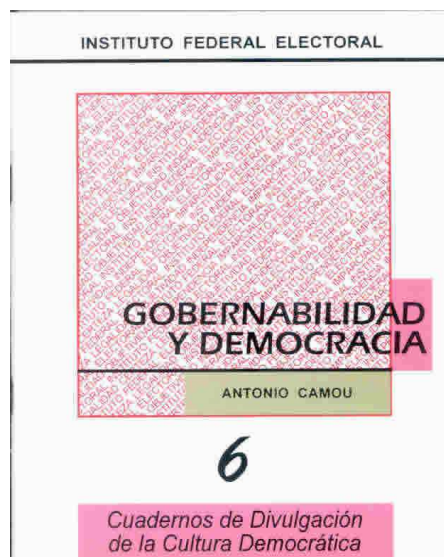


GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm



Presentación

Introducción

I. Los tres componentes de la gobernabilidad

- a) **Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la "razón de Estado"**
- b) **Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del "buen gobierno"**
- c) **Gobernabilidad y estabilidad.**

II. Los grados de gobernabilidad

- a) **Las luces "rojas" y los déficit de gobernabilidad**
- b) **Las crisis de gobernabilidad**

III. Gobernabilidad y democracia

- a) **Las tensiones "internas" de la gobernabilidad democrática**
- b) **Las limitaciones "externas" de la gobernabilidad democrática**
- c) **Gobernabilidad y democracia en las sociedades complejas**

IV. Una agenda institucional para la gobernabilidad democrática

- a) **La garantía del orden público**

- b) La redefinición del esquema de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil
- c) Fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político
- d) Revigorización de los partidos políticos
- e) Refuncionalización de los mecanismos de representación

V. Notas finales: hacia una cultura de la gobernabilidad democrática

Bibliografía básica

Presentación

Gobernabilidad y democracia son dos ámbitos que no necesariamente concurren; de hecho, las reflexiones sobre una y otra tienen trayectorias que sólo en ciertos casos han coincidido, revelando así las tensiones que rodean su relación.

No obstante, pensar en la gobernabilidad al margen de la democracia, estimula el germen del autoritarismo en aras, en el mejor de los casos, del gobierno eficiente pero sin legitimidad ciudadana. De la misma manera, postular la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política. Por estas razones, es pertinente la reflexión simultánea en torno a la gobernabilidad democrática y a la democracia gobernable. Con ello se alude a dos niveles fundamentales de la política: los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficiente con vocación de servicio ciudadano.

En las sociedades contemporáneas el vínculo entre gobernabilidad y democracia radica en el principio de la soberanía popular y en sus manifestaciones concretas, como son las elecciones periódicas y la participación ciudadana. En una democracia consolidada se cuenta con un buen número de recursos institucionales para prevenir y, en su caso, enfrentar los problemas de gobernabilidad. El federalismo, la separación de poderes, el sistema de partidos, la correlación entre mayoría y minorías, las elecciones periódicas, las posibilidades de la alternancia y las múltiples formas de participación ciudadana hacen de la democracia el espacio institucional idóneo para dirimir pacíficamente la confrontación de programas y proyectos políticos.

Sin embargo, justo es reconocer que aun en ese contexto, los sistemas democráticos enfrentan, en mayor o menor grado, problemas de gobernabilidad. Ya sea por la escasez de recursos, ya por la multiplicación de demandas o por otros factores, la resolución plena de los problemas de gobernabilidad puede rebasar el ámbito propio de la democracia política.

Se trata, entonces, de que gobernabilidad y democracia se influyan provechosamente para propiciar gobiernos democráticos a la vez que legítimos, eficientes y responsables.

Con el propósito de contribuir a la reflexión sobre esta temática, el Instituto Federal Electoral publica el presente Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, cuyo

autor es el maestro Antonio Camou, quien con este trabajo ha logrado indudablemente una exposición didáctica sin sacrificar la profundidad del análisis.

Instituto Federal Electoral



Introducción

No deja de ser curioso que el término *governabilidad*, que hasta hace algunos años sólo aparecía en tratados académicos especializados, se haya vuelto hoy casi una palabra de uso común. En la actualidad, los estudiosos de la política, los dirigentes políticos y sociales, los funcionarios gubernamentales y los medios masivos de comunicación hablan cotidianamente de los problemas de gobernabilidad en las sociedades contemporáneas.

Por cierto, que en estos días exista una creciente preocupación por la gobernabilidad de las democracias no es un dato menor, ni gratuito. Según se sabe, el tema comenzó a ser preocupación de los políticos y estudiosos de los países centrales desde mediados de los años setenta, coincidiendo con la crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento del llamado "Estado de Bienestar". En América Latina, por su parte, 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 democráticas*.

Pero el debate latinoamericano no se produjo en un vacío político o social, sino que, por el contrario, se vio animado por algunas experiencias particularmente traumáticas que atravesaron las jóvenes democracias del subcontinente. Cuatro ejemplos recientes ilustran algunos problemas típicos de gobernabilidad que han preocupado a los estudiosos de la cuestión. En primer lugar, tenemos el caso del ineficaz manejo gubernamental de la economía argentina, enmarcado por la difícil vinculación entre radicales y peronistas a partir de las elecciones de 1987, que desembocó en la debacle hiperinflacionaria de mediados de 1989, con sus secuelas de crisis y protesta social, asalto a comercios y violencia callejera. Un segundo ejemplo, cercano al anterior y que se ha venido reiterando con diferente intensidad en varias sociedades latinoamericanas, es el del llamado "caracazo" de 1989, cuando numerosos contingentes de pobres urbanos, habitantes de la periferia de la capital venezolana, protagonizaron episodios de violencia social en protesta por largos rezagos y desoídos reclamos de trabajo, seguridad y servicios sociales mínimos. Este movimiento, ocurrido en medio de una situación económica de difícil manejo, fue hábilmente utilizado por sectores antidemocráticos del ejército venezolano, que posteriormente encabezarían intentos de golpe militar contra el gobierno del entonces presidente Carlos Andrés Pérez. Un tercer ejemplo, encuadrado también en una muy compleja situación económica pero agravado por la violencia guerrillera de Sendero Luminoso y otras fuerzas sediciosas, fue el de Perú; en este caso, desde fines de 1991 y principios de 1992, la tensión entre el poder ejecutivo, a cargo del líder de Cambio '90, Alberto Fujimori, y el Parlamento, dominado por los partidos de oposición, desembocó, el 4 de abril de 1992, en una acción en la que el presidente Fujimori, con apoyo de las Fuerzas Armadas, disolvió el Congreso. Finalmente, un cuarto ejemplo de situaciones de ingovernabilidad nos lo proporcionan los casos de derrocamiento de los presidentes constitucionales de Brasil, Fernando Collor de Melo (septiembre de 1992), y de Venezuela, el ya citado Carlos Andrés Pérez (mayo de 1993), quienes fueron separados de sus cargos en medio de denuncias

generalizadas de corrupción y tráfico de influencias, las cuales acabaron minando la legitimidad de su poder político.

De este modo, 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.

No obstante la creciente importancia de los problemas de gobernabilidad en la región, los perfiles del debate político y académico siguen siendo todavía borrosos, y es habitual que gobierno y oposición, o que analistas políticos con diferentes simpatías ideológicas, hagan un uso discrecional del término. No en vano, 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".¹

Un elemento que ayuda a explicar la ausencia de un análisis sistemático de los problemas de la gobernabilidad democrática lo constituye, paradójicamente, el encandilamiento con el tema de la democracia. En efecto, más interesados en estudiar como 'salir' de los gobiernos autoritarios, los especialistas atendieron poco el examen de las condiciones para un gobierno eficaz con fundamento democrático. Tal vez el haberse ocupado con énfasis comprensible de las cuestiones referidas a las "formas de gobierno", llevó en muchos casos, insensiblemente, a dejar de lado los asuntos relativos al ejercicio del poder y al "grado" de gobierno, aspectos cruciales para la existencia del *orden político*. Asimismo, el hecho de que esta última cuestión haya sido un patrimonio casi exclusivo del pensamiento conservador, y bandera legitimadora de gobiernos abiertamente autoritarios, tampoco contribuyó a otorgarle al tema un estatuto atractivo en la agenda de las ciencias sociales latinoamericanas.

