficitarias de bajo rendimiento para el Estado.

Voy concluyendo y quisiera señalar, que me parece muy importante para avanzar en el tema de la gobernabilidad, trabajar bien todo el campo relativo a las medidas de construcción de confianza mutua y de planes específicos de cooperación. Aquí pasamos del límite de las diferencias a la capacidad de propuesta programática, en un nuevo equilibrio entre las políticas de gobierno y las políticas de Estado. Si somos capaces de elevar a temas de consenso y convertir en políticas de Estado que prevalecen más allá de la alternancia del poder a aquellas cuestiones que son fundamentales para la marcha de la nación, como su estrategia internacional, sus políticas sociales, la lucha contra la pobreza, los fundamentos del crecimiento económico y otros asuntos, el número de los conflictos políticos se reducen y la calidad de la democracia se fortalece. En consecuencia la ampliación del listado de áreas en las cuales se logra construir políticas de Estado, de carácter estable, reduciendo las áreas de conflicto propio de las políticas de gobierno, es otro elemento esencial en el afianzamiento de los cuadros de gobernabilidad. Nuestro trabajo debe examinarlos rigurosamente y tendremos muchos ejemplos para ilustrar esta parte de la discusión, en torno a los llamados "desafíos de la gobernabilidad" que se agrupan en tres renglones, todos decisivos y dramáticos en la América Latina de los años 90.

Un primer renglón es el de la corrupción, el narcotráfico y el crimen organizado, problemas que hoy día pueden disolver la vitalidad de estados nacionales completos y que corresponden en el muy apropiado lenguaje de Santiago Escobar, a "macro patologías sociales" con las cuales el Estado Nacional no puede coexistir, si éstas se desarrollan de un modo perverso. Por lo tanto, necesitamos una propuesta en torno a cómo avanzar en el establecimiento de mecanismos para eliminar estas patologías, estos verdaderos cánceres del sistema político democrático, y éste es un primer desafío de gobernabilidad indispensable de encarar.

El segundo, que tiene la misma fuerza que el anterior, es el de la pobreza y la desintegración social, en un mundo en que la pobreza crece. El Comité Económico y Social de las Naciones Unidas, estableció en 1989, en un estudio, que había en el mundo mil millones de indigentes; cinco años después cuando volvió a hacer el recuento, en vísperas de la Conferencia de Copenhague, habían subido a mil trescientos millones. Hoy día tenemos problemas de pobreza masiva en muchos lugares, y países que eran simbólicos de riqueza como Estados Unidos y Gran Bretaña, totalizan muchos millones de pobres. Con mucho mayor razón, esta situación es crítica en América Latina debido a las dificultades económicas de los años 80, los problemas de la deuda, las dificultades de la contracción productiva, el debilitamiento de políticas sociales. Aquí, el tema de la pobreza tiene un impacto político de alta significación y plantea un gran desafío de gobernabilidad en los años 90; como respuesta debemos diseñar estrategias de superación de la pobreza, y asignarles recursos públicos en forma preferente, incorporando a la sociedad civil en este esfuerzo para alejar esta tremenda amenaza.

Y por último, un tercer desafío es el de la guerra y los conflictos regionales. En el actual sistema internacional hemos pasado del holocausto nuclear como amenaza en los conflictos globales de la guerra fría a los conflictos regionales abiertos y muy reales. Y América Latina ha probado no estar exenta de este tipo de riesgos. La guerra entre vecinos sería, sin ninguna duda, un tercer problema para la gobernabilidad en nuestros países; por eso cerrar los acuerdos de paz pendiente y evitar el enfrentamiento armado donde haya dificultades fronterizas, es otro elemento vital para afianzar la gobernabilidad democrática en la región.

Adicionalmente, creo que hay todo un tema extenso, que tiene que ver con el nuevo carácter de la política, del cual me limitaré a colocar los titulares, a modo de conclusión de esta presentación. Considero que hoy día, estamos viviendo un cuadro de desconfianza generalizada de las sociedades latinoamericanas hacia los partidos que pone de relieve la obsolescencia operativa de las fuerzas políticas. La gente critica la forma como trabajan, los partidos políticos, no su existencia; a los ojos de muchos ciudadanos los partidos políticos son instituciones que se arrastran de la segunda revolución industrial y que, en pleno tercer ciclo de las revoluciones científico-técnicas, no calzan en su organización y métodos con los desafíos de un mundo más complejo y tecnificado. Eso la ciudadanía lo percibe y con su crítica castiga el quehacer político.

Además, hay otros factores que se deben tener en consideración, como los fenómenos de crisis de representación. Se advierten dificultades para mantener la validez de los resultados electorales después de tiempos cortos en muchos de los escenarios latinoamericanos y se plantea una disyuntiva entre una mirada pesimista, que afirma que vamos a un achicamiento de la democracia y podemos terminar en una democracia censitaria en que participará muy poca gente y donde el grueso de las personas serán espectadores, versus una democracia que se pueda ampliar y fortalecer sobre la base de recomponer sus procedimientos, el quehacer de los partidos, el funcionamiento institucional de los sistemas políticos y la modernización del Estado.

Quisiera apuntar, como otro tema clave para la gobernabilidad, el de la reducción de los espacios públicos en el mundo actual, lo cual disminuye la capacidad de mando de la autoridad gubernativa, que es notoriamente menor que la de hace 40 años. Esto, a su vez, genera una complicación por el aumento correlativo de las esferas de poder de actores privados que inciden poderosamente en la vida de nuestros países y pueden anular con sus decisiones los criterios y orientaciones de la autoridad pública.

Y finalmente, hay un asunto que no podría dejar de enunciar en una discusión como ésta, que es el tema de la disfuncionalidad entre el reforzamiento de lo público para la consolidación de las democracias y el estilo comunicacional del mundo de hoy que, por cierto, también prevalece en América Latina. Esto incide en el comportamiento

cotidiano de los líderes políticos, que empieza a ser funcional a la deslegitimación de nuestros sistemas políticos y no a su reforzamiento. Octavio Paz, hace poco tiempo dijo una frase genial a este respecto: "América Latina, es un lugar donde tenemos pocas ideas y muchas ocurrencias".

Sin duda, estamos viviendo en un tiempo en que el éxito político corresponde a las personas que tienen más ocurrencias. Las ideas hay que reflexionarlas largamente y traducirlas en proyectos, tienen que tener una base material; en cambio las ocurrencias son algo que pasa del cerebro a la boca en segundos, limitando la acción pública a la "política de los anuncios". Y como la fugacidad comunicacional, especialmente audiovisual, hace que el día de mañana sea un **new beginning**, el nuevo comienzo de algo, puesto que lo que dije ayer nadie me lo cobra, los dirigentes pueden vivir indefinidamente en la irresponsabilidad de los anuncios y en la precariedad de los proyectos. Hoy día, ese es un tema especialmente dramático en América Latina. Para avanzar en la profundización del proceso democrático, la acción política requiere de una pedagogía social constante, de vocación de servicio público, de contacto con las personas, de reconocimiento de la sociedad civil y sus organizaciones. Por desgracia, todo eso puede ser obviado con una inteligente campaña de relaciones públicas y con la capacidad de convertirse en un hábil manipulador de anuncios provocativos y no de propuestas programáticas que abran caminos sólidos y seguros.

Todos estos nuevos dilemas del quehacer político están también en la agenda de nuestras conversaciones y hacen parte del tema de la gobernabilidad. Concluyo diciendo que es muy pertinente que lo discutamos nosotros -los dirigentes políticos de los parlamentos, de los gobiernos, de los partidos- porque hay una responsabilidad ética muy profunda entre quienes desempeñamos estas responsabilidades. Para concluir, digámoslo francamente: si este problema no lo resolvemos nosotros, no lo va a resolver nadie.

Aplausos.

PARTE III



Parlamentarios de todas las tendencias políticas chilenas participaron activamente en los debates del Seminario, entregando la experiencia chilena en el proceso de transición. En la foto, los parlamentarios Jaime Gazmuri; Ignacio Pérez Walker; el entonces Ministro de Planificación y Cooperación, Luis Maira; el Canciller de Costa Rica, Fernando Naranjo; Mariano Ruíz Esquide; Andrés Zaldívar; Beltrán Urenda y el embajador Aníbal Palma.



Equipo técnico de la Agencia de Cooperación Internacional, encargado de la realización del evento. De izquierda a derecha, Rafael Sabat, Marcia Pineda, Raúl Vergara, Eduardo Safirio, Paula Walker, Ministro Luis Maira, Enrique Soler y Santiago Escobar.

