

PARA EMPEZAR A ENTENDER LA GOBERNABILIDAD

Jorge Ríos Briones
Universidad de Playa Ancha
jriosbriones@hotmail.com

RESUMEN

La gobernabilidad es considerada como uno de los elementos fundamentales en el gobierno de las naciones, es por eso que se hace necesario tener claridad conceptual para su entendimiento y tener en cuenta sus implicancias en los gobernados.

ABSTRACT

The governability is considered as one of the fundamental elements in the government of nations, which is why it has become necessary to have conceptual clarity so as to understand it and consider its implications for the governed.

PALABRAS CLAVES: Gobernabilidad, Gobierno, Participación, Concepto, Democracia.

KEY WORDS: Governability, Government, Participation, Concept, Democracy.

El Concepto

Existen varias formas de definir el concepto de gobernabilidad, ya sea con una definición de carácter amplia o restringida. Entre las acepciones más restringidas del termino, el concepto ha sido entendido "como la percepción que la sociedad tiene, en cada etapa, acerca de cuán garantizado

e inseguro es su proceso de gobierno, y de los factores de los cuales depende ese proceso"¹, visión que ha sido considerada limitada, puesto que en "este tipo de definiciones se tiende a indicar el tema de la estabilidad como el elemento distintivo del concepto y referirlo [solo] a las funciones de administración gubernamental"², y por cierto la intención no es limitar solo a un ámbito su competencia o campo de acción e influencia. Nos habla de otra dimensión de la gobernabilidad, como es "... la combinación de las reformas económicas orientadas al mercado, la configuración de sociedades más diferenciadas y complejas, y la diversificación de los intereses de la ciudadanía", multiplican y diversifican las demandas y exigencias al Estado"³, haciendo uso de los canales que la sociedad le ofrece con la finalidad de obtener beneficios, pero todo esto enmarcado en el mercado.

Es importante destacar que la noción de gobernabilidad desde una perspectiva etimológica, no se opone a la idea de cambio, de lo que se trata es de "revitalizar aquel componente que hasta el día de hoy se ha mantenido oculto, como condición de éxito de la conducción pública y política"⁴, centrada en todos los espacios de la sociedad. Es así como distintos autores han planteado que cuando nos referimos a la gobernabilidad estamos utilizando un concepto "polisémico", ósea, un "término que adquiere una connotación imprecisa y ambigua"⁵, o "que mueve inevitablemente a la confusión"⁶; "palabra atrapa todo"⁷ o "concepto elusivo"⁸. No sólo no existe consenso acerca del uso del término, sino que en distintas ocasiones es utilizado en sentido marcadamente opuesto y muchas veces denotando confusión en su manejo y uso.

El origen de la utilización reciente del término gobernabilidad está íntimamente vinculado a su inclusión como problema a abordar por la

- 1 Zumbado, Fernando. "La Gobernabilidad y la Modernización del Estado Democrático". En: Tomassini, L. Ed. ¿Qué espera la sociedad del Gobierno?. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile- Asociación Chilena de Ciencia Política, 1994.
- 2 Tomassini, Luciano Gobernabilidad y políticas públicas. En: Urzúa, R. y Agüero, F. Fracturas en la Gobernabilidad democrática. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile, 1998, pp. 32. De acuerdo, al autor su sentido original es "buen gobierno".
- 3 *Ibidem*. Pág. 45.
- 4 Gobernabilidad, profundización de la democracia y reforma del estado. Dimas Santibañez y. Artículo publicado en "Cuadernos del Segundo Centenario" N°2. Centro de estudios del Desarrollo (CED). Páginas 69 - 84.
- 5 Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Manuel Alcántara Sáez. Fondo de cultura económica. México. 1994. Pág. 16
- 6 *Ibidem*. Pág. 20.
- 7 *Ibidem*. Pág. 35.
- 8 *Op. Cit.* 2. Pág. 18.

