

GLOBALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD*

Hoy en día nos encontramos inmersos en una sociedad en la que se han reducido los espacios geográficos y modificado la percepción del tiempo; una sociedad que es partícipe de ciertos problemas que presentan una marcada interdependencia a nivel mundial, ya que no es posible encerrar determinados fenómenos en el ámbito de un país, y mucho menos que sea éste quien les pueda dar una respuesta, pues la misma será parcial. Se dice, entonces, que estos problemas han alcanzado una dimensión global.

Así, entre esos problemas globales sobresale la *incertidumbre internacional* generalizada tanto a corto como a mediano plazo. Los aspectos políticos muestran un mundo incierto, desunido, con crecientes desigualdades económicas y sociales. Todavía encontramos países y regiones en donde imperan sistemas autoritarios, en donde se conculcan los derechos humanos y no priva el respeto a la ley.

También ha surgido un nuevo tipo de incertidumbre asociada ya no sólo al vértigo de la modernidad, sino que se deriva de la acción del hombre sobre la naturaleza. Aún en los países pobres existe la extendida convicción de que la mayoría de las catástrofes naturales son, en sentido estricto, carencias graves en la previsión humana.

La incertidumbre de hoy en día tiene que ver con la acumulación y con la velocidad de los cambios. Las innovaciones tecnológicas en las comunicaciones parecen multiplicar la cantidad de los cambios con la experiencia de su simultaneidad. La aceleración de la innovación científica, pero también cultural y social, refuerza la experiencia actual de la vida moderna.

El *deterioro ambiental* también es un problema que se ha internacionalizado. Un gran número de personas, y sus hábitos de consumo, han estado dañando el ecosistema mundial durante el presente siglo, a tal

* Palabras pronunciadas durante la VIII Asamblea Plenaria del Consejo Empresarial de América Latina, Quito, Ecuador, 6 de septiembre de 1997.

grado que lo que está en peligro es el sistema en su conjunto y no sólo las diversas partes del mismo. El aumento de la industrialización, con su consecuente consumo creciente de materias primas, es el principal factor de deterioro ambiental. También el impulso demográfico de los países en vías de desarrollo ha producido impactos negativos en el ambiente, como la enorme deforestación, en la que se han destruido amplias regiones de bosques y pastos, lo cual ha disminuido la capacidad de la agricultura global para autorrenovarse. El daño ecológico continúa incrementándose; hay más ciudades con atmósfera deteriorada, más ríos contaminados, lagos muertos, más residuos industriales no destruidos, suelos erosionados, tierras degradadas, y sigue aumentando, año con año, el área desertificada.

Merece especial mención el problema relativo al extraordinario *crecimiento poblacional*, principalmente en los países en vías de desarrollo, ya que la situación de los países ricos es diferente, pues los índices de natalidad son bajos, y lo que se pretende, más bien, es estimular el crecimiento demográfico mediante políticas pronatalistas. A principios de siglo, la población mundial era de alrededor de 1,700 millones de personas, pero para 1990 alcanzábamos la cifra de 5,200 millones, y en 1994, cuando se celebró la Tercera Conferencia sobre Población y Desarrollo, se estimaba en 5,700 millones. De esta última cifra, el 23% de la población habita en países desarrollados, y el restante 77% en países en vías de desarrollo. Actualmente, la población mundial asciende a alrededor de los 6,000 millones. Los incrementos anuales superan los 90 millones, y así se mantendrá hasta pasado el año 2015, en que se prevé, por Naciones Unidas, un mínimo de 7,300 millones de habitantes y un máximo de 8,000 millones. La explosión demográfica en una parte del mundo y la tecnológica en otra no ayuda a la estabilidad del orden internacional.

Entre las consecuencias de esta explosión demográfica se puede mencionar la *emigración*, que conlleva la pérdida de control sobre las fronteras nacionales con su consecuente alteración étnica y cultural. Se producen estos movimientos humanos de los países en vías de desarrollo hacia los países desarrollados como consecuencia de la pobreza y de la falta de empleo. La migración internacional aumentará por varios decenios mientras no se mejoren las condiciones de desarrollo económico y social y de absorción de la fuerza de trabajo en esos países. Se trata de un problema de seguridad mundial que afecta a las estructuras inter-

nas de los países industrializados, ya que es una de las formas más primitivas de esperanza social de los países pobres.