RELATORIAS

El conjunto de Relatorías que se presentan a continuación, corresponde a los resultados del trabajo de análisis y debate realizado en las diferentes Comisiones. Ellas expresan puntos de coincidencia o énfasis, sobre aspectos o temas que los participantes consideraron relevantes para la gobernabilidad durante las sesiones de trabajo. Los contenidos de las relatorías fueron acordados por consenso entre los participantes de cada Comisión y, finalmente, fueron presentados a una sesión Plenaria Final. De esta última reunión, surgió una Comisión Redactora encargada de elaborar un Documento de Conclusiones que fué leído en el Acto de Clausura del Seminario. Por lo apretado de la agenda de trabajo, la redacción de las Relatorías tiene un modo coloquial o enunciativo en muchas de sus partes. Los editores han mantenido intacta la forma, sin realizar ningún tipo de edición o corrección de estilo, con el objeto de ser totalmente fieles al espíritu y contenidos de los debates.

Relatoría de la Comisión I: Transición y Gobernabilidad.

1. Los procesos de transición son experiencias particulares de cada país, acotadas en los contenidos y énfasis de sus agendas por las realidades nacionales, que impiden extrapolaciones o conclusiones de validez general. Sin perjuicio de ello, las experiencias regionales permiten realizar comparaciones entre las diferentes experiencias y resaltar aquellos elementos de coincidencia y diferencias que ayudan al desarrollo de esos procesos. En las experiencias latinoamericanas se observan dos tendencias diferentes en materia de transición. Por un lado, aquéllas dominadas por procesos de redemocratización, es decir por una recuperación de instituciones y prácticas democráticas que ya tienen antecedentes en el desarrollo histórico de los países, como sería la experiencia del Cono Sur. Por otro, aquellas experiencias dominadas por procesos de creación de la democracia, es decir, por una acción fundante de normas, reglas, instituciones, valores, actitudes y culturas democráticas con pocos o casi ningún antecedente histórico en el país, como sería, con excepción de Costa Rica, la experiencia centroamericana.
2. Todos los procesos de transición están dominados por elementos de negociación compleja, pero ésta es particularmente aguda en aquellas realidades de transición con creación de la democracia, que es el caso del área centroamericana que mencionábamos, en donde concurren actores políticos cuya fuerza en todo o en parte, proviene de una capacidad militar y

la instalación de procesos presupone contenidos previos de armisticio. La guerra dificulta o inmoviliza la convergencia de valores que supone una transición, y afecta, particularmente, al centro político en cuanto a su identidad y fragmentación.

3. Asimismo, conviene resaltar que los procesos de transición implican tres aspectos sustantivos en la conciencia y actitud de los actores políticos:
 - a) La voluntad de los actores de converger en procesos de cambio o ajuste de fondo, sobre una institucionalidad que se encuentra bloqueada estructuralmente y amenaza la supervivencia de la sociedad.
 - b) Un acuerdo sobre los límites de las diferencias y el control concertado del conflicto social, con objetivos y metas claramente identificables en plazo y contenido en materia institucional, económica y social. Ello determina el paso de un ethos de conflicto a uno de consensos sobre materias específicas.
 - c) El otorgamiento de garantías mutuas entre los actores de que no serán víctimas de ventajas ilegítimas por parte de los otros, a partir de las concesiones que mutuamente se hacen.
4. El desarrollo exitoso de los procesos de transición, se ve complejizado en la actualidad por los dramáticos cambios del mundo actual, que plantean la pérdida de legitimidad de la democracia, un alejamiento de la ciudadanía de la política y una crisis de representación de los partidos. El desarrollo de la democracia, que había marcado una tendencia en los años anteriores, hoy se hace incierto por la crisis del estado de bienestar, la existencia de la pobreza y la injusticia social y los desafíos de una inserción económica y política en el mundo, a través de procesos respecto de los cuales no se tiene ninguna incidencia.
5. El funcionamiento de la democracia se ve entrabado por el carácter excluyente del modelo democrático aceptado en la región, respecto de las realidades multi-étnicas, multilingües, situaciones de género o diversidad cultural.

También por la asincronía entre la temporalidad y gradualidad que caracterizan a las transiciones democráticas y su afianzamiento, y las capacidades y posibilidades reales de gobierno; por la extrema sobrecarga de la agenda política que ha pasado de ser de una agenda completamente política en el pasado a una de fuertes componentes técnicos. También la dificultan la inercialidad y resistencia de ciertas instituciones frente al cambio democrático, los saldos pendientes referidos a temas de reparación y justicia y el hecho de que sus etapas de evolución sólo se producen en las élites y no en la cultura de la sociedad. La agregación de una nueva e intensa dimensión internacional de la democracia y las tensiones que en la soberanía nacional generan las tendencias de globalización e integración con sus enormes problemas; y la persistencia y acentuación de poderes fácticos que limitan una verdadera representación democrática y funcionamiento pleno de la misma, son enormes desafíos al desarrollo democrático.

6. Hacia el futuro se visualizan aspectos que conviene destacar para el desarrollo de la gobernabilidad y la democracia:

- a) Todos los cambios necesarios para desarrollar los sistemas democráticos y que se ven intensificados en situaciones de transición, están enfrentados a posibilidades de regresiones autoritarias por militarismos o una extrema personalización del poder, con visiones nostálgicas de un orden antiguo conocido que niega la incertidumbre actual. Es necesario recomponer la capacidad propositiva de los partidos y ajustar al funcionamiento de la democracia a principios y valores.
- b) Existe una amenaza directa para la sobrevivencia de la democracia representativa por la contradicción que las características de ciclo histórico provoca entre representación y participación, cuestión que debe ser atendida por los partidos políticos.
- c) Se han roto de manera dramática los límites entre lo público y lo privado. Debe recomponerse esa relación que es vital para un funcionamiento sano de la demo-

cracia, pero teniendo claro que lo público no debe ser confundido con lo estatal, y que el mercado no es el eje ordenador de todo lo privado.

- d) Es necesario atender al carácter utópico, que son la esencia de las propuestas de sociedad que deben tener la práctica y la acción de los partidos. Para ello, es necesario incorporar en sus agendas los nuevos temas, una visión y acción más acoplada al mundo actual, y un compromiso efectivo de enfrentar con la sociedad y desde la sociedad las oportunidades y desafíos, que tanto los procesos de transición como la consolidación democrática implica.

Relatoría de la Comisión II: "Gobernabilidad".

1. La Gobernabilidad es un fenómeno complejo como proceso y como resultado político. Queremos recoger la idea expresada el día de ayer, en el sentido de que gobernar es el arte de mantener la menor cantidad de gente disgustada al mismo tiempo. Pero deseamos agregar que ello es así, siempre y cuando se cumplan los programas de gobierno prometidos en las campañas. Igualmente, deseamos señalar que la Gobernabilidad de un país compete no sólo al gobierno, sino también a la conducta del resto de los actores políticos y sociales. La oposición a un gobierno no puede sacrificar a un país.
2. Hemos coincidido en que las principales causas de la ingobernabilidad ocurren en dos áreas: eficiencia y legitimidad. En el aspecto de legitimidad deseamos mencionar: falta de confianza en instituciones y en políticos; falta de transparencia en el poder judicial, los partidos políticos y en los gobiernos; falta de educación cívica democrática; en algunos casos insuficiente participación electoral, altos niveles de violencia, delincuencia y narcotráfico, corrupción; sobreoferta de promesas electorales imposibles de llevar adelante; mala imagen de los parlamentos; mal manejo del disenso; ausencia de espacios de mediación; deficiencias de los partidos políticos en sus procesos internos.

En el área de la eficiencia, deseamos mencionar:

Primero, hay procesos de crecimiento económico que conducen a la paz social y otros que no. La pobreza por sí sola

no causa la ingobernabilidad, es el contraste entre la pobreza y la riqueza lo que lleva a la ingobernabilidad. Los costos sociales de los procesos de ajuste estructural y el peso de la deuda interna y externa de los países; la deficiente administración de la justicia; el exceso de burocracia; el desempleo; la centralización excesiva del poder político; las deficiencias en gobiernos locales y de los partidos políticos.

3. Deseamos compartir con ustedes, además, algunas reflexiones que hicimos:
 - a. Debemos sustituir la cultura de la confrontación por una cultura democrática y de concertación. La cultura de la confrontación es una herencia de la guerra fría, que hace sospechar sobre los acuerdos entre los políticos y supone que no dialogar es la manera de hacer política. Los medios de comunicación en muchas ocasiones acentúan estos choques. La cultura democrática, por el contrario, supone una actitud que busque acuerdos y consensos y que tenga caminos apropiadamente institucionalizados para el manejo del disenso.

En Honduras, el proceso de convergencia nacional busca que se hagan explícitos los acuerdos para impulsarlos y también que se hagan explícitos los acuerdos entre las distintas fuerzas políticas y sociales, para administrarlos debidamente. Ese proceso busca también explicitar, entre los distintos actores de la sociedad civil, la separación entre los intereses parciales de los intereses globales o colectivos de la sociedad.

Una buena concertación implica compartir un proyecto nacional mínimo, que permita distinguir los problemas de estado y de gobierno. Debe mantenerse también una buena calidad de la representación, con actores reconocidos apropiadamente por sus grupos, así como por una auténtica voluntad de concertar.