"Comisión Trilateral" durante la década de los años 70, lo que queda explicado, ya que "... es el resultado de la constatación de un incremento en la insatisfacción y desconfianza que provoca el funcionamiento de las instituciones democráticas en los países desarrollados"⁹. La Comisión Trilateral adopta una interpretación "conservadora", del concepto de gobernabilidad al "... asociarlo principalmente con una sobrecarga de demandas sociales frente al Estado"¹⁰. Desde esta interpretación la ingobernabilidad está asociada, por un lado, a la falta de eficacia de los Estados para responder a los crecientes reclamos de la sociedad en el marco de las condiciones económicas existentes y, por otro, a la pérdida de confianza de la ciudadanía hacia los políticos y las instituciones democráticas al no encontrar cumplidas sus demandas. La esencia conservadora de esta postura está reflejada en la idea de que, al considerar es la ampliación de la democracia, la que al permitir la articulación de mayores demandas de la sociedad civil frente al Estado, se deslegitima como sistema, "y la democracia según este razonamiento cuando se profundiza, alimenta ofertas y demandas, vuelve ingobernable a la sociedad. La pérdida de confianza entre los electores y sus partidos, entre la ciudadanía y las políticas estatales ... produce estados de ingobernabilidad. Y como este tipo de sociedades no limita la participación popular, el resultado es una desconfianza hacia la democracia misma"¹¹. Desde la perspectiva de la Comisión Trilateral, gobernabilidad y democracia parecen ser dos términos contradictorios, donde "... un exceso de democracia significaría un déficit de gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente"¹². Por otra parte, desde esta visión, el único protagonista capaz de crear condiciones de gobernabilidad es la elite gobernante a partir de una determinada ingeniería social, de modificaciones en el nivel procedimental de los sistemas políticos o de apelar a la ayuda de los medios de comunicación para incrementar los niveles de legitimidad. De esta manera, las estrategias que se proponen frente a esta situación: disciplinar a través de mecanismos ideológicos o coercitivos a la sociedad, a fin de limitar su capacidad de demanda¹³. Estas perspectivas son retomadas para América Latina en los años 90, a partir de los documentos elaborados por los organismos de financiamiento

⁹ Concertación educativa y Gobernabilidad democrática en América Latina. Daniel Filmus. Revista Iberoamericana de Educación N°12 - Educación y Gobernabilidad democrática. Organización de Estado Iberoamericanos. Para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Pág. 45.

¹⁰ Huntington S. y otros. La democratización y sus límites. Después de la tercera ola. La Política. Revista de estudios sobre el estado y la sociedad. 1996. Pág.45.

¹¹ Ibidem. Pág. 58.

¹² Ibidem. Pág. 72.

¹³ Ibidem. Pág. 79.

internacional, en particular el Banco Mundial¹⁴ y el BID¹⁵, probablemente estos han jugado un papel fundamental en la reaparición del concepto en la arena de la política y las ciencias sociales de la región. Las Naciones Unidas definen gobernabilidad como "el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de una nación. La gobernabilidad se traduce en los procesos y relaciones en las que los ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses, hacen ejercicio de sus derechos y negocian sus diferencias"¹⁶. Los parámetros e indicadores de análisis que se consideran son la legitimidad, responsabilidad (o accountability), transparencia, y la participación en la formulación de políticas, así como la equidad política. De acuerdo con el documento final de "Formulación de Indicadores y Metodología de seguimiento de los Compromisos, Principios y Objetivos de la Declaración de Estocolmo", plantean que existen tres conceptos vinculados con la gobernabilidad: la gobernación, el buen gobierno, y la gobernabilidad propiamente dicha. Cada uno de estos conceptos trata de explicar la forma en cómo la autoridad política se debe adecuar frente a la demanda del respeto al estado de derecho y a la estabilidad política.

El buen gobierno, o buenas prácticas, es la expectativa normativa sobre el comportamiento adecuado de todos los actores, pero en especial del Gobierno y de su administración. Un buen gobierno aborda normas y prácticas como transparencia, formación cívica, combate la corrupción y garantiza la administración pública exitosa. La gobernabilidad implica la búsqueda de mantener el estado de derecho y fomentar la estabilidad política mediante la elaboración y ejecución de políticas de resolución pacífica de controversias, la motivación de la participación ciudadana y la ética administrativa.

Se considera, que producto de complejidad del concepto de Gobernabilidad, será útil construir indicadores para el análisis, tales como: pluralismo, participación, y diálogo entre sectores para mejorar la creación de consenso¹⁷. Un requisito importante de la gobernabilidad es la "transparencia"¹⁸, la que se entiende como "el ejercicio responsable y de

¹⁴ Governance and Development (1992). Pág. 145.