Hoy en día, en cambio, la balanza se está acercando a un saludable punto de equilibrio, donde estabilidad y cambio, libertad y orden, expansión de la participación política y eficacia en la toma de decisiones, obligaciones gubernamentales y responsabilidad ciudadana, entre otros factores, no son vistos como términos excluyentes, sino como elementos que deben ser conjugados en justa medida. En este sentido, en la actualidad goza de amplio consenso la idea de que un problema fundamental que ha aquejado a América Latina ha sido el de construir un orden político que concebimos como un orden democrático a la vez legítimo y eficaz. Sin entrar en mayores detalles, podríamos decir que este viejo problema es abordado hoy bajo una fórmula compleja pero llamativamente imprecisa: la de la ecuación que combina *gobernabilidad* y *democracia*.²

A nuestro juicio, existen cuatro aspectos claves que deben ser estudiados para alcanzar una comprensión sistemática de los problemas de la gobernabilidad democrática. En primer lugar, nos encontramos con el problema de la delimitación conceptual del término, es decir, nos preguntamos a qué cosa hace referencia el problema de la gobernabilidad. En segundo término, requerimos de la formulación de un modelo analítico para el estudio de los problemas de gobernabilidad; en otras palabras, nos preguntamos cómo (y eventualmente por qué) surgen problemas en el ejercicio de gobierno que pueden desembocar en auténticas crisis de ingobernabilidad. En tercer lugar, será preciso esclarecer las complejas relaciones entre el ejercicio del gobierno democrático y el logro de adecuados niveles de gobernabilidad. Finalmente, en cuarto término, deberíamos conocer cuáles son las condiciones para una adecuada gobernabilidad democrática.

Trataremos de responder a estas cuestiones a lo largo de nuestro trabajo. En el primer capítulo propondremos una definición amplia del concepto de gobernabilidad en el sentido de un equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Para ello revisaremos algunas de las más reconocidas fuentes históricas del pensamiento político; en particular, pasaremos revista a tres tradiciones teóricas y valorativas que, a nuestro juicio, aportan los principales componentes del concepto de gobernabilidad, a saber: la tradición de la "razón de Estado" y su continuidad en términos del paradigma del gobierno eficaz; la tradición del "buen gobierno" que se inicia con las reflexiones de Platón y Aristóteles; y finalmente, la tradición del problema del orden político y su continuidad en la preocupación de la ciencia política contemporánea por la "estabilidad" política.

La segunda pregunta será abordada en el capítulo II, donde efectuaremos un examen de los distintos enfoques sobre las causas y los remedios en torno a los males de la gobernabilidad, distinguiendo "grados" e "indicadores" de estos problemas. De este modo, procuraremos superar una visión simplista que tiende a calificar las situaciones políticas con dos evaluaciones extremas: gobernabilidad o ingobernabilidad. Más bien, habrá que reforzar la idea de que, por lo general, toda sociedad es medianamente gobernable, y que toda sociedad, también, padece problemas de gobernabilidad: entre el gobierno "perfecto" y el desorden total existen múltiples situaciones intermedias y es preciso recuperar esas distinciones en el análisis político de coyuntura.

En el capítulo III estudiaremos las relaciones entre gobernabilidad y democracia; intentaremos dejar en claro que si la democracia es una "forma de gobierno", la gobernabilidad, en cambio, designa un estado de equilibrio, una propiedad o una cualidad que nos indica el "grado de gobierno" que se ejerce en una sociedad. De acuerdo con esto, veremos que gobernabilidad y democracia guardan entre sí una relación compleja, pero complementaria: ambas se retroalimentan positivamente si logran combinar legitimidad, eficacia y estabilidad en el ejercicio del poder político. Sin embargo, y también alertaremos sobre esto, la mera vigencia de las instituciones y procedimientos clásicos de la democracia representativa (partidos, elecciones, parlamento, participación ciudadana, etc.) no bastan de por sí para generar condiciones de gobernabilidad. En nuestra opinión, el logro de una adecuada gobernabilidad depende de una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana. Cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, hablaremos de la conformación de un "modelo" o "paradigma de gobernabilidad".

Con base en las consideraciones anteriores, presentamos en el capítulo IV una agenda para la gobernabilidad democrática, en la que revisaremos algunos de los principales desafíos a que se enfrentan los gobiernos de las nacientes democracias. Por último, en las notas finales, abogamos por la necesidad de desarrollar una nueva cultura política de la gobernabilidad democrática, es decir, un conjunto de ideas, principios y valores que intentan plasmar un equilibrio entre la responsabilidad ciudadana y la naturaleza, las posibilidades y los límites de la acción gubernamental en el marco de sociedades complejas.

Como señala un sabio lugar común, las sociedades, como las personas, suelen acordarse de la salud cuando ésta desaparece. Del mismo modo, empezamos a preocuparnos por la estabilidad política cuando ya estamos viviendo tiempos inestables, comenzamos a interesarnos en el orden público cuando ciertos episodios violentos nos sumergen en la inseguridad ciudadana, o recordamos que la eficacia gubernamental es un valor apreciado cuando la imprevisión o la persistencia de problemas irresueltos nos tocan de cerca. Tal vez sea de lamentar que las cosas sucedan de esta manera, pero el intento de pensar las virtudes y los problemas de la gobernabilidad de las democracias es un camino adecuado, creemos, para tomar conciencia de que la salud y la enfermedad de los sistemas políticos son las dos caras de la misma moneda.



I. Los tres componentes de la gobernabilidad

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

Naturalmente, la 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" (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados), sino como una dimensión específica de esa relación.³ En otras palabras, no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, 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.

Pero esta aproximación inicial no termina de despejar los problemas conceptuales que rodean al tema. En principio, si a la luz de las elementales distinciones hechas más arriba examinamos algunas definiciones de 'gobernabilidad', tal como éstas han circulado en los últimos años en América Latina, encontraremos que algunos autores hacen énfasis en ciertos elementos que acercan su definición a una *propiedad*, una *calidad*, o un *estado* de la relación de gobierno

Así, por ejemplo, Juan Rial entiende la gobernabilidad como la "capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con... coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese... 'encuadramiento' llevaría a la ingobernabilidad".⁴ En este caso, la gobernabilidad aparece como una *propiedad* específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes: la eficacia (efectividad o eficiencia)⁵ para llevar adelante sus metas y "encuadrar" a los gobernados.

En cambio, 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', la 'efectividad', la 'aceptación social', la 'eficiencia' y la 'coherencia' de sus decisiones".⁶ 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".⁷

Por último, nos encontramos con la más conocida de las referencias a la problemática de la gobernabilidad debida a los autores del *Reporte Trilateral*, y que pasa por ser el esquema interpretativo básico de la cuestión. Para los autores trilaterales, 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. Así, se adelanta en la Introducción del famoso

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" .⁸

De acuerdo con estas definiciones, y más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que "eficacia", "legitimidad" y "estabilidad" en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad. En todo caso, las diferencias conceptuales apuntadas se deben a la combinación de diversas tradiciones teóricas y valorativas que ponen de manifiesto un aspecto digno de ser destacado: al igual que la idea de democracia, la noción de gobernabilidad "tiene no solamente una función denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa", en la medida en que el debate sobre la misma "está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores."⁹

En efecto, desde sus comienzos en la reflexión filosófica de la Grecia clásica hasta la actualidad, el pensamiento político se ha movido entre dos concepciones opuestas que en cada caso han dado lugar a dos constelaciones distintas de ideas. Una de esas concepciones, ligada a la esfera de la ética, ha centrado sus preocupaciones en la formulación del modelo de un "buen gobierno"; la otra, en cambio, ha considerado la política desde el exclusivo ángulo de la peculiaridad de su acción, presentándola como un sistema de ejercicio del poder. En tal sentido, cada una de estas tradiciones representa la primacía de una valoración básica distinta y contrapuesta a la otra: "la primera tiene como guía... la noción de *justicia*; la segunda la noción de *eficacia*".¹⁰ Veremos a continuación cómo cada una de estas tradiciones aporta elementos que deben ser tenidos en cuenta en todo análisis amplio de los problemas de gobernabilidad.

a) Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la "razón de Estado".