Los procesos de concertación deben hacerse con participación de los gobiernos legítimamente electos, que

tienen el mandato de velar por el interés colectivo. Estos procesos no son para luchar por cuotas de poder, ni para sustituir los procesos electorales.

Los medios de comunicación deben reflejar la cultura democrática de solidaridad y tolerancia, y no la cultura de la confrontación.

- b. No puede haber una sustitución de los partidos políticos por la sociedad civil, sino lograr que estos representen fielmente a aquélla. La sociedad civil no debe desvincularse de los partidos políticos. Los partidos son la sociedad civil organizada para la toma del poder y tienen la ventaja de que al estar integrados por todos los sectores de la sociedad, su visión de conjunto es mejor que la de cualquier organización sectorial. Sin embargo, los partidos políticos deben modernizarse y los problemas que tienen no se resuelven, ni improvisando partidos, ni disfrazando a los políticos de apolíticos. Se debe mejorar la democracia interna de los partidos, su transparencia, sus programas y sus procesos de renovación de liderazgo.
- c. Existe un problema con los desmovilizados de los ejércitos en los contextos de guerra. Estas personas constituyen una mano de obra calificada, a quienes se les ofrecen pocas alternativas de vida. Muchos de los antiguos soldados terminan siendo reclutados por el narcotráfico y la delincuencia. Adicionalmente, los ejércitos, en los países que los tienen, deben tener una definición clara de sus funciones en democracia.
- d. El desarrollo de una cultura democrática debe ser un proceso planeado y proactivo. En otras épocas la existencia de regímenes autoritarios de derecha o de izquierda, generaba en gran parte de la comunicación política, y una reafirmación automática de los valores democráticos. Hoy la democracia ha quedado sola ante sí misma y mira en el espejo solo sus defectos. Por ello, es necesario instaurar la educación cívica permanente, que permita apreciar los beneficios de vivir en

democracia, refuerce la tolerancia, la concertación y el manejo apropiado del disenso. Es necesaria la docencia organizada sobre la democracia. Algunas soluciones en cuanto al gobierno: fortalecer la descentralización y la regionalización, utilizar formas de consulta popular que son más sencillas a nivel comunal, modernizar los congresos y los gobiernos centrales, mejorar la calidad de la administración de justicia, mejorar la calidad de los gobiernos locales, los órganos contralores, los organismos electorales, los tribunales constitucionales, mejorar la seguridad ciudadana, eliminar privilegios, tráfico de influencia y corrupción.

En cuanto a la sociedad civil, desarrollo de una cultura democrática participativa, mayor incorporación en los partidos políticos, mayor comprensión de la distinción entre intereses parciales e intereses del conjunto del país.

En los partidos políticos, mayor transparencia, control y fiscalización por tribunales electorales y contralorías especiales en cuanto al uso y destino de fondos, alternabilidad de dirigencias, que se registre la nómina de militantes, que la contabilidad sea pública, que se prohíba el financiamiento extranjero del narcotráfico y de la delincuencia, que se promueva una efectiva democracia interna, que se regulen las contribuciones de campaña.

Relatoría de la Comisión III: Rol de los Partidos Políticos.

- 1° El grupo de trabajo quiere comenzar sus conclusiones reafirmando su confianza en la democracia como forma de vida éticamente superior y como el régimen político más idóneo para generar gobiernos eficientes. En las actuales condiciones de desarrollo de los sistemas políticos, los partidos políticos son insustituibles para vivir en democracia y hacer posible el control popular sobre los gobernantes.
- 2° Por lo dicho, es altamente positivo que hoy en día en América Latina y en la sub-región centroamericana, el conjunto de las fuerzas políticas relevantes encauce la competencia política por el poder a través de sistema de partidos y en términos pacíficos y respetuosos del derecho.
- 3° Sin embargo, lo anterior no debe impedir reconocer que a los antiguos problemas existentes para institucionalizar partidos políticos sólidos en América Latina, causados por ejemplo por la discontinuidad o ausencia de democracia en nuestros países, se han unido hoy nuevas dificultades. Entre ellas destacamos las siguientes:
 - a) La presencia de corrupción y falta de autonomía frente al poder económico. En muchos de los temas los partidos latinoamericanos frente a la realidad deben interpelar a los distintos actores públicos y privados, a fin de introducir las correcciones que permitan el saneamiento urgente de nuestros sistemas políticos.

- b) La persistencia de una forma errada de relación entre los partidos y la sociedad civil. Por ejemplo, modalidades de clientelismo y de reparto prebendario.
- c) El mantenimiento de formas oligárquicas de organización interna, que junto con impedir la participación militante, alejan a la ciudadanía de los partidos.
- d) La falta de capacidades técnicas que permitan a los partidos proponer opciones de políticas públicas viables cuando los partidos ejercen el poder; o medidas de corrección responsable de dichas políticas cuando los partidos fiscalizan el gobierno y ejercen oposición.
- e) La tendencia a la fragmentación y al divisionismo interno de los partidos con su defecto consiguiente de desprestigio público, debilitamiento organizacional y pérdida de continuidad en la relación con la comunidad y los actores sociales.

Sin perjuicio de las dificultades señaladas, imputables muchas de ellas directamente a los partidos políticos, también se constató de una peligrosa tendencia disruptora de algunos medios de comunicación social. Nos referimos a un persistente cuestionamiento crítico a los partidos, guiado muchas veces más por el interés en sustituirlos en las tareas de socialización política y en la intermediación de intereses, que por el objetivo de fortalecer la legitimidad democrática y corregir la deficiencia en el accionar de los partidos políticos.

Junto a lo anterior alertamos, sobre la estrecha dependencia que se da entre algunos medios de comunicación social y grupos de poderes económicos que transforman a dichos medios en instrumentos de expresión de sus intereses y demandas corporativas, sin consideración al bien común de nuestras sociedades.

4. La tarea de consolidar la democracia en América Latina, parece requerir en forma urgente el fortalecimiento y la reforma de muchos de los partidos políticos que actúan en

nuestras sociedades. Pensamos que los acentos deben estar puestos en tareas como las siguientes:

- a) Recuperación de la credibilidad y la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos. Ello supone fortalecer la dimensión ética y de servicio cívico que posee la acción política, y el ejercicio de liderazgo inspirado en valores humanistas.
- b) La formación de valores y técnicas de los militantes de los partidos, reclutados sobre una convocatoria que acentúe el compartir ideas y programas comunes.
- c) La introducción en la organización interna de los partidos de formas democráticas de dirección y gestión, que permitan la participación externa de militantes y adherentes. Además de lo anterior, los partidos deben considerar adecuadamente en su estructura de poder interno a jóvenes y mujeres.
- d) El fomento de instancias de capacidades de interacción y diálogo entre los partidos y actores sociales, y el abandono de prácticas manipuladoras de organizaciones y grupos comunitarios.
- e) La decisión de comunicarse con la opinión pública y los electores en forma honesta y veraz, eludiendo la tentación de realizar promesas políticas y electorales imposibles de cumplir, generando expectativas en la población, que al no ser satisfechas, llevan al desprestigio de los partidos y a la desafección ciudadana de la política y de las instituciones democráticas.

Finalmente, los participantes de la discusión de este tema, quieren dejar constancia del agradecimiento a los gobiernos de la República de Chile y Costa Rica, por la realización de este importante evento.

Asimismo aprovechamos esta oportunidad para desearles éxito en este encuentro, a los Jefes de Estado de Centroamérica y Chile, convencidos que trabajarán en la búsqueda de soluciones a los problemas que aquejan a nuestros

pueblos y por el impulso y fomento de los lazos de amistad y solidaridad que tradicionalmente nos han unido.

Relatoría de la Comisión IV: Modernización del Estado.

1. Privatizar, no es sinónimo de modernizar el funcionamiento del Estado, o el funcionamiento de sus empresas. Privatizar, es simplemente decir que el Estado abandone funciones que estaba realizando y las traspase al sector privado.
2. Modernizar el funcionamiento del Estado es materia y sustancia que van mucho más allá de la incorporación de computadores o tecnología comunicacional.
3. Modernizar el Estado, en su verdadera sustancia, implica cambiar el marco normativo legal y administrativo, que definen su forma de operar en rutina y en la forma de sus decisiones.
4. La modernización del Estado, requiere básicamente crear un modelo de administración, en donde sea posible la delegación de funciones, la descentralización, la desconcentración y la regionalización. Cuatro elementos que están vinculados entre sí.
5. Poder administrar el presupuesto por cifras anuales globales, con grados de libertad para poder traspasar fondos disponibles en ciertas partidas a otras con déficit; administrar dentro de las cifras globales los recursos humanos y los sistemas de remuneración, conforme a condicionantes del mercado y las necesidades propias de cada institución, entidad o dependencia. El manejo presupuestario debe garantizar que el ejercicio se desarrolle dentro de las sumas globales contempladas y permitir, a la vez, una razonable replicabilidad

para la distribución de las partidas que lo componen. La estimación por partida, corresponde a una planificación previa, pero esta planificación previa no puede adoptarse como limitante en el ejercicio del presupuesto.