La dinámica demográfica también provoca un desequilibrio en la *situación alimentaria*. Es necesario incrementar la productividad de la tierra cultivable con que se cuenta, ya que de otro modo aumentará la malnutrición y la hambruna. Además, el ritmo de crecimiento de la producción agrícola global ha disminuido considerablemente debido, en buena parte, a las intensas sequías ocurridas en varias partes del mundo. Se puede decir que, en general, la producción de alimentos se ha mantenido hasta ahora a la par del crecimiento demográfico, pero su distribución ha sido muy desigual.

Ante esta situación, la ayuda alimentaria resulta ser un paliativo necesario, pero tiene el inconveniente de agravar el problema, ya que se aumenta la dependencia de los países más pobres respecto a los más ricos, y una interrupción o disminución de esta ayuda en estas circunstancias podría intensificar la emigración de los países con déficit alimentario. Otras posibles soluciones consisten en ayudar a los países más pobres a aumentar la superficie de tierra cultivable o bien a incrementar la eficiencia de los agricultores. No obstante, parece que la mejor respuesta reside en la biotecnología como técnica que utiliza organismos o procesos vivos para crear o modificar productos, mejorar plantas o animales o desarrollar microorganismos para usos específicos. La biotecnología facilita pero complica nuestro dilema global, ya que no es fácil saber si nuestra sociedad puede enfrentarse a las consecuencias económicas y sociales de un desplazamiento de la población rural en gran escala hacia la agricultura modernizada o a las ciudades, ya que el proceso de producción de alimentos biotecnológicos disminuye la necesidad de la mano de obra.

Otra gran preocupación internacional consiste en los 1,000 millones de personas que se encuentran en condición de *pobreza extrema o miseria*. Es difícil que estas personas constituyan una proporción decreciente a futuro si no se lleva a cabo una reorientación de la economía en favor de los estratos menos favorecidos de la sociedad, lo que implica alimentación y nutrición, salud, educación, capacitación y vivienda en cantidad y calidad suficientes, infraestructura urbana y acceso a recursos naturales donde corresponda, con los servicios necesarios para que esos objetivos se logren.

Las políticas de pleno empleo no son por ahora viables, y todos los gobiernos reconocen los peligros del *desempleo*, el nuevo fantasma que recorre el mundo. La mayoría de las sociedades industriales no han creado fuentes de trabajo; antes al contrario, las han disminuido. Estamos ante una sociedad dominada por la “era de la información”, lo que significa que las nuevas tecnologías y la creciente automatización han reemplazado a los trabajadores y al mismo tiempo han aumentado la productividad. Aquéllos, sin embargo, no encuentran acomodo ni en el sector de los servicios tradicionales ni en el nuevo sector del conocimiento.

Otros problemas globales que también reclaman la cooperación internacional, junto con un decidido apoyo nacional, para lograr su erradicación, son el terrorismo, el tráfico de drogas y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

Cuando nos encontramos ante la internacionalización de los mercados de bienes, servicios y factores de producción, así como ante empresas capaces de concebir su desarrollo en escala mundial y formular para ello estrategias de producción, comercialización y gestión, estamos propiamente hablando del fenómeno de globalización. En este sentido, deben diferenciarse las dos esferas que conforman el concepto de globalización o, dicho de otra forma, la internacionalización o mundialización y la globalización. Aquéllas hacen referencia a la universalización de determinadas cuestiones, como la del medio ambiente, crecimiento demográfico y pobreza, por citar sólo algunas. Se trata de problemas con un alcance planetario que requieren respuestas necesariamente de carácter global. La globalización, en cambio, se encuentra vinculada a los mercados en los que se pretende una supuesta desaparición del Estado y las economías nacionales que sólo constituyen una expresión de deseos de los intereses dominantes.