¹⁵ Ibidem. Pág. 149.

¹⁶ Gobernabilidad, transparencia y derechos humanos. Washington, Mayo 2000. (Documento país). Pág. 85.

¹⁷ Ibidem. Pág. 86.

¹⁸ Ibidem. Pág. 90.

rendición de cuentas de las instituciones y de sus gobernantes”¹⁹. La transparencia trata de fomentar la gobernabilidad mediante la promoción de la integridad o ética en los funcionarios y en las instituciones públicas y el control sobre el abuso de la autoridad y la corrupción. Los componentes de la transparencia que se han establecido dentro de la noción de gobernabilidad y del buen gobierno son: “honestidad e integridad, control y rendición de cuentas, fortalecimiento e independencia de los mecanismos e instituciones responsables del control y fiscalización (contraloría), definición consensuada de la estructura y función del Estado que garantice la administración de acuerdo con los principios de transparencia e integridad, y prevención, sanción, y combate de la corrupción”²⁰. Se considera que algunos ejemplos de los avances en la gobernabilidad en la última década son: “la libertad de expresión y un creciente espacio para que se desarrolle la sociedad civil y el combate de la delincuencia”²¹. Todos los elementos que la visión de la ONU considera, se encuentran relacionados con la gobernabilidad “práctica”, lo que posibilita el gobernar o como plantean, el “buen gobierno”, considerando estos elementos como estructurales.

Una definición de gobernabilidad con criterio operativo, es aquella que plantea que es la “relación entre los partidos políticos en la que los que se autocalifican y se ubican como oposición tienen una relación con el gobierno, con el partido e inclusive con la coalición de gobierno que permite llevar adelante determinado tipo de políticas, por ejemplo las políticas de Estado. La gobernabilidad es el ámbito donde se pueden desarrollar esas políticas”²². La gobernabilidad “requiere por lo menos cierta continuidad actitudinal”²³, construirla implica no sólo tener cierta proximidad sino que, independientemente de la proximidad, es un problema de actitud, de entender que es conveniente, necesario o imprescindible que exista eso o ser parte de eso, si no se cree en eso no hay gobernabilidad o no se es parte de esa gobernabilidad, argumento que no es tan claro cuando se replica diciendo que se requiere de la distancia necesaria para percibir con mayor claridad las decisiones que asentarán o desembocarán en estabilizar el sistema.

El concepto de gobernabilidad puede ser claramente ubicado en los movimientos conservadores, no obstante se busca darle legitimidad

¹⁹ Ibidem. Pág. 91.

²⁰ Ibidem. Pág. 93.

²¹ Ibidem. Pág. 105.

²² Gobernabilidad, coalición y cambio institucional. Oscar A. Bottinelli. Conferencia en el Centro de estudios estratégicos 1815, Montevideo. 12 de agosto de 1999. Pág. 45.

²³ Ibidem. Pág. 61.

vinculándolo a la idea de la democracia, de ahí que se hable frecuentemente de "governabilidad democrática"²⁴. Antonio Camou, plantea la posibilidad de "ser gobernado", esto es, "ejercer el poder eficazmente sobre otro(s), lo que debe ser una propiedad del Estado, este ejercicio del poder puede estar en contradicción con la democracia"²⁵, específicamente, retomando el Reporte Trilateral, se habla de una "crisis de gobernabilidad"²⁶, para referirse a una sobrecarga de las demandas sociales sobre los gobiernos democráticos, en sus palabras, "las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno se estanca"²⁷. La pretensión de la Comisión Trilateral fue que, "... ante la expectativa de la reducción del Estado es conveniente, por una parte, aliviar esas presiones sociales, privatizando la satisfacción de las demandas, de modo que el papel del gobierno se concentre en el ejercicio del poder. A esta idea se le llama gobernabilidad"²⁸. Es así como se plantea que existe "una tensión inevitable entre la gobernabilidad, la cual busca maximizar el consenso y la capacidad decisoria, y la democracia, cuyo ejercicio conlleva la expresión de múltiples intereses y conflictos"²⁹. Si la política emerge junto a la modernidad como "la instancia privilegiada de tal producción del orden, se encuentra expuesta a dos exigencias fundamentales: por un lado, la legitimación del orden, por otro, la conducción de los procesos sociales en función de dicho orden"³⁰. Según Camou, la gobernabilidad tiene grados, a saber, ideal, normal, déficit, crisis e ingovernabilidad.