6. En conjunto con lo señalado para la administración del presupuesto, una administración moderna debe permitir delegar las decisiones en todas aquellas materias de administración rutinaria o aquellas materias que si bien no son de rutina, son menores, son locales o son de áreas específicas, y cuya decisión en menores niveles jerárquicos permiten la descentralización y la regionalización.
7. Se debe resaltar de lo determinante que resultan los consensos, entendidos como mínimas políticas estatales que garanticen la concentración de acciones permanentes en beneficio de la sociedad. Por ejemplo, es palpable la diferencia existente en este término al interior de la sociedad chilena, en contraste con la realidad centroamericana. Por lo tanto, para la implementación de una buena y correcta modernización del Estado, los consensos mínimos no sólo constituyen piezas fundamentales, sino son parte de la esencia misma de estos procesos tradicionales.
8. El rol del Estado: su definición. Ningún país es igual a otro país. Por lo tanto debe concretarse para cada realidad nacional cuál es el rol del Estado, a efectos de poder conceder a ciencia cierta el rumbo a tomar. Además, debe realizarse la revisión de los textos constitucionales para especificar las necesarias redefiniciones.
9. Integridad de la modernización: los órganos judiciales, el legislativo y el ejecutivo, en suma, todo lo que pueda y deba de hacer el Estado más eficientemente debe ser considerado en la modernización, desde la estructuración misma del aparato estatal, y visto desde una carrera administrativa.
- 10°. Y, por último, se debe atender al estudio del rol de los medios de comunicación social. Tanto de la perspectiva de los medios de comunicación social que actúan con responsabilidad y

veracidad, así como la forma de comportarse de los partidos políticos.

DOCUMENTO DE CONCLUSIONES

(Leído en la Sesión de Clausura por el
Señor Simeón Rizzo, de la delegación de Nicaragua)

Queremos comenzar nuestras conclusiones reafirmando la confianza en la democracia como forma de vida éticamente superior y como el régimen político más idóneo para generar gobiernos eficientes.

1. Los procesos de transición son experiencias particulares de cada país, cuyos énfasis y agendas dependen de cada experiencia histórica.
2. En América Latina se observa una diferencia entre las transiciones dominadas por la democratización, de aquellas que son preferentemente creación de la democracia, que -excepción hecha de Costa Rica- constituye la experiencia centroamericana.
3. Todos los procesos de transición están dominados por elementos de negociación compleja e implican la voluntad de realizar cambios de fondo en la institucionalidad; un control concertado del conflicto social; y el paso de un *ethos* de conflicto a uno de cooperación en materia política, sin ventajas ilegítimas y en un ambiente de confianza mutua.

4. En la actualidad, la plena vigencia democrática se ve dificultada por las características del mundo actual y, en especial por el diferente ritmo entre demandas sociales y capacidad de respuesta política, la sobrecarga de la agenda pública con fuertes componentes técnicos, la inercia y resistencia de ciertas instituciones frente al cambio democrático, los problemas pendientes referidos a temas de reparación y justicia, y la persistencia de poderes fácticos que limitan una verdadera representación democrática.
5. En las actuales condiciones de desarrollo de los sistemas políticos, los partidos políticos son insustituibles para vivir en democracia y hacer posible el control popular sobre los gobernantes.
6. Por lo dicho, es altamente positivo que, hoy día, en América Latina y en la subregión, el conjunto de las fuerzas políticas relevantes encauce la competencia política por el poder, a través del sistema del partido y en términos pacíficos y respetuosos del derecho.
7. Sin embargo, lo anterior no debe impedir reconocer que a los problemas que enfrentan los partidos políticos en América Latina causados, por ejemplo por la discontinuidad o ausencia de democracia en nuestros países, se han unido hoy nuevas dificultades.
8. La tarea de consolidar la democracia en América Latina parece requerir en forma urgente el fortalecimiento y la reforma de muchos de los partidos políticos que actúan en nuestras sociedades. Pensamos que los acentos deben estar puestos en tareas como las siguientes:
 - a. La recuperación de la credibilidad y confianza de la ciudadanía en los partidos políticos. Ello supone fortalecer la dimensión ética y de servicio que posee la acción política y el ejercicio del liderazgo inspirados en valores humanistas.
 - b. La formación valórica y técnica de los militantes de los partidos, reclutados sobre una convocatoria que acentúe el compartir ideas y programas comunes.

- c. La introducción en la organización interna de los partidos de formas democráticas de dirección y gestión, que permitan la participación de militantes y adherentes. Además de lo anterior, los partidos deben considerar adecuadamente en sus estructuras de poder interno a jóvenes y mujeres.
 - d. El fomento de las instancias y capacidades de interacción y diálogo entre los partidos y actores sociales y el abandono de prácticas manipuladoras de organizaciones y grupos comunitarios.
 - e. La decisión de comunicarse con la opinión pública y los electores en forma honesta y veraz, eludiendo la tentación de realizar promesas políticas o electorales imposibles de cumplir, generando expectativas en la población, que al no ser satisfechas llevan al desprestigio de los partidos y a la desafección ciudadana de la política y de las instituciones democráticas.
9. En este seminario se ha hecho evidente la necesidad de construir una agenda integrada para la modernización del Estado. Ella debe abarcar los aspectos políticos, económicos y sociales, a fin de introducir aquellos cambios que permitan el potenciamiento eficiente de la relación virtuosa existente entre el crecimiento económico y democracia política.
 10. La modernización del Estado requiere especialmente de un aparato público eficiente, basado en un modelo de administración en donde sea posible la delegación de funciones, la descentralización, la desconcentración y la regionalización, y donde el ciudadano encuentre atención y respuesta a sus diversos intereses y requerimientos.
 11. Para la implementación de una adecuada modernización del Estado, es básico construir consensos mínimos entre los distintos actores políticos, económicos y sociales, tanto sobre su orientación estratégica, como sobre los contenidos integrales del cambio.
 12. La Gobernabilidad es un fenómeno complejo como proceso y como resultado político. Implica realizar acciones que

conduzcan a un consenso entre los grupos políticos, económicos y sociales. La Gobernabilidad de un país compete no sólo al gobierno sino a la conducta del resto de los actores. La oposición a un gobierno no puede sacrificar a un país. La ingobernabilidad ocurre en dos áreas: en la eficiencia y en la legitimidad de los gobiernos.

13. Debemos sustituir la cultura de la confrontación por una cultura democrática y de concertación. La cultura de la confrontación es una herencia de la guerra fría, que hace sospechar de los acuerdos políticos y supone que no dialogar es la manera de hacer política.

La cultura democrática, por el contrario, supone una búsqueda de acuerdos y consensos con caminos apropiadamente institucionalizados para el manejo del disenso. Se busca hacer explícitos los acuerdos para impulsarlos y también hacer implícitos los desacuerdos para administrarlos. Los medios de comunicación debieran reflejar una cultura democrática de solidaridad y tolerancia y no una cultura de confrontación.

14. El desarrollo de una cultura democrática, necesaria para la Gobernabilidad, debe ser un proceso planeado y proactivo. Cuando existían regímenes autoritarios de derecha o de izquierda, gran parte de la comunicación política generaba una reafirmación automática de los valores democráticos. Hoy la democracia ha quedado sola frente a sí misma y mira en el espejo sólo sus defectos. Por ello, es necesario instaurar la educación cívica permanente, que permita apreciar los beneficios de vivir en democracia, reforzar la tolerancia, la concertación y el manejo del disenso.

INTERVERCION DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE CHILE, DON EDUARDO FREI RUIZ - TAGLE⁽¹⁾

Como Presidente de Chile, constituye una satisfacción dirigirme a esta distinguida reunión.

Lo hago con mucho gusto, porque el tema de este seminario coincide en su temática central con el que mi país propuso para la VI Cumbre Iberoamericana, que se celebrará en Santiago de Chile en noviembre del presente año: "La Gobernabilidad para una Democracia Eficiente y Participativa". Confío plenamente en que las reflexiones que aquí se realizan contribuirán generosamente al gran debate de la comunidad iberoamericana, en torno a cómo consolidar y profundizar la democracia en todos nuestros países.

Vengo a compartir con ustedes las convicciones, experiencias y utopías de un servidor de la política en el sur de nuestras latitudes.

Vengo de un país que ha restablecido su democracia después de años muy duros y amargos, y que está empeñado en aprovechar la oportunidad histórica de entrar en el siglo XXI como una sociedad desarrollada y equitativa.

(1) Discurso pronunciado en la Sesión de Clausura del Seminario Internacional Transición Democrática y Gobernabilidad: La Experiencia Regional. San José de Costa Rica, 11 de julio de 1996.