La globalización, en estricto sentido, conlleva la idea de que la mayor parte de los recursos de la economía mundial están bajo el control de actores transnacionales, como los mercados financieros globalizados, por lo que la capacidad de resolver sobre la asignación de recursos, la acumulación de capital, el cambio técnico y la distribución del ingreso radica en centros de poder transnacional.

Son los mercados globales los que disponen cuál es la suerte de cada país integrante del orden mundial. La soberanía de los Estados en materia económica y financiera ha sido trasladada a aquéllos. Esta visión,

que es calificada de fundamentalista, plantea que el dilema del desarrollo en un mundo global ha desaparecido, tomando en cuenta que las decisiones principales no las adoptan las sociedades y sus Estados, sino los agentes transnacionales. Los Estados sólo pueden adoptar *políticas amistosas* para los mercados y funcionales a los intereses dominantes que se materializan en la apertura de la economía, la desregulación de los mercados reales y financieros, el equilibrio fiscal, la estabilidad de los precios y la reducción del Estado a las expresiones mínimas de seguridad y orden jurídico.

Somos de la idea de que hoy en día no es posible detenerse en esta visión fundamentalista de la globalización, ya que vista de esta manera es motivo de fundadas y diversas críticas. Una de ellas, de carácter primordial, es que no se reconocen las diferencias entre los países desarrollados y los menos avanzados, a tal grado que se habla de “ganadores” y “perdedores”. En la globalización, entonces, se da una visión contradictoria, ya que podemos hablar tanto de oportunidades de crecimiento o de desarrollo estable, como de riesgos originados por la interdependencia de economías entre los diversos países producto de la integración, en la que se busca la participación en las corrientes mundiales de comercio e inversión y en donde se requieren niveles competitivos de eficiencia productiva. Desde este punto de vista es posible hablar de ganadores y perdedores o, mejor aún, de luces y sombras en la globalización. Ello es cierto también hacia el interior de los países, ya que su apertura al exterior sólo es aprovechada por segmentos reducidos de la sociedad, mientras que amplios sectores carecen de la competitividad necesaria para adaptarse a las nuevas circunstancias.

Estamos en presencia de una competencia en la que participan todos los países, pero la dirigen aquellos con una mejor economía y en la que el criterio que más prevalece es el cuantitativo, por lo que el cambio previsto en este nuevo orden económico internacional ha sido producto, nuevamente, de las fuerzas históricas de siempre, que han controlado este proceso de integración económica.

Esta competencia propicia un juego de intereses en donde encontramos ganadores y perdedores, pero hay que advertir que la ganancia o la pérdida no puede asignarse predeterminadamente y con exclusividad a los países desarrollados o en desarrollo, aunque en lo general parece ser así. En efecto, hay que tomar en cuenta que también un país por naturaleza ganador puede ser perdedor, puesto que a su interior puede tener

problemas económicos o sociales fuertes, como, por ejemplo, el alto nivel de desempleo o un crecimiento económico mínimo (la OCDE ha estimado el crecimiento de los países industrializados en aproximadamente 2.6%; Japón ha tenido un crecimiento casi imperceptible del 0.3%, y Estados Unidos, del 3%).

Si de beneficios hemos de hablar, hay que destacar que los mismos van ligados al comercio internacional que es impulsado por el grupo de países que constituyen los motores del crecimiento mundial, esto es, América del Norte, la Unión Europea, Asia-Pacífico y América Latina.

Los perdedores en este fenómeno de interdependencia económica los hay en todos los países, ya sean desarrollados o en vías de desarrollo, pero dentro de ellos podemos indicar a las empresas medianas y pequeñas y al sector agropecuario, que no pueden mantenerse en un buen nivel ante la nueva competencia. Finalmente, hay que destacar que, de alguna manera, todos somos perdedores en la medida en que este crecimiento económico no se realice de una manera más justa y sustentable, ya que los problemas económicos se suman a los rezagos sociales ya acumulados, llegando incluso a incidir en los niveles de pobreza y, por lo tanto, en la inestabilidad social y política.

