

## **LA GOBERNABILIDAD: UNA CUESTION CRUCIAL QUE NO PERMITE UN DESARROLLO HUMANO PARA TODOS**

**Este documento contiene información de diversos orígenes y ha sido confeccionado por el CNL (R) JOSE LUIS GARCIA y la PROFESORA ELSA BRUZZONE el 17 de agosto de 2005.**

El estado en que hoy se encuentran los países con menor grado de desarrollo en el mundo se torna desesperante, año tras año el número de pobres se incrementa y no existe un horizonte que permita vislumbrar la esperanza de un cambio que asegure un mejoramiento global.

En la fase en que se encuentran actualmente los procesos de globalización impuestos por la potencia dominante y sus aliados, el poder está cada vez más concentrado en las instituciones multilaterales. Estas incluyen la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), los bancos de desarrollo regionales, etc. Además este poder se concentra en los países industrializados más ricos, que dominan las actividades y la toma de posturas multilaterales, y en las empresas transnacionales que tienen gran influencia sobre los estados y organizaciones antes mencionados. Esta gran influencia no se concreta en obras en beneficios a la comunidad.

La "GOBERNABILIDAD" ha ido emergiendo, en consecuencia, como cuestión crucial en las políticas de desarrollo. La gran estrategia impuesta por las instituciones multilaterales para alcanzar el modelo de desarrollo del sistema neoliberal globalizado, que se dio a conocer en 1989 en el "Consenso de Washington", ha colocado a sus destinatarios, los países pobres, en situaciones críticas. Los instrumentos utilizados: programas de ajuste estructural; han logrado que la pobreza y la desocupación se adueñaran de sus habitantes y que los estados destinatarios se hayan visto entrampados en relaciones comerciales destructoras.

Las instituciones multilaterales, así como los países más ricos del norte reunidos en el "Grupo de los 7", han acusado de este gran fracaso a la "mala gobernabilidad de los países del Sur". Esta acusación ha sido utilizada por estas organizaciones, desde entonces, para justificar su resistencia a responder con generosidad a las demandas de ayuda y para cambiar esa estrategia de desarrollo. De a poco, las naciones del Sur, han comenzado a manifestar que mientras ellas trabajan por erradicar la corrupción y mejorar sus estructuras de gobierno, las instituciones multilaterales sufren de falta de elementos esenciales para garantizar una buena gobernabilidad: transparencia, participación y rendición de cuentas.

El cómo se saldrá de este laberinto y el cómo las instituciones y las políticas de gobierno mundial se desempeñarán durante los próximos años tendrán un gran impacto sobre el alcance y la calidad de la justicia y por ende, sobre la paz en el mundo de mañana, aunque hoy ya se ven algunos resultados.

La nueva gobernabilidad deberá ser más justa, más transparente, participativa y responsable hacia todos y en particular para los pobres, marginados y excluidos de la sociedad. Una gobernabilidad centrada en la gente, democrática y

participativa, o sea lo contrario de la actualmente impuesta que se centra en el mercado y es la que ha sido adoptada por las instituciones multilaterales. Este es el mayor reto que enfrenta hoy en día el sector social.

Será necesario para lograr imponer esos fines que los países del Sur y sus organizaciones populares arbitren y pongan en ejecución dos tipos de medidas:

1. Intercambiar información sobre las formas en que cada país y cada región del mundo sojuzgados por la estrategia globalizadora, han logrado una gobernabilidad más justa, que sea realmente transparente, participativa y responsable hacia todos y en particular los pobres y los que son marginados de la sociedad. Habrá que difundir ejemplos y modelos que permitan intercambiar aprendizajes que nos ayuden a comprender con mayor claridad la naturaleza de una “buena gobernabilidad” en todos los niveles de la sociedad.