Esta primera corriente pone énfasis en la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta versión, la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. Dejando de lado la cuestión acerca de la definición y eventual medición de esos "costos", es claro que todo sistema tiende a asegurar su propia supervivencia y a reforzar su capacidad operativa. En este sentido, el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia se asemeja a la noción de "razón de Estado", con la que principia la reflexión científica moderna sobre la política a partir de la obra de Maquiavelo.

Como es sabido, la tradición abierta por el pensador florentino descarga a la acción política del requisito de congruencia moral entre medios y fines, reemplazándolo por un criterio de eficacia instrumental dictado por la necesidad de mantener el poder. En un línea semejante, que se continúa en las reflexiones del llamado "realismo político", el problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz/eficiente del poder, es decir, por el mantenimiento adecuado del "grado de gobierno" sobre una sociedad. En este sentido, podríamos trazar un paralelo esclarecedor entre gobernabilidad -entendida como grado de gobierno eficaz- y la conocida noción weberiana de 'dominación'. De este modo, si el grado de gobierno hace referencia a "la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas", diremos que a mayor probabilidad de encontrar cumplimiento (o al menos aceptación social) a una decisión política, tendríamos mayor grado de gobierno, y por tanto, mayor gobernabilidad.¹¹

Claro que esta concepción debe quedar a cubierto de dos gruesas simplificaciones. En primer lugar, el ejercicio eficiente del poder no excluye, sino que incorpora la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. En segundo término, el concepto de poder implicado en estas reflexiones no viene definido en términos de una causalidad lineal y mecánica. Por el contrario, en las sociedades complejas, donde aumenta el número y la variedad de los subsistemas sociales, ningún actor es capaz de disponer libremente de "todo" su poder; más bien,

los distintos actores sociales, políticos y económicos poseen una "porción" de poder que ejercen estableciendo vetos cruzados sobre las decisiones de los otros actores y, por lo tanto, cada actor debe tener en cuenta el conjunto de expectativas y estrategias de los otros al momento de la toma de decisiones.

b) Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del "buen gobierno".

Desde una perspectiva distinta, las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del "buen gobierno". De acuerdo con esto, en la línea del pensamiento político que va de Platón a Aristóteles y continúa incuestionada hasta antes de Maquiavelo, la nota dominante viene dada por la preocupación de desentrañar las condiciones del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno. Al decir de Aristóteles, "nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a sus ideas de vida".¹²

Esta preocupación por la constitución del buen gobierno es retomada en la edad moderna por la obra de Jean Bodino, quien una generación después de Maquiavelo define a la república como "el recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano".¹³ Al hacer énfasis en la noción de "recto gobierno", Bodino se ubica en el plano de la legitimidad, en el sentido de que el gobierno ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de esos valores.

Posteriormente, con base en el principio de que "el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno", el filósofo británico John Locke defendió la doctrina según la cual el poder gubernamental sólo puede justificarse en la medida que sirva a la más plena realización de los derechos individuales. Para el padre del liberalismo moderno, el fin del gobierno es el de "conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población", y para ello el Estado deberá gobernar mediante leyes fijas y establecidas, y no mediante decretos discrecionales; deberá establecer jueces rectos e imparciales; y utilizará la fuerza para ejecutar las leyes, y no para sostener decisiones arbitrarias.¹⁴

Quienes se nutren de esta tradición y ven la gobernabilidad desde el ángulo del "buen gobierno", destacan la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la calidad de la acción gubernamental. En esta línea de pensamiento, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción de la esfera económica, se ha puesto énfasis en las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad -por parte de vastos sectores de la población- de acceder a una vida digna. Bajo esta perspectiva, la gobernabilidad debería recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva.

c) Gobernabilidad y estabilidad.

Junto a estas dos vertientes, podríamos hablar de una tercera corriente que tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos anteriores, y que ha puesto su atención en el antiguo problema del orden político, que en términos propios de la ciencia política contemporánea toma la forma de la cuestión de la "estabilidad". En tal sentido, un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. De acuerdo con una definición aceptada, podemos entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo. No obstante, esta caracterización de la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la

inmovilidad o el estancamiento; de este modo, para que un sistema sea estable señala Leonardo Monino "debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente" puesto que sólo "una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir".¹⁵

Como se sabe, la preocupación por el orden y la estabilidad acompañan la reflexión política desde sus comienzos, en la antigüedad clásica. Al glosar un diálogo de Herodoto (Historias, Libro III, parág. 80-82) sobre las virtudes y defectos de las distintas formas de gobierno, Norberto Bobbio señala que debe tenerse en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para "asegurar la estabilidad del poder". En tal sentido, destaca el filósofo italiano:

... no carece de importancia que nos encontremos desde el inicio con este tema de la estabilidad', porque... la capacidad de una constitución de durar, de no corromperse fácilmente, de no degradarse, de no convertirse en una constitución opuesta, es uno de los más importantes -sino el principal- criterio que se emplea para distinguir las constituciones buenas de las malas.¹⁶

Con base en las consideraciones anteriores podemos presentar ahora una definición amplia de gobernabilidad, capaz de integrar los tres componentes básicos a que hicimos referencia. De acuerdo con esto, entenderemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición, aun en su brevedad, nos permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

A diferencia de aquellos autores que ponen énfasis, de manera unilateral, en las dimensiones de eficacia/eficiencia gubernamental, nosotros destacamos la importancia de los componentes consensuales (legitimidad) que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político. Por otra parte, sin olvidar la dimensión de las demandas sociales satisfechas, y con ello el componente de "legitimidad" que debe tener todo sistema político para producir la gobernabilidad de la sociedad, incorporamos también el necesario balance que supone considerar los requisitos de eficacia/eficiencia en la toma de decisiones. Ambos elementos, conjugados con la capacidad de adaptación a los cambios del entorno por parte de los sistemas políticos (estabilidad), nos ofrecen una caracterización amplia de la cuestión.

De este modo, eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un círculo virtuoso" de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generarían, por el contrario, un "círculo vicioso" que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.



II. Los grados de gobernabilidad

Es de lamentar que nos hayamos acostumbrado a pensar con demasiada frecuencia los factores de la gobernabilidad en términos dicotómicos y en extremo polarizados. Esto lleva a algunos analistas y dirigentes políticos a identificar la gobernabilidad con una especie de "gobierno perfecto", al que se le pueden dirigir todo tipo de reclamos sin considerar los recursos o la factibilidad de las demandas; por otra parte, al primer

asomo de dificultades o ante la emergencia de conflictos, no faltan voces alarmistas que hablan de "ingobernabilidad", generando en la opinión pública un estado de desasosiego en el que se combinan oscuras imágenes de caos social y desorden intratable.

Por tal razón es conveniente hacer uso de esos conceptos de una manera algo más matizada y flexible, para evitar caer en la gruesa dicotomía blanco/negro de gobernabilidad e ingobernabilidad. En este sentido, es importante destacar que la determinación del "nivel" de equilibrio o discrepancia entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no es una cuestión abstracta o ahistórica, ni tampoco hay un nivel "absoluto", válido para todas las sociedades y fijado de una vez y para siempre, que nos autorice a hablar de la existencia o ausencia de gobernabilidad. Más bien, todas las sociedades son en alguna medida gobernables, y todas las sociedades tienen, del mismo modo, problemas de gobernabilidad en mayor o menor grado.