Una segunda crítica consiste en que, al contrario de lo que se sostiene en la visión fundamentalista, la mayor parte de las transacciones económicas no se realizan en los mercados globales, sino en los nacionales. Más del 80% de la producción mundial se destina a los mercados internos, alrededor del 90% de los trabajadores del mundo producen para los mercados de sus respectivos países y la contribución a la acumulación de capital en la economía mundial por parte de las filiales de las corporaciones transnacionales representa sólo el 5% del total.

Todo lo anterior nos lleva a considerar que la mayoría de los recursos disponibles en la economía mundial están bajo el control de los actores públicos y privados de los países; consecuentemente, la acumulación de capital, el cambio técnico, el aumento de la productividad y la distribución del ingreso dependen de las decisiones de estos agentes. El desarrollo descansa, en primer lugar, en factores endógenos, como la modernización del Estado, la estabilidad institucional y los equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, no pueden dejarse a un lado las exigencias que impone la globalización, toda vez que el desarrollo de los países se encuentra configurado dentro de un orden global al que obedecen las inversiones, el comercio y las migraciones internacionales.

Por esta razón, revisten una gran importancia las estrategias de inserción de los países en el orden mundial, de manera tal que la historia del desarrollo y subdesarrollo de los países podría escribirse en función de la forma en que cada uno ha resuelto su inserción.

Como bien se indica, vivimos en un mundo paradójico, en el que coexisten fuerzas globales de enorme gravitación con la presencia insoslayable de los factores internos. Pero la resolución del dilema del desarrollo en un mundo global sigue descansando en el ejercicio de la libertad con que cuenta cada país, que al aceptar incondicionalmente las reglas de juego establecidas por la globalización ha sido más bien por los factores internos que por las restricciones del contexto externo.

Al participar los países en el fenómeno de globalización, la insensible actitud de quienes más poder tienen ha obligado a la región a ir en busca de su integración, buscando los vínculos cooperativos y preservándolos en un marco de reciprocidad sin que nadie sobrepase el esfuerzo mancomunado. Por ello, es obligación ineludible de un mundo globalizado consolidar la fuerza moral necesaria para asumir sostenidamente la responsabilidad y el riesgo de decisiones autónomas. Si estamos de acuerdo en que nos encontramos ante una situación nueva en la que se constata el aumento de los intercambios mundiales, el papel de las nuevas tecnologías y la multipolarización del sistema de producción, ello no significa que la globalización constituya un sistema mundial autorregulado y, por tanto, la economía escapa a los controles políticos. Somos conscientes de que cualquier política que no tome en cuenta el proceso de globalización tenderá a convertirse en una retórica de la impotencia; sin embargo, toda adaptación pasiva a los dictados de la globalización excluye a la mayoría de la población de nuestros países e impide su desarrollo.

El gran reto de la globalización es *lograr su gobernabilidad*, la cual podrá traducirse en una integración en las diversas esferas de la economía, pero con un impulso de voluntad alrededor de un proyecto político de alcance global. Gobernar la globalización es restituirle a nuestros pueblos y a los otros pueblos del mundo el derecho humano al futuro, pues si no se logra éste se condena a la mayoría de la población, especialmente a sus sectores más pobres, a cancelar toda posibilidad de imaginarse un futuro mejor en su propio entorno.

Podemos hablar, entonces, de una integración que rehusa la visión fundamentalista de la globalización en la que los mercados la conducen

soberanamente y que acepta la idea de un desarrollo sostenible en el que se incluyen las dimensiones económica, social y cultural. Se pretende lograr un aumento de la productividad, junto con el empleo, compatible con la elevación de la calidad de vida de los pueblos latinoamericanos. La integración, por tanto, incorpora valores fundados en la equidad, en el reparto de los frutos y de las oportunidades de desarrollo entre los países latinoamericanos y dentro de las sociedades nacionales.