Participo, por lo tanto, del común empeño en que los gobernantes de América Latina nos encontramos sumidos en estos tiempos: dignificar a nuestros pueblos, terminar con la pobreza, educar a nuestros niños, cuidar a nuestros ancianos, limpiar nuestras ciudades, hacer florecer nuestros campos. Una común empresa que Chile se ha comprometido a llevar adelante con todas sus fuerzas.

El destino democrático de América Latina.

En primer lugar, quisiera compartir con ustedes una convicción básica: creo profundamente en el destino democrático de América Latina.

Durante décadas, las teorías y los hechos parecieron poner en duda la viabilidad de la democracia en nuestros países. Algunos sostenían que nuestras tradiciones nos condenaban al autoritarismo, o que la violencia y la dictadura eran los únicos caminos posibles para superar profundas desigualdades existentes en nuestras sociedades.

En verdad, épocas de crisis, inestabilidad y fuertes tensiones al interior de nuestras sociedades, proporcionaban respaldos para los escépticos acerca de nuestra capacidad democrática.

Sin embargo, la última década ha significado un vuelco de la historia en América Latina. Agobiados de tanto sufrimiento y provistos de una renovada vitalidad, los pueblos de esta parte del mundo han dejado atrás las construcciones teóricas sin concreción real y los traumas, afrontando sin temores el gran desafío democrático. ¡Y sin duda que hemos hecho avances gigantescos!

Las instituciones democráticas.

Prácticamente todos los países de América Latina viven en democracia. Nos hemos acercado a un más pleno funcionamiento del Estado de Derecho, donde rijan los derechos y garantías de las personas, y los ciudadanos puedan elegir libremente a sus mandatarios. Podrán algunos decir que el restablecimiento institucional es un logro formal, pero convengamos en que se trata de un avance sustancial para la democracia. También en política, no existe esencia sin forma, y los pueblos que hemos sufrido la pérdida del imperio de la ley, las violaciones de los derechos humanos y la arbitrariedad del poder, sabemos cuán imprescindibles son las instituciones para darle contenido real a la democracia.

Pero no sólo hemos restablecido las instituciones, sino que las estamos reformando y adecuando a los signos de los tiempos. Así, en cada uno de nuestros países hemos incorporado modalidades modernas al Derecho Constitucional para permitir un perfeccionamiento de las relaciones entre el ciudadano y el Estado.

Hemos innovado a fondo, por ejemplo, en materia de derecho electoral, especialmente en la organización y regularización de las elecciones, constatando que en nuestro continente se han erradicado casi totalmente las prácticas electorales viciosas que alteraban la libre expresión de la voluntad soberana del pueblo.

La protección de los derechos de la persona, por otra parte, se ha visto robustecida con modernas reformas en la organización de los tribunales, en el derecho procesal y en las mismas normas materiales, tanto civiles como penales. Los mismos partidos políticos, que durante décadas arrastraron una vida clandestina y azarosa, disponen actualmente, en la mayoría de los países, de estatutos jurídicos que regulan sus fines, funcionamiento y, en muchos casos, el financiamiento de las campañas electorales y de la administración partidarias.

Los órganos de los poderes públicos, tanto las presidencias como los parlamentos, se encuentran bajo el necesario impulso de la modernización, y han sometido sus envejecidas estructuras al contraste de las nuevas técnicas de gestión para cumplir con sus tareas efectivas y legislativas.

Democracia y progreso social.

Pero mi convicción democrática sobre el futuro de América Latina no se reduce a la vitalidad que observo en nuestras instituciones. Lo que refuerza mi confianza es comprobar los enormes esfuerzos que en cada país se realizan para combatir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la gente. Estamos llevando a cabo una labor titánica, quizás sin darnos cuenta. Junto con estabilizar y perfeccionar la dimensión institucional de la democracia, estamos transformando profundamente la gestión del Estado y del gobierno en materia de políticas públicas.

Este doble proceso importa un considerable esfuerzo y no menores complejidades e incomprensiones. Pero en su consumación reside gran parte del éxito democrático.

Que las instituciones de gobierno no sean sobrepasadas por legítimas y hasta urgentes demandas de la población, y que, orientados a éstas, se asignen racionalmente los recursos para cuidar los equilibrios económicos, es una de las ecuaciones que la Gobernabilidad democrática debe resolver y constituye el diario objeto de nuestro quehacer gubernamental.

En otras palabras, ser responsable, justo y eficiente, es la suma de atributos que se exige a todo gobernante de estos tiempos, especialmente para las complejas situaciones que nos plantea América Latina.

La gente quiere vivir en democracia

Estimados amigos, mi optimismo frente a la vitalidad de la democracia latinoamericana no se funda en el pragmatismo ni en el voluntarismo. Proviene de la experiencia que he podido acrecentar al recorrer mi país y las tierras de los países hermanos, viendo los rostros verdaderamente esperanzados de nuestra gente, especialmente los más humildes, que creen en nuestras propuestas y confían en nuestra palabra. No existe fuente más pura de sabiduría política que la mirada y la palabra de la gente sencilla. Y en ella se encuentra el germen permanente del florecer democrático.

La gente quiere vivir en democracia porque puede expresar su parecer y reclamar de sus mandatarios el cumplimiento de sus tareas. Porque con su vigencia depende de cada cual el que sus hijos vivan en un mundo mejor. La gente quiere vivir en democracia porque percibe con ella su libertad de persona que no se apaga ni esfuma, sino que, por el contrario, se hace fecunda en cada espíritu, contagiando a su comunidad.

La gente quiere vivir en democracia porque, en definitiva, la democracia cultiva una cultura de la vida, del respeto y de la tolerancia. Cuando en nuestras sociedades hemos vivido el exilio, el enfrentamiento armado, el asesinato político, las torturas, la desaparición de personas, no da lo mismo la existencia de un régimen político que se sustente en el respeto a la dignidad de cada persona, por humilde que sea.

Permítanme reiterar aquí una idea que he compartido con otras audiencias. La persona es superior a cualquier ideología. Estoy convencido de que en esa verdad descansa el promisorio devenir que tie-

ne América Latina. Porque en la democracia se sustenta esencialmente en la libertad, y el centro de la libertad es la misma persona.

El triunfo de la paz.

Mi segunda experiencia, que proviene del proceso de transición que hemos vivido en Chile, es la fe en el consenso y en el entendimiento como supuesto básico de la convivencia democrática.

Imponer la democracia es una contradicción en sí misma, a pesar de la legitimidad de mayoría que tal procedimiento pueda exhibir. Más allá del volumen de respaldo electoral, social o económico que se pueda tener y de lo minoritarios que algunos grupos puedan ser, es imprescindible agotar el diálogo para construir todos los acuerdos que sean necesarios para disipar desconfianzas, armonizar programas, acercar puntos de vista. Es correcto que una regla básica de la democracia sea que la mayoría es la que gobierna. Pero igualmente válida es la norma que otorga a la oposición y a las minorías la libertad de expresar sus posiciones y el deber de fiscalizar y controlar al gobierno. Desde esa perspectiva, la democracia es una delicada construcción de múltiples lazos, que siempre puede afinarse, pero nunca terminar. Esa red de voluntades sostiene el funcionamiento institucional, permite los acuerdos sociales, respalda las políticas de desarrollo.

Percibo que este sustento humano de la democracia ha tenido un gran despliegue en América Latina. Sin embargo, pocos ejemplos del triunfo del diálogo son más admirables y exitosos que la pacificación que ha tenido lugar en Centroamérica, especialmente desde los acuerdos de Esquipulas, contraídos hace ya casi una década. Nadie tuvo más confianza que ustedes mismos en que la fuerza de la razón se impondría sobre la pesada herencia de la muerte fraticida, y pocos en el mundo esperaban verdaderamente que el proceso de pacificación y reconciliación superara todas las vallas políticas, sociales e internacionales presentes en su origen y exacerbación.

La paz triunfó en Centroamérica y con ella las más genuinas raíces humanistas de esta parte del mundo. Triunfó, también, en una época en que todavía no caían los muros, la fuerza de la esperanza por sobre la aparente consistencia de las ideologías y de los sistemas.

Mirando hacia el futuro.

En verdad, la fe democrática da vida y esperanza a los pueblos y a la acción política.

El ideal democrático es una utopía en su sentido más genuino. Representa un orden ideal de organización política, en el que tienen plenitud los más integrales valores, como la libertad, la justicia y la paz. Entendida así, la democracia es una referencia hacia la cual nos movemos permanentemente, pero que se aleja en la misma medida en que al andar se perfecciona. Pero también la democracia es una utopía en el sentido más real. Cada pueblo, y en cada etapa de su historia, elabora su propia concepción de democracia, adecuada a sus propios objetivos, tradiciones y expectativas. El ideal democrático deja de ser una mera abstracción pues nuestras democracias, con todas sus imperfecciones, son ya una parte de la vida concreta de nuestros pueblos.