El hecho de que no podamos hablar de un nivel "absoluto" de gobernabilidad (o de ingobernabilidad) depende de dos factores claves. Por un lado, el nivel de equilibrio (o de discrepancia) entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no puede ser separado de la percepción, los valores o las creencias que tengan los ciudadanos en torno a determinada situación social, económica o política. Por otra parte, esa situación será calificada como aceptable o inaceptable por parte de actores con algún grado relevante de organización, y por tanto, con posibilidades de hacer un uso eficaz de su capacidad para "amenazar" la relación de gobierno. De este modo, la percepción social y la organización de los diferentes actores son elementos relativos a una sociedad concreta, y están configurados por un patrón histórico de vinculación entre gobernantes y gobernados, entre gobierno y sociedad, entre Estado y sociedad.

De acuerdo con esto, una comunidad política va conformando, bajo coordenadas históricas concretas, un patrón político "normal" donde se articula un conjunto de demandas usuales y esperadas, un conjunto de respuestas usuales y esperables, y una serie de principios de orientación (ideas, valores, creencias) y de mecanismos de resolución de esas demandas, organizados en ámbitos político 5 específicos (reglas, prácticas, políticas públicas específicas, etc.). Esto implica, en última instancia, la presencia de un nivel de discrepancias entre ambos factores. Tal nivel puede permanecer inalterado durante cierto tiempo y ser aceptado por sus actores como tal. Lo anterior significa que diferentes sociedades pueden convivir, por ejemplo, con distintos niveles de inflación, desigualdad social o competencia política.

Por cierto, la naturaleza de esas discrepancias es dinámica; en general, quedan siempre demandas sin resolver mediante respuestas usuales, que se transforman en conflictos tolerados. Pero en circunstancias especiales comienza a percibirse que las respuestas habituales del modelo de gobernabilidad vigente han dejado de ser adecuadas. En este punto, en el que proliferan "anomalías" sociales, económicas o políticas, se abre una "crisis de gobernabilidad" que sólo será posible superar mediante una nueva formulación del modelo de relaciones entre Estado y sociedad.

Con base en estas consideraciones convendrá distinguir un conjunto de situaciones políticas ubicadas en un espectro continuo de "grados de gobernabilidad". Los puntos extremos constituyen conceptos "límite" que se refieren a situaciones muy raras, e incluso virtualmente inéditas en la historia política, mientras que el juego de conceptos más útiles para el análisis se encontrará en los puntos intermedios, en la medida en que designan situaciones-tipo más o menos habituales.

Gobernabilidad "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").

Gobernabilidad "normal": describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles; pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.

Déficit de gobernabilidad: 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 "anomalías", las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).

Crisis de gobernabilidad.. describe una situación de "proliferación de anomalías", es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

Ingobernabilidad: es, como el de gobernabilidad ideal, un concepto "límite" que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.

Ahora bien, llegados a este punto conviene tratar con mayor detalle dos situaciones clave, aquellas que podemos identificar como situaciones de "déficit de gobernabilidad", y las que pueden originar situaciones de "crisis". En el primer caso, nos interesa conocer algunos indicadores del "nivel" de equilibrio o de discrepancia entre demandas sociales y respuestas gubernamentales; en segundo lugar, examinaremos algunos modelos teóricos que han buscado explicar las causas de las crisis de gobernabilidad. Veremos ambas cuestiones en los dos apartados siguientes.

a) Las luces "rojas" y los déficit de gobernabilidad.

Hay cierto consenso entre los estudiosos de la cuestión en señalar al menos cuatro áreas donde es posible que surjan problemas de gobernabilidad. Siguiendo el razonamiento anterior, en cada una de esas zonas pueden encenderse luces "amarillas" o luces "rojas" (según el "grado" o la importancia del problema) que nos indicarían la menor o mayor gravedad de los problemas suscitados. Esas cuatro zonas corresponden a las áreas comunes de acción de los sistemas políticos, las cuales pueden ser evaluados de acuerdo con los siguientes patrones:

El mantenimiento del orden y de la ley, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente un nivel mínimo de orden; el cumplimiento mínimo de la legislación y de las políticas gubernamentales y la ejecución de las órdenes del gobierno.

La capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía.

La capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados.

El control del orden político y la estabilidad institucional, esto es, la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar -de acuerdo con pautas institucionalizadas- a individuos y grupos que buscan influir en el juego político, con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones.

En el caso de la primera zona es posible encontrar diferentes tipos de déficit de gobernabilidad. Por un lado, el incumplimiento de la ley en un número relevante de

situaciones nos ofrece un indicador del desfase entre el marco jurídico vigente y el movimiento real de la sociedad, que puede ser ilustrado con la proliferación de delitos y la consiguiente percepción ciudadana de inseguridad pública. Un tipo diferente de incumplimiento de la ley o de incapacidad de las dependencias gubernamentales para tratar con ese incumplimiento va desde diversos episodios de corrupción hasta la vinculación entre las fuerzas del orden y el crimen organizado. Finalmente, un signo más elocuente viene dado por la explosión de la protesta social y la violencia callejera, motivadas por reclamos insatisfechos de vastos sectores de la población, o bien por la irrupción de organizaciones armadas que disputan al Estado el monopolio legítimo de la fuerza sobre una parte o la totalidad del territorio nacional.

Los déficit de gobernabilidad de la segunda zona, la del control de la economía, suelen estar referidos a dos dimensiones distintas pero complementarias: por un lado, pueden revelarse en el manejo ineficaz, por parte del Estado, de equilibrios macroeconómicos básicos (inflación, tipo de cambio, equilibrio fiscal, balances externos, etc.); por otro, pueden aludir a una conducción estatal con dificultades para llevar adelante procesos de reestructuración económica con vistas a generar niveles adecuados de desarrollo (crecimiento económico, extensión de la seguridad social, distribución del ingreso, etc.).

La tercera zona, estrechamente vinculada con la anterior, también incluye dos dimensiones, en las que pueden manifestarse déficit de gobernabilidad: la de la promoción del bienestar y la igualdad, por un lado, y la de la elaboración de políticas enfocadas al combate de la pobreza, por el otro. Usualmente se considera que la primera dimensión es un resabio del Estado "desarrollista", y que la segunda es un complemento necesario de la implantación del Estado "mínimo", que al garantizar el libre y eficiente juego de las fuerzas del mercado, permitiría a la sociedad alcanzar niveles crecientes de bienestar. En cualquier caso, la falta de respuestas eficaces en estas dimensiones puede dar lugar a la emergencia de la protesta social, y al surgimiento de condiciones que amenacen la estabilidad de la relación entre gobernantes y gobernados.

Finalmente, en lo que se refiere al campo del orden político propiamente dicho, es habitual señalar tres tipos de tensiones generadoras de déficit de gobernabilidad. Por un lado, se producen tensiones en el interior del sistema político, fruto de la incapacidad (o la cerrazón) de éste para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad; por otra parte, se generan tensiones institucionales en el interior de los regímenes democráticos cuando los poderes republicanos (el caso típico es el enfrentamiento entre los poderes legislativo y ejecutivo) se encuentran en manos de partidos opositores, o cuando, debido a la extrema fragmentación partidaria, no es posible alcanzar mayorías consistentes en el interior del Congreso; también es posible encontrar problemas institucionales, capaces de generar ineficiencias de gestión y aun déficit de gobernabilidad, cuando se presentan tensiones entre diferentes dependencias de gobierno, encargadas de dar respuesta a demandas sociales.

Estas cuatro áreas -estrechamente vinculadas entre sí- nos permiten delinear una especie de mapa de las condiciones de gobernabilidad de un país, y en sus casos extremos pueden ser ilustradas con los ejemplos de Venezuela, Perú y Argentina, presentados arriba. Es importante destacar que estamos siempre hablando de "grados" de gobernabilidad, y dependerá de circunstancias históricas y nacionales específicas el que un déficit de gobernabilidad en una o varias de las áreas señaladas se convierta en el detonante de una auténtica crisis.

b) Las crisis de gobernabilidad.