Esta *integración sostenible* debe ser esencialmente una construcción política que resulte de la interacción entre los mercados y la acción pública. Se pretende que esta última asegure los equilibrios macroeconómicos, expanda el empleo, promueva la solidaridad y fortalezca la capacidad de decisión de su propio destino en un mundo global. En esta integración se deben concebir los acuerdos regionales, pero como zonas preferentes de comercio dentro de las cuales los agentes económicos y sociales conciertan estrategias y políticas activas.

Si el mercado requiere de la acción pública para desplegar sus bondades, entonces, le corresponde al Estado reformarse y modernizarse, pues es la forma en que se podrá gobernar la globalización y desarrollar una política de inclusión. No se pretende regresar al Estado empresarial manteniéndose al margen de criterios de eficiencia económica, pero tampoco es correcto sostener, como se ha venido haciendo, el peligroso debilitamiento del poder del Estado, tanto en su capacidad reguladora de la vida económica y social, como en su función correctora de los resultados negativos del mercado. Gobernar la globalización en el difícil contexto actual requiere de un Estado vigoroso con capacidad de innovación que integre criterios políticos y técnicos en la toma de decisiones. No debe ser aceptable que en aras de facilitar el efecto de la globalización se realice una reducción mínima del Estado declarándose incapaz de satisfacer demandas y expectativas de las clases medias y populares.

Queda, pues, establecido que existe una relación entre la globalización y las políticas públicas. En los países subdesarrollados poco influyen estas últimas en las decisiones mundiales, ocurriendo exactamente lo contrario en las naciones desarrolladas, cuyo peso en las negociaciones internacionales es mayor; por eso mismo, se requiere del fortalecimiento de los Estados, principalmente de los menos desarrollados, lo que de alguna manera se empieza a lograr en el fenómeno regional, en donde el surgimiento de organismos supranacionales parece ir de la ma-

no con el fortalecimiento de las entidades subnacionales. De esta manera, lo nacional-regional opera como el contrapunto dialéctico de la globalización.

Pero, a pesar de lo anterior, el Estado debe reforzarse internamente con objeto de poder participar en la gobernabilidad de la globalización, y para ello se requiere recurrir a la gobernabilidad interior. En la medida en que un país realice una política de buen gobierno se podrá participar mejor en la globalización y se podrán obtener mayores beneficios.

En su acepción general, la gobernabilidad significa la razonable capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad, de donde podemos deducir que dicho término, en estricto sentido, es un proceso de conducción de los asuntos públicos hacia determinados objetivos, en un tiempo dado, tomando en cuenta a los diversos grupos en relación con su poder real. Se ha acudido frecuentemente a este término en su acepción negativa; esto es, cuando hay un problema de gobernabilidad en un Estado o bien cuando se llega a un estado de ingobernabilidad.

Consideramos que al referirnos a la gobernabilidad hay que tener presentes dos visiones que, a pesar de completarse recíprocamente, en ningún momento deben confundirse. Por un lado, la constitución legítima de un gobierno y, por otro, la eficacia de ese gobierno en la dirección y ejecución de sus políticas.

En el primer caso, la instauración de un gobierno debe efectuarse en lo que podemos considerar un ambiente de democracia tradicional, en el que sean los gobernados quienes elijan a sus gobernantes. De esta manera, los gobiernos contarán con una legitimidad “de origen”, que debe haberse expresado a través de los cauces correspondientes previstos en los sistemas jurídicos electorales que deben regular, adecuadamente, los procesos y los agentes que intervienen en él, tanto a nivel de las autoridades electorales como a nivel de participación de los partidos políticos y las asociaciones análogas. Pero contar con normas jurídicas que prevean la transparencia y la regularidad de todo el proceso electoral en sus fases de organización, de ejecución y de supervisión por parte de las autoridades correspondientes no es suficiente.

La crisis de prestigio y de credibilidad de los partidos políticos conspira contra la gobernabilidad, ya que ellos constituyen los pilares del sistema democrático. Actualmente, es opinión común que los partidos han perdido representatividad, por lo que los pueblos desconfían de

ellos. El mal comportamiento de sus dirigentes ha mermado su prestigio y, en algunos casos, su legitimidad. No es difícil encontrar diferencias entre las aspiraciones populares y los objetivos de los partidos. Aunado a ello, hay que tomar en cuenta que su poder se volatiliza con extrema facilidad de una elección a otra, lo cual denota su poca consistencia, su inestabilidad y el alto índice de volubilidad de sus miembros.