El combate a la pobreza es una utopía precisa que debemos trasladar a nuestro diario quehacer. Soñar con un mundo sin pobres es el mejor estímulo para avanzar año tras año en reducir esta indignidad y escándalo de nuestros tiempos.

Soñar con un mundo libre de discriminaciones, es un aliciente para eliminar fronteras, prejuicios o fanatismos. Soñar con un mundo sin guerras, significa comprometerse con la paz, el entendimiento, la cooperación.

Nosotros en Chile soñábamos con volver a la democracia. Quizás entonces, hace quince, diez años, era simplemente una utopía; pero ahora es una realidad. Hoy soñamos con una patria sin pobres; y si hemos sido capaces de recuperar la democracia, ¿por qué no pensar que haremos realidad esta noble aspiración?

Ustedes en Centroamérica se propusieron hace una década una verdadera utopía: lograr la paz. Era un sueño lejano e improbable; sin embargo, esa utopía se ha instalado en esta tierra, para ser promisoriamente cuidada y perfeccionada sin cesar.

Palabras finales.

Estimados amigos:

Nos encontramos en un momento especialmente alentador para América Latina. Han quedado atrás los años de las querellas ideoló-

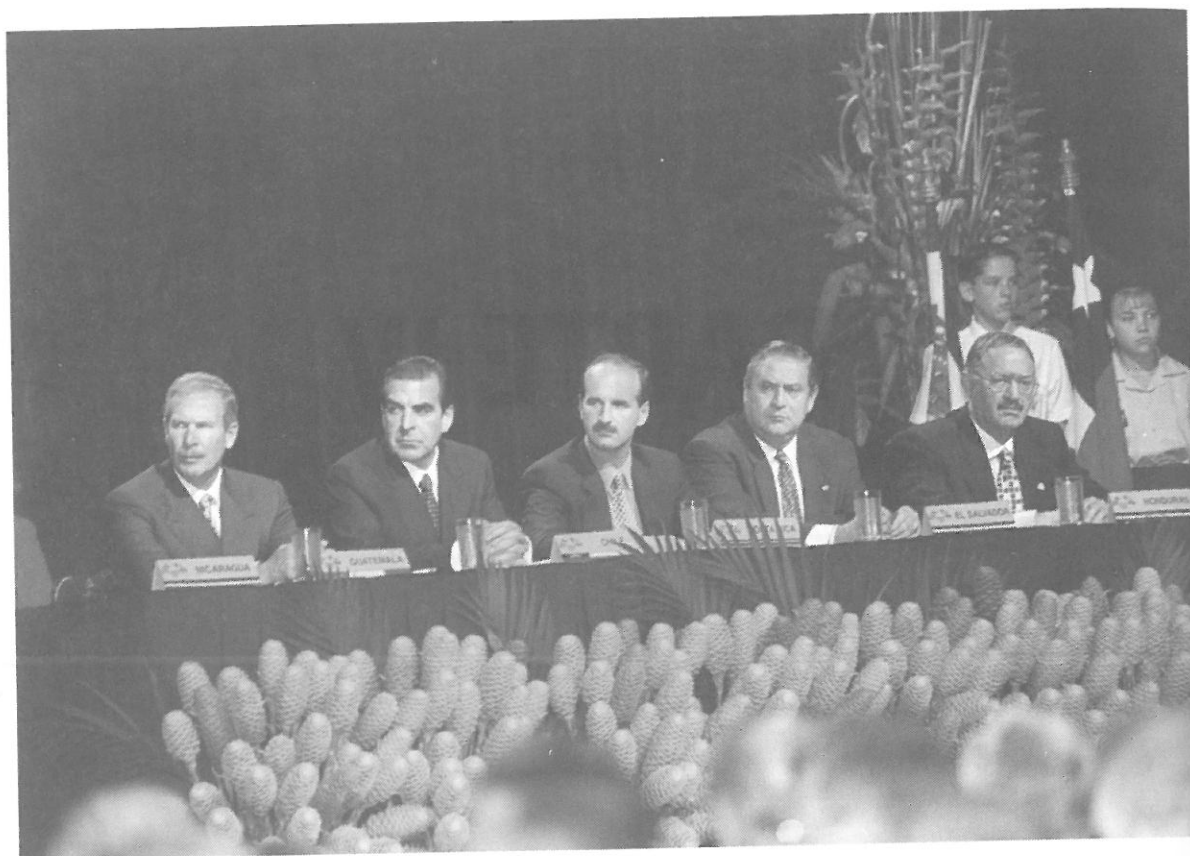
gicas y de la lucha planetaria entre bloques dominantes, y en todas las latitudes circula un poderoso dinamismo de realizaciones y progreso. En verdad, la impresionante interrelación que presenciamos en todas las áreas dificulta seriamente que la libertad o la capacidad de innovación humanas puedan ser de nuevo objeto de opresiones o manipulaciones. Estamos entrando en una era sin precedentes en la historia conocida de la humanidad, en que la persona está siendo dueña absoluta de sí misma y en que las comunicaciones y el conocimiento son los principales elementos de la relación entre hombres y naciones.

En este cuadro se sitúa nuestra oportunidad. Este continente, escenario de culturas milenarias, de cruentas luchas y exploraciones inhumanas, de heroísmos y tragedias, puede ser testigo de una transformación humanista sin precedentes. Estos parajes, de naturaleza subyugante y de habitantes que merecen el pan y el cielo, deben ser un sitio de felicidad.

Esa oportunidad está en nuestras manos. Tomémosla. Es esa mi invitación y ése mi compromiso.

Muchas gracias.

PARTE IV



Los Presidentes centroamericanos reunidos en una cumbre en Costa Rica en la misma fecha, firmaron una declaración conjunta destacando el papel de la AGCI en la región.

ANEXO I

El presente documento es la Declaración Conjunta emanada de la Reunión Cumbre de Presidentes de Chile y Centroamérica, realizada en San José de Costa Rica los días 11 y 12 de julio de 1996. Se agrega como Anexo al presente texto por considerársele un documento de enorme significación para las relaciones de cooperación entre Chile y Centroamérica y porque expresa, además, el marco de una voluntad política de los gobiernos en materia de gobernabilidad, democracia y desarrollo. Esa voluntad, coincidente con los esfuerzos que en esas materias y otras impulsan la sociedad civil y los dirigentes políticos de la región, es un aliento para seguir desarrollando actividades como el Seminario Transición Democrática y Gobernabilidad: La Experiencia Regional, destinado a un intercambio de experiencias y a una reflexión compartida sobre los desafíos de futuro de nuestras sociedades.

DECLARACION CONJUNTA

Los Presidentes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Chile, la Vicepresidenta de Nicaragua, y el representante del Primer Ministro de Belice, se reunieron en la ciudad de San José, Costa Rica, el día 12 de julio de 1996.

El Presidente de Chile hizo presente el alto honor que constituye para su Gobierno y pueblo la realización de este encuentro con los mandatarios de la región centroamericana.

Los Presidentes destacaron la importancia de esta ocasión como oportunidad para intercambiar puntos de vista sobre la situación mundial y regional y sobre los procesos políticos que se desarrollan en los respectivos países. Subrayaron, muy especialmente, que este encuentro constituye un foro propicio para revisar y fortalecer los acuerdos establecidos por Chile y Centroamérica, en El Salvador, en 1991, y dar un nuevo impulso a las relaciones de Chile con la región.

Los mandatarios destacaron los progresos alcanzados en el proceso de integración centroamericana y reconociendo la importancia de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, suscrita en Managua en octubre de 1994, que constituye la estrategia global para propiciar e impulsar el desarrollo integral de la región. En este contexto, el Jefe de Estado chileno señaló el respaldo de su gobierno a este proceso.

Complacidos por la positiva relación entre sus respectivos países y constatando una identidad de propósitos en aspectos de la agenda internacional de común interés, resolvieron encomendar a sus ministros de Relaciones Exteriores el diseño y puesta en marcha de un mecanismo de diálogo y consulta política, a nivel diplomático con el objetivo de fortalecer dicha identidad.

Durante sus convenciones, los mandatarios destacaron el avance logrado en la consolidación de la paz y la democracia en Centroamérica. En este sentido, expresaron sus reconocimientos a los esfuerzos de Guatemala por los logros concretos en las negociaciones de paz, haciendo presente su satisfacción por la reciente suscripción

del "Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria", entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Asimismo, expresaron su complacencia por la ininterrumpida labor de la negociación de los temas sustantivos pendientes. Los mandatarios, al respecto, expresaron la conveniencia de promover un amplio apoyo internacional para la implementación de los acuerdos de paz.

Asimismo, destacaron la importancia de las próximas elecciones generales que tendrán lugar en Nicaragua, para la consolidación del régimen democrático en ese país e hicieron un llamado a la comunidad internacional a apoyar este proceso.