No es casual que el debate sobre la gobernabilidad de las democracias haya comenzado a mediados de la década de los setenta. En aquellos años fue haciéndose cada vez más notorio el resquebrajamiento del otrora exitoso "compromiso de posguerra" que establecía un delicado equilibrio entre capitalismo y democracia, entre un mercado regulado y un Estado interventor con orientación a las políticas de bienestar social. En

tal sentido, la desaceleración del crecimiento económico, los persistentes índices inflacionarios y los abultados desequilibrios fiscales que comenzaron a sufrir las economías capitalistas bruscamente enfrentadas, a su vez, a las dispares consecuencias de la crisis petrolera, conformaron un escenario preocupante. Paralelamente, el renacimiento de los conflictos sociales (recordemos, por ejemplo, los movimientos juveniles de finales de los sesenta), así como un aumento de las reivindicaciones y de las demandas de prestaciones dirigidas a un Estado con menguada capacidad operativa, terminaron poniendo en entredicho las virtudes del viejo modelo de organización social.

En ese contexto comenzó a hablarse de la crisis del Estado de Bienestar, de la necesidad de ajuste y reestructuración económica, y de reforma del Estado. Si bien los diagnósticos que intentaron resumir esta situación han sido diversos, el esquema interpretativo básico fue en lo esencial coincidente: la crisis se originaría a causa de un desequilibrio entre las demandas sociales, por un lado, y los recursos y prestaciones del sistema político, por el otro.¹⁷ No extrañará encontrar, entonces, que las respuestas a los desafíos de la gobernabilidad democrática se hayan acercado, con mayor o menor énfasis, a uno de dos polos: "reducir las demandas" y/ o "aumentar la capacidad de gobierno". De acuerdo con esto, podemos agrupar en tres corrientes principales los diagnósticos y remedios más conocidos para enfrentar las crisis de gobernabilidad, a saber:

1. Un primer enfo que encuentra el origen de las situaciones de ingobernabilidad en "una sobrecarga del gobierno político y del Estado, determinada esencialmente por un exceso de expectativas que se presenta, a su vez, como causa y efecto de una excesiva expansión de las competencias y de las funciones del Estado".¹⁸ De acuerdo con esta primera posición, la ampliación de las funciones estatales induce expectativas sociales crecientes, las cuales se transforman en mayores demandas que deben ser satisfechas mediante nuevos esquemas de intervención y así sucesivamente. Las consecuencias de esta sobrecarga son básicamente dos: por un lado, comienza a menguar la eficacia del gobierno para alcanzar los objetivos prometidos a su electorado; por otro, se desata un proceso de erosión de la legitimidad, es decir, de la disposición a obedecer espontáneamente las leyes y directivas del gobierno.

Este enfoque es sostenido generalmente por autores cuya orientación ideológica podríamos calificar de "neoliberal" o bien "neoconservadora". Ellos proponen una solución en términos de una estrategia de reducción de las demandas sociales. Algunas de sus más conocidas recomendaciones son las siguientes:

Reducir de modo significativo la actividad del gobierno volviendo al orden "espontáneo" del mercado.

Reducir las expectativas de los grupos sociales.

Aumentar los recursos a disposición del Estado.

Proceder a una reorganización que simplifique las instituciones, ya que su crecimiento desmedido atenta contra la eficacia.¹⁹

Dentro de este mismo enfoque, aunque con algunas sutiles diferencias en lo que se refiere a su voluntad para aumentar la capacidad operativa de los gobiernos democráticos, encontramos la posición de la famosa Comisión Trilateral. Para los autores trilaterales, el desarrollo democrático tiende a generar "una quiebra de los significados tradicionales del control social, una deslegitimación de la política y otras formas de autoridad, y una sobrecarga (overload) de demandas sobre el gobierno que excede su capacidad para responder".²⁰ En las Conclusiones del Reporte, publicado en 1975, se señalan tres factores que apoyan este diagnóstico:

La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo han llevado a la deslegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo político.

La expansión democrática de la participación y compromiso políticos ha creado una 'sobrecarga' en el gobierno y una expansión desordenada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias de la economía.

La competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llevando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos. Ante este cuadro los autores trilaterales aconsejarán "reforzar" las instituciones democráticas (partidos, Parlamento, Poder Ejecutivo) pero también "moderar" los alcances de la democracia. Esa moderación debería concretarse en dos sentidos: por un lado, limitar la expansión del principio democrático de toma de decisiones al nivel del régimen político (y no extenderlo a otras áreas del mundo social y económico); por otra parte, si en la actualidad un número creciente de individuos y grupos tienden a participar y a dirigir sus demandas sobre el sistema político, entonces será preciso atenuar el tenor de esas mismas demandas.

2. Un segundo enfoque, heredero del pensamiento marxista y representado por autores como James O'Connor, Jürgen Habermas y Claus Offe, se ubica en el extremo opuesto respecto del planteamiento anterior. Esta línea señala que los factores de ingobernabilidad se encuentran en las funciones contradictorias que debe cumplir el sistema político-administrativo en las sociedades del capitalismo tardío. De acuerdo con estos autores, el Estado tendría que satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: acumulación de capital y legitimación política. Un Estado que empleara abiertamente la fuerza para garantizar el libre juego del mercado, perdería su legitimidad y el apoyo político necesario para su funcionamiento. Pero un Estado que entorpeciera el proceso de acumulación de capital en aras de la legitimidad se arriesgaría a agotar la fuente de su propio poder: la capacidad de la economía para generar excedentes de los cuales derivar los recursos fiscales del sistema político-administrativo.

Si bien las profecías negativas del marxismo han mostrado limitaciones, lo cierto es que esta vertiente destaca un punto de importancia: las exigencias del mercado y de la llamada sociedad civil sobre el sistema político con frecuencia constituyen demandas opuestas que elevan la tensión y el conflicto social. Por otra parte, el hincapié que hacen estos autores en las problemáticas del combate a la pobreza, el alivio de los rezagos sociales y la extensión del bienestar, deben ser tenidas en cuenta en un análisis global de los problemas de la gobernabilidad democrática.

3. Frente a estas dos formulaciones de la cuestión de la ingobernabilidad, ubicadas en los extremos del espectro ideológico, nos encontramos con algunas posiciones intermedias. Así, por ejemplo, algunos autores han insistido en aspectos específicos de la "planificación tecnocrática" como factor central en la modernización de los Estados para aumentar su capacidad operativa. Esta vertiente sostiene que algunos problemas de gobernabilidad son generados por restricciones internas al sistema político-administrativo, esto es, por limitaciones impuestas por las estructuras mismas de un Estado que no se ha modernizado y que por lo tanto no está a la altura de las exigencias que se presentan en una sociedad altamente compleja. La respuesta deberá ser la racionalización y la modernización del Estado para lograr una planificación general capaz de anticipar los problemas. Paralelamente, algunos autores combinan elementos de planificación tecnocrática con propuestas de "ingeniería constitucional e institucional". Estas reformas deberían consolidar y racionalizar el poder del ejecutivo, para obtener un gobierno más eficaz y más estable por medio de reformas destinadas a agilizar los mecanismos de toma de decisiones, unificar dependencias gubernamentales y consolidar las mayorías de gobierno.