Aún hay todo un camino por recorrer en lo que respecta a la vida interna de los partidos políticos y en concreto a sus procesos de selección interna, con las consiguientes modalidades inherentes a cada país.

Esta legitimidad de origen también está en estrecha relación con el financiamiento de los partidos políticos. Incluso, puede advertirse que en las democracias desarrolladas el sistema de financiamiento determina que la vida de aquéllos, junto con la designación de sus candidatos, está influida por grupos de poder económico, ya sean locales o nacionales, sobre todo si tomamos en cuenta el elevado o creciente costo de las campañas políticas. Somos de la opinión de que es preferible, en principio, establecer un régimen que se apoye en el financiamiento público, pero que permita, asimismo, la participación del privado en una proporción limitada. No se nos oculta que esta posición puede acarrear ciertos problemas, especialmente al fijar los criterios de distribución, pero en todo caso serán de menor envergadura que los inherentes al “cobro de una factura” durante el ejercicio del poder.

Otra preocupación consiste en que esta legitimación debe ser producto del ejercicio de una democracia real, en donde los ciudadanos participan conscientemente y con conocimiento de causa, y ello se consigue elevando los niveles de educación y de información en general. De no ser así, esta democracia de origen habrá comenzado con una grave imperfección.

La gobernabilidad y la democracia son dos conceptos distintos, aunque relacionados. La gobernabilidad requiere la representación de los grupos en relación con su poder real, y la democracia, en cambio, requiere de la representación de los grupos en relación con el número de adherentes expresados en votos. Ello significa que la gobernabilidad no se deriva de la democracia, pero tampoco ésta de aquélla, lo que lleva a rechazar la idea según la cual la cuestión de la gobernabilidad sólo se plantea en los regímenes democráticos, pues ha habido democracias con un alto grado de ingobernabilidad y dictaduras gobernables.

La democracia es un elemento de carácter originario o previo, pero también de carácter posterior o eficaz. En este sentido, no es lo mismo que un gobierno haya nacido democráticamente que gobernar democráticamente. Entre ambos conceptos se debe establecer una relación con inclusión del factor tiempo, decisivo en la acción política. Cuando un político se ocupa sólo de la gobernabilidad, puede devenir un tecnócrata; cuando es únicamente vocero y reflexivo de las demandas mayoritarias, tiende a convertirse en demagogo. Por ello se debe buscar el punto medio que arroje como resultado un refuerzo de la legitimidad.

Ante el fenómeno de la globalización debe recuperarse, si es que ya se perdió, la democracia, ya que existe un peligroso vaciamiento de la misma, resultado de la imposición de decisiones y modelos, sobre todo económicos, que no son el resultado de la libre deliberación ciudadana, sino de un cerrado contexto internacional de distintas presiones. Por ello, en el ejercicio cotidiano de las decisiones colectivas se puede recuperar el sentido profundo de la democracia. Debe tenerse muy presente que no es admisible imponer un solo modelo de democracia a todo el mundo; lo que debe esperarse es la orientación de las acciones cotidianas bajo ciertos principios democráticos, como la igualdad, la libertad, la justicia y la solidaridad.

Debe advertirse, también, que hoy en día la democracia presenta un criterio tridimensional integrado por elementos políticos, económicos y sociales, por lo que deben darse métodos de participación popular no solamente en la toma de decisiones políticas dentro del Estado, sino también en el disfrute de los bienes y servicios de naturaleza socioeconómica. Para la democracia política el sufragio universal es su punto de llegada, mientras que para la democracia socialista constituye el punto de partida para la consecución de ulteriores conquistas sociales. La democracia económica, por su parte, consiste en la participación equitativa del conglomerado social en el disfrute de los bienes y servicios socioeconómicos que se producen en la comunidad como fruto del trabajo en ella realizado.