Reiteraron la adhesión de sus gobiernos al Estado de Derecho, al respecto de los derechos humanos, a los principios de la democracia, a la plena participación de la sociedad civil y la libre determinación de los pueblos; reafirmando su compromiso solidario para las defensas de las instituciones democráticas y confirmando la necesidad de fortalecer los mecanismos multilaterales que promuevan la estabilidad del sistema democrático de gobierno.

Los mandatarios subrayaron la importancia de la Conferencia Iberoamericana como espacio de concertación política y de cooperación transregional y reiteraron el más amplio respaldo de sus países a la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, que tendrá lugar en Chile, en las ciudades de Santiago y Valparaíso, del 7 al 11 de noviembre de 1996. Especial relevancia asignaron al tema central que tratarán sobre la Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa. Expresaron, asimismo, su voluntad de impulsar un mecanismo que permita optimizar la gestión de la cooperación en cumplimiento de los acuerdos alcanzados en cumbres anteriores.

Reconocieron la relevancia del Seminario "Transición Democrática y Gobernabilidad: la experiencia regional", organizado por el Gobierno de Chile a través de su Agencia de Cooperación Internacional, desarrollado en San José de Costa Rica, los días 10 y 11 del mes en curso, el cual contó con la destacada participación de relevantes personalidades de Centroamérica y Chile, abriendo paso a un nuevo esquema de cooperación política que ayuda al fortalecimiento de la democracia.

Los mandatarios valoraron la importancia de incrementar los intercambios culturales, educacionales y científicos entre sus países.

Por ello, asignaron especial relevancia a la iniciativa chilena de crear un Fondo Iberoamericano de Integración Científica y Tecnológica (FIICYT), que será tratado en la próxima Cumbre Iberoamericana.

Coincidieron en que el problema del narcotráfico reviste carácter internacional y constituye una amenaza directa y creciente a la Gobernabilidad y a la estabilidad de las instituciones democráticas. En este contexto, acordaron continuar realizando acciones para fortalecer la cooperación internacional tendiente a combatir tanto la producción y el consumo, como el tráfico ilícito de drogas; controlar la comercialización de los precursores químicos que se utilizan en su fabricación, así como adoptar medidas para evitar el lavado de dinero proveniente del narcotráfico.

Los mandatarios reconocieron importantes esfuerzos desarrollados por la Organización de los Estados Americanos, dirigidos al fortalecimiento de la acción concertada, el desarrollo de la cooperación solidaria en el continente, la convergencia de los propósitos comunes y la modernización de la misma organización. En este sentido, dieron especial importancia a la labor que deberá desarrollar el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI), al cual le corresponderá promover programas y proyectos destinados a lograr el desarrollo integral y la superación de la pobreza, la marginalidad y la discriminación en el hemisferio.

Los mandatarios convinieron en que los problemas económicos y sociales que enfrentan las naciones del mundo en desarrollo no pueden resolverse individualmente. Por otra parte, concordaron plenamente en la necesidad de otorgar un tratamiento prioritario e integral a la superación de los problemas sociales, a la reducción de la pobreza y al aumento del empleo productivo.

Expresaron su satisfacción por la resolución adoptada por la Organización de los Estados Americanos, durante la reciente Asamblea General realizada en Panamá, de apoyar a Centroamérica en su decisión de convertirse en una región libre de minas antipersonales.

Manifestaron su complacencia por la decisión adoptada por los cancilleres del hemisferio, de elegir a Chile como sede de la II Reunión Cumbre de las Américas. Los mandatarios de Centroamérica manifestaron la plena disposición de sus países para contribuir al éxito de dicho evento.

Reafirmaron que el desarrollo y el medio ambiente son realidades inseparables, a la vez que coincidieron en la necesidad de impulsar la transición hacia el desarrollo sostenible que permita elevar los niveles de vida de la población y el aprovechamiento racional del potencial de los recursos naturales. Asimismo, resaltaron la importancia de buscar soluciones al deterioro ambiental, abogando por una mayor cooperación internacional en este ámbito.

Los mandatarios examinaron las recientes experiencias de sus países en cuanto a su participación en los procesos de integración en la región, así como los avances realizados en la concreción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y coincidieron en señalar que los acuerdos internacionales representan mecanismos de gran utilidad para la expansión del comercio y las inversiones.

Los Mandatarios celebraron la consolidación del proceso de integración centroamericana, así como el acuerdo de asociación de Chile al MERCOSUR. A este respecto los Presidentes concordaron trabajar conjuntamente para que, en un corto plazo se avance hacia un acercamiento entre ambos esquemas.

El Presidente de Chile, al reconocer los esfuerzos de estabilización económica y de apertura de mercados en los países de la región centroamericana, reiteró la disposición de su gobierno para continuar compartiendo sus experiencias y conocimientos técnicos con los gobiernos centroamericanos, orientados a la adecuación de sus economías para recibir los beneficios de libre comercio y flujos de inversión. Para estos efectos, ofreció el fortalecimiento del apoyo técnico y de capacitación de Chile en esta área, a través de los programas de cooperación vigentes.

Los mandatarios hicieron especial referencia al Programa de Cooperación Horizontal de Chile con Centroamérica, que desarrolla la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI). En este campo destacaron especialmente el impacto de las Líneas de Cooperación Técnica en marcha, tanto en su modalidad regional como bilateral. En cuanto a la formación de recursos humanos, los mandatarios resaltaron el éxito y proyección del Programa de Becas de Postgrado en Universidades Chilenas. A este respecto, el Presidente de Chile anunció la disposición de su gobierno de incrementar los recursos asignados a los programas de cooperación vigentes.

Los mandatarios, en el contexto del fortalecimiento de la democratización de Centroamérica, expresaron también su satisfacción por la puesta en marcha del nuevo Programa de Cooperación Policial de Chile con la región, dirigido a la capacitación de recursos humanos en sus academias en Chile.

Los Presidentes de Chile y Centroamérica y el Representante del Primer Ministro de Belice, compartieron apreciaciones respecto del importante potencial de comercio entre Chile y los países de la región, que ha demostrado una amplia capacidad de complementación. Asimismo, constataron el interés del sector privado de sus países, en profundizar las relaciones económico-comerciales y el intercambio de experiencias empresariales y de inversión.

El gobierno de Chile, en su esfuerzo por seguir apoyando al desarrollo de la región de Centroamérica, ha otorgado una línea de crédito por un total de 20 millones de dólares, al Banco Centroamericano de la Integración Económica (BCIE), que está plenamente vigente.

Tomaron nota de los avances alcanzados en los procesos de negociación de Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones, en marcha entre Chile y los países de Centroamérica, destacando el éxito que se ha obtenido en las negociaciones con Costa Rica y con El Salvador. Al mismo tiempo, los mandatarios reiteraron su voluntad de seguir avanzando en la suscripción de acuerdos de esta naturaleza.

Los mandatarios coincidieron en la necesidad de otorgar un renovado impulso al intercambio comercial, las inversiones, el turismo y la cooperación entre Chile y Centroamérica. Concordaron en que acuerdos en estos campos exigen la adopción de mecanismos de negociación en los cuales se contemplen las características y requerimientos específicos de cada país.

Para tal efecto, resolvieron constituir una Comisión de Alto Nivel, coordinada por los ministros de Relaciones Exteriores, que inicie negociaciones a la brevedad, tendientes a establecer nuevos espacios de complementación económica, por medio del libre comercio de bienes, servicios, incluyendo el turismo, la promoción de inversiones y la cooperación. Dicha Comisión, en un plazo máximo de seis meses, elevará un informe para ser analizado en una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio, quienes adoptarán las decisiones corres-

pondientes. De este modo, los presidentes confían en contribuir a la conformación gradual del Area de Libre Comercio de la América (ALCA).

En este contexto, el Presidente de Chile, en consideración a la creciente vinculación resultante de las acciones diseñadas para alcanzar nuevos espacios de complementación económica, manifiesta la disposición de su gobierno para avanzar en la adhesión de Chile al BCIE como socio extrarregional.

Los mandatarios destacaron la importancia del "Encuentro Empresarial Chile-Centroamérica", desarrollado en San José de Costa Rica los días 11 y 12 de julio de 1996, en forma paralela a su reunión. Expresaron su confianza en que el diálogo que se llevo a cabo entre los sectores empresariales redundará en un incremento del intercambio comercial y de las inversiones recíprocas.

Los presidentes de Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, la Vicepresidenta de Nicaragua y el representante del Primer Ministro de Belice agradecieron al Presidente de Costa Rica y por su medio al pueblo y gobierno de este país las manifestaciones de amistad y las atenciones recibidas que contribuyeron al éxito de su reunión.