Este enfoque "intermedio" también es defendido por autores que analizan el problema de la gobernabilidad a partir de la consideración de un conjunto de fórmulas, acuerdos y

pactos que abarcan a distintos actores políticos y socioeconómicos. La versión más conocida de esta vertiente es la del llamado "neocorporativismo". Según un artículo pionero de Philippe Schmitter (1974), el neocorporativismo puede ser definido como "un sistema de representación de intereses..., un tipo ideal de arreglo institucional para articular los intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado" ²¹

Esta corriente, que no debe ser confundida con los pactos corporativos de carácter autoritario (a la manera de la Italia de Mussolini) busca complementar las instituciones propias de los regímenes políticos democráticos con toda una red de acuerdos entre sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil y dependencias gubernamentales. El objetivo de estos pactos y arreglos, complementarios y no contrapuestos a las instituciones de la democracia, es el de vincular intereses sociales, establecer mecanismos estables de toma de decisiones y de resolución de conflictos, y aumentar la capacidad operativa del Estado para dar respuesta a las diversas demandas de una sociedad cada vez más plural y compleja.

Como se ve, el examen de las condiciones capaces de producir déficit e incluso crisis de gobernabilidad, nos ha llevado a reconsiderar las complejas relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, las cuales han sido motivo de intensa controversia en los últimos años. Sin entrar en una polémica que nos alejaría de nuestros objetivos, cabe destacar dos cuestiones estrechamente vinculadas al problema de la gobernabilidad. En primer lugar, se han revelado como deficientes aquellos postulados que defendían, o bien un Estado interventor como "motor" principal del desarrollo, o bien un Estado mínimo como limitado "guardián" del mercado; por el contrario, hoy en día se piensa en un Estado ágil y eficaz, que en algunos casos se limitaría a un papel regulador (guardando los equilibrios macroeconómicos básicos, por ejemplo); en otros casos tendría funciones más activas (educación, salud o seguridad), e incluso realizaría funciones complementarias al mercado (desarrollo de infraestructura, promoción de exportaciones o generación de un sistema científico-tecnológico acorde con las necesidades de la innovación empresarial).

En segundo lugar, y este punto es clave para la cuestión de la gobernabilidad democrática, sea cual fuere el grado de intervención del Estado en el mercado o el nivel de integración con la sociedad, lo cierto es que en los sistemas políticos democráticos los ciudadanos procesan sus demandas (desde empleo hasta educación superior, desde salud hasta perspectivas de progreso familiar) a través de medios políticos (el voto o el apoyo a una política), y ello impide al Estado librarse de un cierto nivel de compromiso respecto del funcionamiento del mercado o de la dinámica de la sociedad civil.

Por tales razones, el complemento de un sistema político "comprometido" con un nivel adecuado de gobernabilidad democrática, es decir, comprometido con la marcha del mercado y las aspiraciones organizadas de la sociedad civil, será el de una ciudadanía "responsable" en lo que se refiere a la oportunidad y factibilidad de sus demandas. Este compromiso, en una democracia moderna, ha de fundarse en una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, los grupos estratégicos (empresarios, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil) y una mayoría ciudadana. Al examen de estos puntos está dedicado el capítulo siguiente.



III. Gobernabilidad y democracia

De acuerdo con una "definición mínima" de democracia como forma de gobierno, tal como la ha caracterizado Norberto Bobbio, podemos afirmar que la democracia hace

referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. De acuerdo con esto, una forma de gobierno será considerada democrática sólo si se cumple que:

los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta; el procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría; y están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados presentar y/ o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.²²

Si la democracia es una "forma de gobierno", la gobernabilidad, como venimos señalando, es más bien un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el "grado de gobierno" que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Así las cosas, la compleja relación entre gobernabilidad y democracia ha sido juzgada no sólo en términos "positivos", es decir, en el sentido de que la vigencia de las reglas democráticas incrementa las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, sino que también se han señalado sus aspectos negativos o "críticos".

Desde el lado positivo, como se sabe, los argumentos en favor de la gobernabilidad de las democracias pueden ser fundados en la triple consideración de los factores de "legitimidad", "eficacia" y "estabilidad", a los que ya hemos hecho referencia. En principio, el gobierno democrático es el único capaz de generar una arraigada legitimidad social con base en el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre individuos y grupos. Por otra parte, una sociedad crecientemente plural, diferenciada y compleja, no puede ser gobernada de manera eficiente desde un sistema político centralizado y autoritario; por el contrario, sólo en un marco democrático es posible articular y encauzar organizadamente las iniciativas de la sociedad, en la medida en que los diversos grupos de interés implicados en una cuestión específica pueden reconocer y procesar aceleradamente el caudal de información necesario para actuar en consecuencia. Finalmente, las democracias se nos presentan, en el largo plazo, como regímenes intrínsecamente más estables que sus pares autoritarios; si bien éstos parecen ser capaces de imponer el orden político en el corto plazo reprimiendo las demandas de la oposición, es claro que generan profundas tensiones en los sectores afectados, cuya presión acumulada puede dar origen a explosiones violentas, difícilmente controlables. Asimismo, la arbitrariedad en la toma de decisiones, inherente a regímenes autoritarios, impide a los actores políticos, sociales y económicos, tomar decisiones de largo aliento, por el temor a que las reglas aprobadas en una ocasión dejen de cumplirse en otra.

Ahora bien, mientras que las virtudes de la democracia para gobernar sociedades complejas han sido generalmente reconocidas, el lado "negativo" de la relación ha recibido un tratamiento desigual. Desde esta perspectiva, dos problemas en particular han preocupado a los estudiosos de la cuestión: uno de ellos señala las "tensiones internas", en el sentido de que la operación de las reglas de juego democráticas puede generar problemas de gobernabilidad; el otro apunta a las "limitaciones externas", y destaca que esas reglas, aun funcionando plenamente, son insuficientes para garantizar un grado de gobierno adecuado.

En las secciones a) y b) de este capítulo analizaremos con algún detalle el lado "crítico" de la ecuación entre gobernabilidad y democracia, mientras que en la sección c) nos ocuparemos, de un modo general, del camino para refuncionalizar las "virtudes" del régimen democrático. Insistimos: las virtudes y los defectos de los sistemas políticos pueden ser vistos como las dos caras de la misma moneda, y el hecho de que le dediquemos una mayor atención a los "problemas" no supone un juicio negativo sobre las democracias; por el contrario, estudiar las tensiones y limitaciones de la

governabilidad democrática es una manera de avanzar sobre las formas de prevenir, y por tanto de corregir, sus efectos.

a) Las tensiones "internas" de la gobernabilidad democrática.

Norberto Bobbio ha resumido el argumento básico de quienes subrayan las tensiones internas entre gobernabilidad y democracia. Según él, el fenómeno de la sobrecarga (más demandas al gobierno que respuestas) sería el caso característico de las democracias por dos razones distintas, pero convergentes en el mismo resultado:

Por un lado, los institutos que el régimen democrático heredó del Estado liberal... (libertad de reunión, de opinión, de organización de grupos, etc.)... facilitan por parte de los individuos y grupos peticiones a los poderes públicos que pretenden ser satisfechas en el menor tiempo posible, bajo la amenaza de disminuir el consenso... Por otro lado, los procedimientos dispuestos por un sistema democrático para tomar decisiones colectivas, o que deberían dar respuestas a las demandas generadas por la sociedad civil, son tales que frenan y a veces hacen inútiles -mediante el juego de vetos cruzados- la toma de decisiones.²³

Como el argumento es complejo conviene descomponerlo en dos partes. Por lo pronto, la primera parte del razonamiento debe ser esclarecida para no caer en un error de sentido común, según el cual las sociedades democráticas serían, por sí mismas, más conflictivas que las autoritarias. En rigor, lo que ocurre es que la lógica del conflicto social funciona de manera diferente en los dos tipos de regímenes. En el caso de las democracias, existe una relación entre mayor circulación de información, mayores posibilidades de organización de los ciudadanos y grupos, y menores "costos" (políticos y/o personales) en la expresión del reclamo. Así, mientras que la información sobre los problemas, la organización de las demandas y la expresión del conflicto son facilitadas por las instituciones democráticas, en los regímenes autoritarios opera la lógica inversa. En ellos la información circula de manera restringida y desigual, la organización está prohibida o controlada por el aparato estatal y la expresión del conflicto está impedida de realizarse, o sus costos en términos de seguridad personal son muy altos (una huelga puede ser reprimida violentamente o una manifestación castigada con la cárcel). El resultado de esta represión de las demandas, por lo general, puede desembocar en la acumulación de tensiones sociales hasta extremos en los que surgen respuestas violentas y explosivas para cambiar las condiciones políticas. Por lo tanto, no es que las sociedades que viven bajo regímenes autoritarios sean "menos" conflictivas que las democráticas, sino que la expresión del conflicto en las segundas es más fácil de manifestar que en las primeras, y en tal sentido, plantean al poder político numerosos frentes de acción que, de no resolverse favorablemente, tendrán como consecuencia una merma de la legitimidad del gobierno en turno.