Governabilidad ideal: es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente "neutralizados").

Déficit de Governabilidad: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios

²⁴ Governabilidad y desarrollo. Jesús Antonio Sánchez. México. Pág. 63.

²⁵ Ibidem. Pág. 74.

²⁶ Ibidem. Pág. 76.

²⁷ Ibidem. Pág. 87.

²⁸ Ibidem. Pág. 92.

²⁹ Ibidem. Pág. 97.

³⁰ Ibidem. Pág. 104.

"anomalías", las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economías, política, seguridad ciudadana, etc.)³¹. Otra visión es aquella que entiende la gobernabilidad como la "capacidad de desarrollar la necesaria sinergia entre demandas, necesidades y presiones de la sociedad, en sus distintas expresiones organizadas, y los gobiernos en los diferentes niveles del Estado: nacional, provincial y local"³². También se puede entender como "la cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales. La buena gobernabilidad significa cooperación efectiva entre estos actores para encontrar soluciones de interés general, las cuales deberían ser apoyadas ampliamente. La buena gobernabilidad por lo tanto incluye los procesos de toma de decisiones... y la construcción de representación, a la legitimidad democrática de la gestión de gobierno, a la capacidad de desarrollar mecanismos para receptar y resolver las demandas sociales más sentidas por la gente, generando instrumentación para que estos se efectivicen"³³. En síntesis, refiere a la eficacia con la que la acción de gobierno responde a esas necesidades y demandas diversas, las logre o no cubrir. La llamada "buena gobernabilidad"³⁴, implica generar metodologías o mecanismos innovativas que posibiliten que distintos actores la solución de las distintas demandas que desde las bases sociales hacen llegar, donde se va construyendo formas asociativas en base a la identificación y priorización de los distintos intereses. Estas mayores complejidades demandan movilizar recursos, generar mecanismos participativos en las tomas de decisiones.

El término gobernabilidad, reaparece hace algunos años sólo en tratados académicos especializados, "se ha vuelto hoy casi una palabra de uso común"³⁵. Tanto politólogos, dirigentes políticos y sociales, funcionarios gubernamentales y los medios masivos de comunicación hablan cotidianamente de los problemas de gobernabilidad en las sociedades contemporáneas, muchas veces sin la claridad y conocimiento del tema. Por cierto, que en estos días exista una creciente preocupación por la gobernabilidad de las democracias, elemento que no es un dato menor, se cree que el tema comenzó a ser preocupación de los políticos y estudiosos "desde mediados de los años setenta, coincidiendo con la crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el

³¹ Ibidem. Pág. 110.

³² Construcción de ciudadanía, condición de Gobernabilidad. Noticias boletín. Julio / septiembre de 2000. CINU - ONU. 145.

³³ Ibidem. Pág. 151.

³⁴ Ibidem. Pág. 156.

³⁵ Ibidem. Pág. 161.

agotamiento del llamado "Estado de Bienestar"³⁶. En América Latina, la discusión regional sobre las cuestiones de gobernabilidad estuvo enmarcada por tres complejos procesos que comenzaron a desarrollarse durante la década de los ochenta: el proceso de crisis; ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas³⁷. Pero el debate latinoamericano no se nace de la nada, se vio animado por algunas experiencias particularmente traumáticas que atravesaron las democracias latinoamericanas³⁸. Es así como el "manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o la desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes, o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática, debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, han sido algunos factores típicos que provocaron situaciones de "ingobernabilidad" en los países latinoamericanos durante los últimos años"³⁹. A pesar de reconocer la importancia, tanto en el mundo académico y en el debate político de la gobernabilidad, se nota la falta de claridad en su manejo y el reconocer sus implicancias en la democracia. Es así como, un dedicado estudioso de este tema ha reconocido que, "marcado por implicaciones pesimistas (crisis de gobernabilidad) y a menudo conservadoras, el término se presta a múltiples interpretaciones"; por tal razón, agrega, "no es tarea fácil extraer de la literatura especializada, vasta pero poco sistematizada, amplia pero a menudo confusa, hipótesis claramente planteadas"⁴⁰.