José María Figueres Olsen

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
DE COSTA RICA

Eduardo Frei Ruiz-Tagle

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
DE CHILE

Armando Calderon Sol

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
DE EL SALVADOR

Alvaro Arzú Irigoyen

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
DE GUATEMALA

Carlos Roberto Reina

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
DE HONDURAS

Julia Mena Rivera

VICEPRESIDENTA DE LA REPÚBLICA
DE NICARAGUA

Elodio Aragón

MINISTRO DE EDUCACIÓN Y SERVICIOS
PÚBLICOS, REPRESENTANTE DEL
PRIMER MINISTRO DE BELICE

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABAJO

LISTA DE PARTICIPANTES

PAIS	NOMBRE	
BELICE	Musa, Said	Miembro Cámara de Representantes
	Espat, Jorge	Miembro Cámara de Representantes
	Mena, Joe	Cónsul Honorario de Chile en Belice
	Aragon, Alodio	Ministro de Educación
	Campos, Rubén	Ministro de Salud y Deportes
COSTA RICA	Angel Edmundo Solano	Embajador de Costa Rica en Panamá
	Carl Neil Neil	Embajador de Costa Rica en Belice
	José Alberto Brenes	Embajador de Costa Rica en El Salvador
	Edgard Ugalde	Embajador de Costa Rica en Nicaragua
	Manuel Carballo	Embajador de Costa Rica en Honduras
	Luis Guardia	Embajador de Costa Rica en Guatemala
	Araya Monge, Rolando	Presidente Partido Liberación Nacional
	González, Rolando	Diputado /Secretario General Partido Liberación Nacional
	Alvarez Desanti, Antonio	Diputado /Expresidente Asamblea Legislativa
	Pacheco, Francisco Antonio	Diputado
	Pacheco De La Espiella, Abel	Presidente Partido Unidad Social Cristiana
	Urcuyo Fournier, Constantino	Diputado

	Vargas Pagan, Carlos	Ex Ministro de Planificación Nacional y Política Económica
	Vásquez, Lorena	Secretaria General Partido Unidad Social Cristiana
	Gutiérrez, Rodrigo	Ex Diputado Fundador Partido Fuerza Democrática
	Segovia, Desirée	Directora de Cooperación Min. Relaciones Exteriores
	Campos, Jeanette	Dirección de Cooperación Internacional
	Vega, Marta	Ministerio de Planificación
	Leiva, Karen	Ministerio de Relaciones Exteriores
	Montes De Oca, Luis Benal	Embajador de Costa Rica en Chile
	Rodriguez, Florisabel	Directora Programa C.A Sostenibilidad Democrática
	Espinoza, Howel Rowland	Asesor del Programa C.A Sostenibilidad Democrática
	Sancho, Ricardo	Asesor del Presidente de la República
	Gallardo, Daniel	Asesor del Presidente de la República
	Trejos, Gerardo	Diputado de Costa Rica
	Brenes, Juan Guillermo	Diputado de Costa Rica
CHILE	Luis Maira Aguirre	Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile
	Sule, Anselmo	Senador Partido Radical Social Democracia
	Zaldívar, Andrés	Senador Partido Democracia Cristiana
	Perez Walker, Ignacio	Senador Partido Renovación Nacional
	Ruiz-Eskide, Sergio	Senador Partido Democracia Cristiana
	Gazmuri, Jaime	Senador Partido Socialista
	Urenda, Beltrán	Senador Unión Demócrata Independiente
	Vergara, Raúl	Misión AGCI
	Sabat, Rafael	Misión AGCI
	Pineda, Marcia	Misión AGCI
	Soler, Enrique	Director Ejecutivo AGCI
	Palma, Aníbal	Embajador de Chile en Costa Rica

	Saffirio, Eduardo	Experto
	Escobar, Santiago	Experto
	Walker, Paula	Sec. Prensa Min. Planificación de Chile
	Lira Silva, Diego	Embajador de Chile en El Salvador
	Jara, Eduardo	Embajador de Chile en Nicaragua
	Araya, Eduardo	Embajador de Chile en Guatemala
PANAMA	Arias Calderón, Ricardo	Presidente Internacional Demócrata Cristiana
	Ortega, Oyden	Miembro Directorio Nac. Partido Revolución democrática
	Young, Gloria	Vicepresidenta Comisión Asuntos Mujer, Niño y Familia
	Benedetti, Leopoldo	Coordinador Bancada Legislador Partido Amulista
HONDURAS	Reina, Jorge Arturo	Vicepresidente del Congreso Nacional
	Asfura, Elías	Candidato Presidencial Partido Nacional
	Villeda Bermudez, Ramon	Candidato Presidencial Partido Liberal
	Acosta Bonilla, Manuel	Ex-Ministro de Hacienda
	Yllescas, Jorge	Analista Político, asesor Presidente Congreso Nacional
GUATEMALA	Soberanis, Caterina	Miembro Consejo Político Partido Demócrata Cristiana
	Duarte, Pablo	Diputado frente Republicano Guatemalteco (FRG)
	Montenegro, Nineth	Diputada Frente Democrático Nueva Guatemala
	La Rue, Frank	Presidente Centro Acción Legal p/ Derechos Humanos
	De León, Gladys	Diputada en Guatemala
	Garcias Regas, Carlos	Presidente del Congreso de Guatemala
	Rivera, Ana Lucrecia	Embajadora de Guatemala en Chile
NICARAGUA	Parrales, Roberto	Embajadora de Nicaragua en Chile
	Calero Portocarrero, Luis Adolfo	Presidente Partido Nacional Renovador
	Guzmán Areas, Luis Alberto	Presidente Unión Demócrata Cristiana

	Rizzo, Simeón	Alianza Liberal de Nicaragua
	Vivas, René	Dirección Nacional Frente Sandinista
	Torres Barrio, Manuel Jose	Embajador de Nicaragua en Costa Rica
EL SALVADOR	Carrillo, Hugo	Embajador de El Salvador en Chile
	Araujo, Walter	Diputado
	Domenech, Juan José	Presidente Partido Arena
	Jovel, Francisco	Diputado
	Rodríguez, Abraham	Secretario Gen Partido Renovación Social Cristiana
	Zamora, Rubén	Secretario Gen Partido Convergencia Democrática

PROGRAMA

SEMINARIO "TRANSICION DEMOCRATICA Y GOBERNABILIDAD: LA EXPERIENCIA REGIONAL"

MIERCOLES 10 DE JULIO

10:00 a 10:45

Inauguración del Seminario "Transición Democrática y Gobernabilidad: La Experiencia Regional". (Salón La Paz "A", Centro de Convenciones, Hotel La Herradura).

Presentación:

Sra. Disereé Segovia, Directora de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica.

Discursos:

Sr. Enrique Soler Garrido, Director Ejecutivo, Agencia de Cooperación Internacional de Chile

Sr. Leonardo Ganier, Ministro de Planificación de Costa Rica.

Sr. Fernando Naranjo, Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica

Conferencia Magistral

Elementos centrales para garantizar la gobernabilidad en una sociedad democrática contemporánea.

Sr. Luis Maira Aguirre, Ministro de Planificación y Cooperación de Chile

10:45 a 11:30

11:30 a 12:00 Presentación del Programa y Metodología de Trabajo. Constitución de los Grupos de Trabajo.

12:00 a 14:00 Almuerzo

14:00 a 17:00 Reuniones de los Grupos de Trabajo

Grupo A: Transición a la Democracia
"Salón Hibiscus".

Grupo B: Gobernabilidad
"Salón Jazmín".

Grupo C: Rol de los Partidos Políticos
"Salón Fucsia".

Grupo D: Modernización del Estado
"Salón Gardenias".

18:00 Recepción ofrecida por el Ministro de Planificación y Cooperación de Chile, Sr. Luis Maira Aguirre, a los participantes del Seminario.

Restaurant Tropicana, Hotel Herradura.

JUEVES 11 DE JULIO

09:00 a 12:00 Sesiones de Trabajo

Grupo A: Transición a la Democracia
"Salón Hibicus".

Grupo B: Gobernabilidad
"Salón Jazmín".

Grupo C: Rol de los Partidos Políticos
"Salón Fucsia".

Grupo D: Modernización del Estado
"Salón Gardenias".

12:00 a 14:00 Almuerzo.

14:00 a 17:30 Informe de Relatoria de Los Grupos de Trabajo.

Trabajo en Plenario

17:30 a 18:00 Presentación de las Conclusiones del Seminario "Transición Democrática y Gobernabilidad: La Experiencia Regional".

Conclusiones del Seminario por parte del relator principal (Nicaragua).

Salón La Paz "A", Centro de Convenciones. Hotel la Herradura.

18:00 a 18:45 S.E. el Presidente de la República de Chile y el Presidente de Costa Rica, clausurarán el Seminario "Transición Democrática y Gobernabilidad: La Experiencia Regional".

Salón La Paz "A", Centro de Convenciones. Hotel La Herradura.

19:30 Recepción ofrecida por el Vice Canciller de Costa Rica, don Rodrigo Carreras, a las delegaciones oficiales y las participantes en el Seminario de Gobernabilidad y en el Encuentro de Empresarios Chile - Centroamérica.

Salón Orquídea. Hotel Herradura.

VIERNES 12 DE JULIO

08:00 Partida de los Delegados Extranjeros