2. La formación, organización y desarrollo de redes populares para una participación política, un ejercicio de control al gobierno y el desarrollo de propuestas alternativas ya que todo ello constituirá etapas claras en la promoción de un proceso democrático, participativo y eficaz desde las bases hasta los estamentos superiores

El objetivo es lograr una nueva, buena y real gobernabilidad. Aquí conviene analizar si ella es actualmente una preocupación al servicio de los pobres. El Secretario de la ONU Kofi Annan afirmó que la gobernabilidad es quizás el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo. El profesor Jeffrey Sachs, dentro del “Proyecto del Milenio” sostiene que *“para que el aumento de la inversión destinada a alcanzar los objetivos del desarrollo del milenio sea exitosa, se requiere un compromiso con la buena gobernabilidad”*.

Pareciera que la gobernabilidad es el eslabón perdido o la llave que abre la puerta del desarrollo y finaliza la pobreza. ¿Qué significa entonces el término gobernabilidad? Si se analizan las cuestiones que se agrupan bajo ese epígrafe, se encuentran una serie de propuestas de reformas muy heterogéneas. La agenda de esas reformas no ha dejado de crecer en los últimos años convirtiéndose en algo amorfo sin criterios definidos. Junto a la reforma judicial encontramos el aumento de la participación ciudadana; junto a las medidas anticorrupción aparece la necesidad de generar mecanismos de rendición de cuentas; junto a las destinadas a lograr una burocracia más eficaz se sitúan leyes que garantizan la propiedad privada. El fomento de los derechos políticos y civiles se sitúa al lado del diálogo con el sector privado..... “En un mismo lodo todos manoseados” como cantó Discépolo.

Algo de luz sobre la idea de gobernabilidad puede surgir de las respuestas a estas preguntas: ¿Quién y por qué promueve la idea? ¿Qué contenidos subraya y cuáles deja en segundo plano? ¿Cómo puede ponerse esta agenda al servicio de los sectores excluidos?

En los últimos años algunos países se han desarrollado y otros no terminan de entrar en ese camino. Durante la década de los 80 la respuesta neoliberal dominante en las instituciones financieras internacionales y en los gobiernos que las controlan fue sintetizada, como ya expresamos, por el “Consenso de Washington”. La receta impuesta a los países deudores enfatizó la liberalización y apertura de los mercados. La solución de los problemas del desarrollo vendría de la mano de los mercados que una vez despejados de las barreras que restringían su

eficacia, crearían riqueza y sacarían a los países de sus problemas. Conseguir que los precios fueran los correctos a través de los ajustes del mercado actuaría como una llave mágica.

Sin embargo pronto se vio que los programas de ajuste auspiciados no sólo tenían costos sociales altísimos, especialmente para los sectores más vulnerables, sino que tampoco eran capaces de generar el crecimiento que prometían. Para finales de los 80 el Banco Mundial ya decía que el ajuste económico en las regiones subdesarrolladas no daba frutos por culpa de la “mala gobernabilidad”. Poco a poco se fue cayendo en la cuenta de que los mercados por sí solos, sin una estructura institucional subyacente fuerte, no podían funcionar. Entonces se comenzó a decir que las instituciones eran importantes, cuando durante más de una década se las había olvidado, cuando no abiertamente rechazado. Estaba naciendo la agenda internacional de la gobernabilidad. Ello es, en última instancia, una cuestión de poder político y no únicamente algo que se puede solucionar mediante la aplicación de soluciones técnicas.

Las instituciones financieras internacionales, por mandato, tienen prohibido intervenir en materias de índole política de los países “clientes”. La expresión “gobernabilidad” les sirvió como pretexto para intervenir en política, como si no lo hubieran estado haciendo en forma subrepticia y sistemática a través del tiempo.

La primera generación de reformas de gobernabilidad se caracterizó por un lenguaje técnico, pero sobre todo, por estar claramente orientada al servicio del mercado. Lo importante ha sido siempre conseguir legislaciones que protejan el derecho de propiedad y reformas judiciales que no permitan incumplimientos de las obligaciones contractuales por parte de los clientes. Asimismo la corrupción y la creación de una burocracia eficaz también han sido - y lo siguen siendo - elementos fundamentales del discurso y práctica de la “buena” gobernabilidad por parte de las instituciones financieras internacionales. De este modo, con leyes protectoras y honrados funcionarios, se crearía un clima propicio para que los inversores confiaran sus ahorros y esa inversión es un prerequisite para el crecimiento, sinónimo del desarrollo. ¿Quién no ha escuchado este discurso del neoliberalismo globalizador?