Los tres problemas de la gobernabilidad

Una definición de diccionario nos diría que gobernabilidad significa, literalmente, "calidad, estado o propiedad de ser gobernable"⁴¹; gobernable significa "capaz de ser gobernado"; mientras que su opuesto, ingobernable, designaría aquello que es "incapaz de ser gobernado". Naturalmente, la

³⁶ *Ibíd.* Pág. 78.

³⁷ *Ibíd.* Pág. 47.

³⁸ Nota: Casos de Perú, Argentina, Venezuela y Colombia (a modo de ejemplo).

³⁹ *Ibíd.* Pág. 58.

⁴⁰ *Ibíd.* Pág. 35.

⁴¹ Diccionario de la Lengua Española. 21 ed. Madrid. 1992.

gobernabilidad (o ingobernabilidad) no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de cualquiera de los dos términos de lo que podemos llamar la "relación de gobierno"⁴² (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados), sino como una dimensión específica de esa relación. En otras palabras, no es un Estado o gobierno lo que permite gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la "... relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad". El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino que también adquiere relevancia práctica: "la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recae, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad"⁴³.

Angel Flisfisch nos dice: "se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos, considerando principalmente las dimensiones de la "oportunidad", "efectividad", "aceptación social", "eficiencia" y "coherencia" de sus decisiones"⁴⁴. En el mismo sentido se expresan Xabier Arbós y Salvador Giner, aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que la gobernabilidad es la "calidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo"⁴⁵.

Se presentan las referencias a la problemática de la gobernabilidad planteada por los autores del Reporte Trilateral, y que pasa por ser el esquema interpretativo básico de la cuestión. Para el Reporte Trilateral, la "crisis de gobernabilidad consiste en un estado de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales ("sobrecarga") y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos"⁴⁶,

⁴² Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral publica el presente Antonio Camou. Pág. 45.

⁴³ *Ibidem*. Pág. 47.

⁴⁴ *Ibidem*. Pág. 50.

⁴⁵ Arbós, Xabier y Giner, Salvador. Gobernabilidad. Ciudadanía en la encrucijada mundial. Siglo XXI editores. México - España. Pág. 48.

⁴⁶ *Op. Cit.* 32. Pág. 59.

así se plantea en la Introducción del Reporte, "el dilema central de la gobernabilidad de la democracia [es que] las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca"⁴⁷.

La gobernabilidad es importante porque tiene relación con la capacidad de desarrollo de una sociedad, de resolver pacíficamente los conflictos internos, la calidad de vida de los ciudadanos, y la capacidad de sobrevivencia de un Estado-Nación como tal⁴⁸. Cuando se habla de capacidad de desarrollo de una sociedad y considerando que la temática de gobernabilidad está estrechamente vinculada al desarrollo. La gobernabilidad y el desarrollo son factores intervinientes. En un país si no hay buena gobernabilidad no hay desarrollo y si no hay desarrollo no hay gobernabilidad efectiva. Se puede desafiar estas relaciones a corto plazo, pero no a mediano y largo plazo. En el Siglo XXI con el fenómeno de la globalización todos los países en el mundo estarán compitiendo con todos los demás países, en condiciones de igualdad y/ o de desigualdad. La competitividad sistémica de cada país será determinado por todos los factores. Sin una buena gobernabilidad un país no podrá competir aún si posee todos los demás factores necesarios, con riesgos de entrar en la marginalidad competitiva o quedar fuera de ella contribuyendo así a esquemas existentes de desigualdad. Esto es así porque la ingobernabilidad o la gobernabilidad incipiente y vulnerable en un país es directamente proporcional al atraso, a la desinversión y a la pérdida de riqueza nacional y por tanto también es directamente proporcional al aumento de la pobreza y de la hambruna. Este es el caso porque la gobernabilidad es necesaria para combinar a los factores en un conjunto efectivo. En suma, estar "en mejores condiciones para la competitividad sistémica, de la globalización y el desarrollo, es prepararse para nuevos estadios con predominio de gobernabilidad democrática"⁴⁹. La capacidad de resolver pacíficamente los conflictos internos es fundamental, dado que en toda sociedad hay intereses contradictorios, en algunas sociedades estos son resueltos pacíficamente por medios institucionalizados considerados legítimos y equitativos por los afectados. En otras sociedades los conflictos se expresan por medios directos, incluyendo los violentos, que resultan en bajos niveles de seguridad ciudadana. Los conflictos debilitan la gobernabilidad, pero a la vez es necesario fortalecer la gobernabilidad para resolver los conflictos. Salir de

⁴⁷ Ibidem. Pág.78.