La segunda parte del argumento está vinculada al problema de la distribución del poder en los regímenes democráticos, en un doble sentido: por una parte, el poder se encuentra distribuido en diversos ámbitos (Ejecutivo, Parlamento, organizaciones políticas y sociales, etc.) que deben ser adecuadamente coordinados en el momento de la toma de decisiones; pero además, el uso de las atribuciones y facultades de cada ámbito de poder se halla regulado por procedimientos que incluyen la participación, en algún grado, de los interesados, la deliberación, el disenso y el veto a las decisiones. De este modo, cuando se presentan demandas al poder político democrático, las decisiones deben recorrer un camino "más largo" que en el caso de los regímenes autoritarios, tanto porque es preciso respetar el proceso de deliberaciones en el interior de los ámbitos colegiados de poder (Congreso), como porque es necesario hacer coincidir en una misma línea de acción a las distintas instancias gubernamentales (poderes Ejecutivo y Legislativo, por ejemplo).

Si bien el argumento referido por Bobbio se aplica originalmente al caso de la "democracia representativa", es posible extenderlo con más razón al caso de la "democracia directa" -en la que todas las decisiones deberían ser tomadas mediante la

participación de la ciudadanía-, o al caso de la llamada "democracia social" -en la que el conjunto de reglas de decisión democrática, tal como aparecen en nuestra definición mínima, es extendido a campos sociales e instituciones específicas: la empresa o la universidad, por ejemplo.²⁴

Como se sabe, existe un amplio consenso respecto a la afirmación de que la democracia directa sólo es practicable en pequeñas comunidades, y que su aplicación a sociedades complejas y de gran escala es materialmente imposible. Esto último, sin embargo, no impide que algunos instrumentos propios de la democracia directa (plebiscito, referéndum o iniciativa popular, por ejemplo) se utilicen para complementar y enriquecer las instituciones de la democracia representativa. Respecto a la extensión de la democracia a otros ámbitos de la vida social valen consideraciones análogas: es necesario alcanzar un equilibrio adecuado entre el incremento de la participación ciudadana, que no ha de limitarse al voto, y la eficacia en la toma de decisiones, desarrollando mecanismos que reduzcan los perjuicios ocasionados por una excesiva difusión del poder y que agilicen el proceso de toma de decisiones.

b) Las limitaciones "externas" de la gobernabilidad democrática.

Si las tensiones internas de la gobernabilidad democrática se alimentan del funcionamiento de las propias instituciones de la democracia, las limitaciones externas, en cambio, se originan en las dificultades de esta última para integrar los diferentes centros de interés y de poder en una sociedad compleja. La democracia decimonónica, nacida del contractualismo de los siglos XVII y XVIII, de la economía política y de la filosofía utilitarista, consideró siempre que las unidades últimas de la sociedad política eran los individuos, formalmente libres e iguales, y que entre éstos y el Estado ningún grupo, clase, etnia o corporación podía sobreponerse, salvo los partidos políticos. Norberto Bobbio ha llamado a este principio la promesa incumplida del "gobierno de los ciudadanos".

Se trata de una promesa incumplida en la medida en que el ideal del gobierno de los ciudadanos ha debido enfrentarse con el dato obvio de la creciente diferenciación y complejidad social, esto es, con el surgimiento de intereses organizados en estructuras de representación autónomas, con la emergencia de nuevos movimientos sociales reacios a quedar encuadrados en los límites de las representaciones partidarias, e incluso con un renovado perfil de ciudadanos independientes que oscilan entre la participación activa y el desencanto por la política. De este modo, el régimen democrático se ha encontrado tanto con la dificultad de unificar la diversidad de intereses sociales con base en el "interés público" de la ciudadanía (en rigor, no hay una única ciudadanía, sino múltiples ciudadanos), como con el desafío de articular las diferentes modalidades de representación de intereses, con los cauces de las organizaciones y mecanismos políticos tradicionales. Cabe hacer notar que este tipo de crítica no impugna el papel de los partidos políticos o del Congreso. Lo que señala, más bien, es que estos espacios de representación y toma de decisiones, aun en su evidente necesidad, no alcanzan a integrar las diferencias provenientes, por ejemplo, de los intereses económicos de los empresarios, o la defensa de condiciones de trabajo por parte de las organizaciones sindicales.

En tal sentido, el desarrollo de formas de representación-negociación de carácter "neocorporativo", destinadas a concertar las grandes líneas de la política socioeconómica, ha afectado de modo irreversible el conjunto de atribuciones propias del sistema de representación político-parlamentario. Si bien se asiste a un significativo deterioro del neocorporativismo de posguerra (apoyado en el trípode Estado, empresas, sindicatos), en razón de la evidente pérdida de importancia y disgregación de las organizaciones del sector trabajo, no siempre se señala que la menor capacidad de negociación de uno de los actores no implica la desaparición de una lógica arraigada de representación-negociación de intereses, que establece una vía alternativa al sistema de representación política, consagrado por las democracias liberales clásicas. Hoy quedan pocas dudas respecto al hecho de que ese sistema de representación de intereses

podría pervivir, si no como un "trípode", sí como un esquema aún más excluyente e íntimo de relación cara a cara entre empresarios y gobierno.

En esta misma línea de reflexión, se afirma que el sistema democrático no sólo tendría limitaciones serias para integrar en sus estructuras tradicionales la dinámica clásica del conflicto en las sociedades industriales, es decir, la confrontación de intereses entre el capital y el trabajo. Para algunos autores, además, la democracia moderna tampoco estaría representando fielmente la proliferación de nuevas y viejas "diferencias" sociales (étnicas o sexuales, por ejemplo) que en los últimos años han emergido. Por tal razón, Giacomo Marramao ha señalado que la menor capacidad de intervención de las políticas estatales se debe, en parte, a la pérdida de la eficacia de los canales de representación tradicional, propios de una democracia parlamentaria basada en un sistema de partidos clásico. De acuerdo con el filósofo italiano, en los últimos años "han entrado en escena nuevas demandas e identidades colectivas, sólo inadecuadamente representables por formas de organización política estructuralmente orientadas a acoger intereses relativamente estables, con una base territorial, profesional o social definida". ²⁵

En virtud de estas limitaciones externas, las democracias se enfrentarían al reto de integrar nuevas formas de organización ciudadanas, sin las cuales las sociedades complejas serían difícilmente gobernables, en un marco institucional -estable y previsible- legitimado por la luz pública.

c) Gobernabilidad y democracia en las sociedades complejas.

Frente al retroceso general de los gobiernos autoritarios en América Latina, o ante la caída de los regímenes totalitarios de Europa del Este, los desafíos a la gobernabilidad de las democracias no provienen ya de la existencia de sistemas políticos alternativos, sino de la necesidad de corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia, con el fin de superar algunos problemas inherentes a su propio funcionamiento, y complementar sus mecanismos de representación y agregación de intereses, con el objeto de superar sus limitaciones "externas".