Frente a este enfoque técnico y orientado al mercado propio de las instituciones financieras internacionales, han ido surgiendo en paralelo, desde las organizaciones sociales, otras perspectivas que influyen en lo político y en una nueva y buena gobernabilidad para los sectores excluidos. El centro de atención deja de ser el mercado y el crecimiento económico y pasa a ser el desarrollo humano. Este enfoque ha recalcado dos aspectos fundamentales: 1. lograr la participación y el incremento del poder de los grupos marginados y 2. el de la rendición de cuentas. Estos elementos son indispensables para los sectores empobrecidos, ya sea como un fin en sí mismo o como medios. Si concebimos el desarrollo humano como un proceso de ampliación de las capacidades y de la libertad de las personas, tener voz, ser tenidos en cuenta y participar, serán elementos indispensables que deben estar presentes en la propia definición de desarrollo. Son bienes en sí mismos. Además tales atributos son mecanismos para que los pobres puedan exigir mejoras en las políticas y servicios más adecuados a sus intereses. Son medios que refuerzan su posición para reclamar otras políticas que aumentarán las capacidades ya sea como empleados, consumidores, receptores de servicios públicos o simples ciudadanos.

Por ello decimos que la gobernabilidad es una cuestión de poder político y no algo solucionable con elementos técnicos. Es algo fuertemente contextual, como todo proceso político, y esa situación explica que ciertas pretensiones de aplicar recetas político - institucionales universales hayan fracasado. El reconocimiento de las particularidades de cada espacio no debe hacer olvidar los procesos globales que influyen en ellos.

Cuando se analiza cuales son las fuentes de una mala gobernabilidad, la agencia oficial sitúa todos los problemas en los propios países, en sus instituciones y en sus culturas. De esa forma las instituciones financieras internacionales parecen no darse cuenta de que los países ricos, sus grandes empresas y las organizaciones internacionales que ellos controlan, son a su vez parte fundamental del problema de gobernabilidad que asola a los países del Sur como consecuencia de las políticas y prácticas que ellos mismos imponen. Como se dice a propósito de la corrupción, ésta es como el tango: hacen falta dos para bailar. Sin embargo su auténtico centro de interés continúa siendo el mercado y el crecimiento económico e ignoran el desarrollo humano.

Por todo ello, una agenda de gobernabilidad al servicio de los sectores marginados remarca su dimensión política y la necesidad de distribuir el poder entre grupos sociales.

Por último podríamos definir, luego de este análisis, la gobernabilidad como algo que se refiere a la formación y administración de las reglas que regulan el espacio público, donde el estado y los agentes económicos y sociales interactúan en el proceso de toma de decisiones. O sea que atañe al proceso de formación de las políticas y a cómo los diferentes agentes afectados tienen la capacidad de influir o no en tal proceso.

Desde nuestra apreciación se deben realizar dos tareas principales:

1. Identificar y remover los obstáculos institucionales y regulatorios que impiden que los grupos sociales excluidos sean agentes políticos en dichos procesos de la toma de decisiones y
2. Trabajar para fortalecer las capacidades políticas de los pobres y sus posibilidades de establecer alianzas con otros sectores sociales para producir cambios que conduzcan a su inclusión social.

¿Cómo se pueden fortalecer las capacidades políticas de los pobres?, por principio ya hemos marcado al inicio de este trabajo dos tipos de medidas:

1. Intercambio de información y
2. La organización de redes para facilitar la participación de los marginados.

Recordemos que la unión hace la fuerza y que ella permitirá que ese sector mayoritario de la población recupere la autoestima y la confianza en la capacidad de organización comunitaria y de interlocución con agentes políticos y sociales, y en la formación de discursos e ideas movilizadoras para el cambio. La meta más preciada de la GOBERNABILIDAD debe ser el desarrollo humano para todos. Nadie regala nada, todo se obtiene con trabajo intenso y la unidad de muchos débiles nos hará más poderosos que los poderosos.