El segundo caso, en cambio, nos lleva a la legitimidad “de eficacia”, en la cual hablar de gobernabilidad exige del gobierno en cuestión una doble capacidad. Por un lado, para elaborar un programa de gobierno que dé una respuesta eficaz a las correspondientes demandas sociales que continuarán creciendo y complicándose, ya que acumulan los rezagos tradicionales que traen a cuesta la mayoría de los países a los cambios

originados por la dinámica económica mundial en la que estamos inmersos.

En relación con esto último, hay que mencionar que los cambios económicos han sido la respuesta ante las crisis económicas causadas, en lo exterior, por el endeudamiento externo y la caída de los términos de intercambio, ante lo cual el Estado se ha visto obligado a recurrir a la apertura económica en busca de nuevas fuentes de capitales y de nuevas tecnologías. Es más, con esta apertura se pretende lograr un mayor acceso a los mercados externos. Por otra parte, vemos que las nuevas estrategias buscan limitar los excesos del intervencionismo estatal que se ha manifestado en regulaciones excesivas de la actividad económica y en un crecimiento desmesurado en la gestión directa de bienes productores de bienes y servicios, lo cual ha elevado los desequilibrios en las finanzas públicas.

En los Estados latinoamericanos la gobernabilidad se presenta un poco más compleja, pues tienen como reto la superación del deterioro de las condiciones sociales que ahora son el resultado de varios factores: de los rezagos que se vienen arrastrando, del surgimiento de crisis económicas, como la de los años ochenta, y de los efectos no deseados de los programas de ajuste económico y de reforma estructural. Por consiguiente, se generan inconformidades sociales que ya no son exclusivas de los grupos tradicionales, como son los rurales y los indígenas, sino también de los que habitan en las áreas urbanas que han crecido a un ritmo vertiginoso provocando que los servicios públicos y el empleo, por mencionar sólo los más apremiantes, no alcancen niveles aceptables. En efecto, en los regímenes políticos de antaño, entre el 20% y 30% de la población residía en las ciudades, lo que los hacía más llevaderos. El valor político de la masa campesina era inexistente o muy reducido, pues no contaba como opinión pública, y las protestas y rebeliones campesinas eran un fenómeno poco común. La masificación de las ciudades cambia el comportamiento de las personas, que se traduce en una actitud exigente, irritable e impaciente de la gente, que lo único que desea es recibir los beneficios del desarrollo económico. Esta situación en muchos de los casos es aprovechada por los partidos de oposición. De acuerdo con la CEPAL, se prevé que para el año 2000 tres cuartas partes de la población vivirán en las zonas urbanas, por lo que los conflictos se agudizarán.

Por otro lado, funciones tradicionales del Estado, como la seguridad pública y la administración de justicia, han quedado cuestionadas y desfasadas.

Estas inconformidades son hasta cierto punto comprensibles. Lo realmente preocupante es que se manifiesten en movimientos violentos o de resistencia pasiva enfrentando la autoridad de los gobiernos que no son capaces de hacer efectivos los valores de seguridad y orden público para tranquilidad de las sociedades respectivas.

Por otro lado, se requiere del gobierno la aptitud indispensable para poner en práctica su programa de trabajo, lo que desde luego no es una cuestión baladí. Las particularidades de cada país deben estar presentes en todo momento, ya que un plan de gobierno con base en la implantación acelerada de reformas muy probablemente no alcanzará un grado mínimo de gobernabilidad o, en su caso, conllevará la pérdida de ésta. Por el contrario, si se realiza con lentitud no permitirá cubrir las necesidades indispensables. Luego entonces, también se requiere una adecuada política de adaptación.

De esta manera, para nosotros la gobernabilidad es una noción que conlleva la capacidad de un gobierno democrático para cumplir un determinado programa de gobierno en el marco fijado por las leyes, pero dando respuesta a las necesidades económicas y sociales. Se requiere, además, que el cumplimiento se realice con autoridad, enmarcado siempre jurídicamente y que implique un cierto grado de responsabilidad para conducir con firmeza un determinado programa de gobierno.