⁴⁸ Paquete Educativo en Gobernabilidad (Documento Base). La Construcción de la Gobernabilidad Democrática, Bases conceptuales y opciones de acción. Enero de 1999. Pág. 14.

⁴⁹ Ibidem. Pág. 16.

este círculo vicioso es necesario para superar a los conflictos y lograr la estabilidad básica. La estabilidad básica es imprescindible para que una sociedad pueda en primer lugar ponerse de acuerdo en la identificación de los problemas centrales que le afectan y segundo lugar atender con mayor propiedad las opciones de solución y más globalmente los retos del desarrollo y el bienestar de los pueblos. La gobernabilidad puede contribuir a mejor calidad de vida de los ciudadanos en la medida que puede condicionar positivamente al desarrollo y a la resolución pacífica de los conflictos, la participación de la sociedad en las definiciones de políticas nacionales que afectan sus vidas de tal manera de elevar los niveles de seguridad ciudadana, de la dignidad humana y la calidad humana. La historia es implacable con los países ingobernables. El fenómeno de la globalización tiene corolario que las identidades primarias y locales adquieren mayor importancia. Viene a ser el nivel donde todavía se puede incidir en decisiones que afectan la calidad de vida. Los Estados con bajos niveles de integración o adaptación, o que no satisfacen necesidades básicas de la población en forma crónica, incluyendo la seguridad ciudadana⁵⁰, corren el peligro de desmoronamiento. O sea la gobernabilidad también es importante al tratar sobre la capacidad de sobrevivencia misma de un Estado Nación como tal. Se puede percibir la necesidad de gobernabilidad cuando se enfrentan situaciones complejas al desarrollo del gobierno, esto es, aquellos momentos caracterizados por la ingobernabilidad y por las crisis: Sobrecarga de demandas y crisis fiscal del Estado; Crisis de la democracia; y Crisis de la racionalidad⁵¹.

Enrique Correa destaca que el concepto de gobernabilidad ha sufrido evoluciones, tantas que llamamos del mismo modo a cosas bien distintas. En rigor, el punto teórico en el que el tema de la gobernabilidad estaba puesto en los años 1970 y 80, era la "... constitución de instituciones fuertes, capaces de constreñir demandas sociales que pudieran complicar la puesta en marcha de las reformas y del modelo económico. Se refería al puro reforzamiento del límite de la razón de Estado. Con el desarrollo del fenómeno democrático, cada vez más, gobernabilidad empieza a comprenderse y a medirse en grados, tanto cuanto más fluida sea la relación del Estado con los ciudadanos; cuanto las instituciones republicanas, las instituciones estatales, sean capaces efectivamente de ganar legitimidad ciudadana"⁵². Este concepto hace reposar la gobernabilidad no sólo en el

⁵⁰ *Ibíd.* Pág. 25.

⁵¹ *Ibíd.* Pág. 26.

⁵² Participación ciudadana y gobernabilidad. Enrique Correa, licenciado en Filosofía. Investigador de FLACSO, y Profesor de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública, Instituto de Ciencia Política de

entendimiento político de las fuerzas sustantivas en torno a políticas de Estado, eso ha sido la gobernabilidad desde que se empezó a hablar de ella, sino también "en la coalición societal conformada por la percepción de beneficios compartidos en relación con el modelo en curso que tienen todos los sectores. O dicho de manera negativa, de los perjuicios catastróficos que podría acarrear el fin o la transformación del modelo"⁵³.

la Universidad de Chile. Primer seminario conceptual sobre participación ciudadana y evaluación de políticas públicas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Chile, en su programa de investigación "Participación Ciudadana en Evaluación de Políticas Públicas", que cuenta con el apoyo de la Fundación. Pág. 25.

⁵³ Ibídem. Pág. 31.