En el primer caso, se trata de desarrollar una estructura institucional que impida caer en los déficit generados por la fragmentación del poder (múltiples partidos en el Congreso sin un liderazgo unificador o tensiones institucionales entre distintas ramas de los poderes republicanos), o por un excesivo alargamiento de la fase de deliberación en el proceso de toma de decisiones. Esta cuestión se vuelve especialmente importante en aquellos casos de demandas que requieren de una respuesta rápida, y cuyo trámite retardado puede generar una notoria reducción de consenso por parte de la ciudadanía respecto al poder político. Puesto que no es posible presentar "recetas generales", corresponderá especificar en las distintas esferas de gobierno el equilibrio adecuado entre decisiones rápidas, que no deberían pasar por el dilatado trámite de la consulta múltiple para garantizar su impacto eficaz, y aquellas decisiones que requieren de la deliberación participativa de los actores potencialmente involucrados.

Pero también es necesario que las instituciones clásicas de la democracia representativa sean "complementadas" con una serie de esquemas de agregación de intereses, de mecanismos de toma de decisiones, de acuerdos y pactos que doten al gobierno, a los grupos estratégicos y a los propios ciudadanos, de instrumentos eficaces y legítimos de intervención política en los problemas de la sociedad. Si bien en cualquier sociedad compleja un sistema de partidos fuerte, competitivo, estable -es decir, el corazón indispensable de toda democracia- es una vía insoslayable de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, no debe creerse que la existencia de ese sistema de partidos basta por sí solo para garantizar niveles adecuados de gobernabilidad. Naturalmente, tampoco vale lo contrario, es decir, gobernar privilegiando los factores reales de poder (corporaciones, empresarios, sindicatos, etc.), a espaldas de una ciudadanía que muestra crecientes niveles de activación, de capacidad organizativa y eventualmente, de veto decisonal. Por tal razón, es necesario hallar una combinación entre un sistema de partidos fuertes, representativos y con orientaciones programáticas -y no meramente

reivindicativas-, y un conjunto de acuerdos y canales de comunicación en otros ámbitos de la vida social que trasciendan el marco específico de las instituciones "clásicas" de la democracia.

De este modo, al pensar en las condiciones para una adecuada "governabilidad democrática", es preciso entender que las instituciones propias de la democracia representativa -partidos, división de poderes, elecciones- constituyen una porción del problema de la gobernabilidad, pero no bastan para garantizarla. No sólo por el hecho de que en las sociedades complejas interactúan actores diversos en ámbitos políticos cada vez más diferenciados, sino también porque elementos como el manejo eficaz de la economía o la promoción del bienestar trascienden, por fuerza, la vigencia de las instituciones democráticas en cuanto tales.

A nuestro juicio, el logro de una adecuada gobernabilidad se basa en una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas de gobierno; cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, hablaremos de la conformación de un "paradigma de gobernabilidad". La conformación de este paradigma, por cierto, no excluye la existencia de conflictos o desacuerdos de diversa naturaleza, pero lo que importa destacar es que los conflictos y diferencias políticas tienen un carácter más acotado, en la medida que ocurren en el marco de acuerdos básicos.

Esos acuerdos han de darse en tres niveles distintos, a saber: el nivel de la cultura política, el nivel de las instituciones y el nivel de las políticas públicas. En el primer caso encontramos una compleja amalgama de ideas y valores que llamaremos "modelos de orientación política." En el segundo nivel tenemos algo que podríamos llamar "fórmulas institucionales", es decir, mecanismos operativos para la agregación de intereses y la toma de decisiones. Finalmente, nos encontramos con la estructura del Estado, las políticas y los paquetes de políticas públicas. Para simplificar el asunto supondremos que cada nivel atraviesa tres campos de acción gubernamental; esos campos son el político, el económico y el social. El cuadro que aparece en la página siguiente trata de ilustrar, de manera simplificada, los elementos principales de lo que hemos denominado un "paradigma de gobernabilidad"

En el nivel de los modelos de orientación política esperamos encontrar un conjunto básico de ideas, valores y percepciones articulado mediante un discurso capaz de producir "legitimidad" para el régimen democrático. Este es el ámbito propio de la cultura política, de los fines y las orientaciones de la acción, de los principios y valores que conforman las grandes líneas directrices por las que discurre la sociedad. En la medida en que los principios y valores de la democracia configuren el régimen político, sustenten las diversas fórmulas de toma de decisiones y animen las políticas públicas, estaremos en presencia de un "paradigma de gobernabilidad democrática". En este punto corresponde destacar la importancia de las ideas y valores en la conformación de las orientaciones de la sociedad. Por un lado, en el mediano plazo, sin un acuerdo básico sobre un cúmulo legitimado de ideas y valores, no es posible integrar las acciones de las élites dirigentes, los grupos estratégicos y una mayoría ciudadana; y sin ello no habrá un proyecto de país previsible y consensuado. Por otra parte, en el largo plazo, un orden social y político sólo se estabiliza si consigue amalgamar cierto sistema de creencias y de valores arraigados.

En el nivel de las fórmulas institucionales, en cambio, nos encontramos con dispositivos y mecanismos que permiten llevar a un terreno concreto las orientaciones generales de la cultura política de una sociedad. En este caso se establecen un conjunto de reglas para la toma de decisiones que son evaluadas según criterios de "estabilidad"; son reglas de operación e intercambio en el interior y entre los distintos ámbitos de la sociedad. Para el caso del régimen político la fórmula básica es un sistema de partidos estables enmarcados en un sistema electoral que favorezca una adecuada representatividad. Pero este tipo de fórmula institucional podría ser complementado con

otros espacios de negociación de intereses (entre trabajadores y empresarios, por ejemplo) y de representación social (para comunidades étnicas u organizaciones ciudadanas independientes), de modo de dotar a las democracias de múltiples canales de vinculación entre el sistema político y la sociedad.

Finalmente, en el nivel de las políticas públicas, encontramos los cursos de acción específicos capaces de realizar las orientaciones, los principios y valores de un paradigma de gobernabilidad. Dichas políticas habrán de ser juzgadas mediante criterios generales de eficacia/eficiencia, aunque sus contenidos variarán necesariamente entre los distintos países y situaciones. La vigencia de un "paradigma de gobernabilidad" define el caso típico en el que las diferencias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, adquieren rangos de variación tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, como ya mencionamos con anterioridad, esta situación de gobernabilidad "normal" no significa que no haya conflictos o diferencias entre grupos, pero lo que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas e integradas en el marco de acuerdos más generales sobre las líneas fundamentales de la acción de gobierno.

Dos ejemplos quizás nos ayuden a comprender que la existencia de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, grupos y ciudadanos, puede convivir con el surgimiento de conflictos "verticales" (entre diversos niveles de un mismo campo) u "horizontales" (entre diferentes campos) en el interior del paradigma de gobernabilidad vigente. En el primer caso, un acuerdo básico sobre las líneas generales del modelo económico (cuyas coordenadas mínimas son la modalidad de integración a la economía mundial y la relación entre Estado y mercado), puede dar lugar a notorias diferencias en el último nivel, es decir, el de las políticas específicas: algunos sectores exigirán un tipo de cambio alto, y otros bajo; algunos solicitarán una política industrial activa, mientras que otros grupos preferirán una menor intervención del Estado, etc. Sea como fuere, el acuerdo básico ofrece siempre un amplio campo para que emerjan diferencias y conflictos acotados. El segundo caso, el de los conflictos "horizontales", es más problemático, en la medida en que el funcionamiento normal de la economía puede dar lugar, por ejemplo, a un creciente desempleo, y con esto, a una situación de inseguridad e inestabilidad social, perjudiciales para la marcha de la democracia. En este tipo de ejemplos, el grado del conflicto determinará que se enciendan luces "amarillas" o "rojas" para indicar el surgimiento de un déficit de gobernabilidad.



IV. Una agenda institucional para la gobernabilidad democrática

El examen realizado en los capítulos II y III nos permite resumir ahora algunos de los más importantes retos a las democracias en América Latina, y comenzar a definir una agenda, tentativa y provisional, para la gobernabilidad democrática durante los próximos años. Cabe reconocer que los puntos de esta agenda son forzosamente generales, y que sólo en cada situación concreta corresponderá descender a un nivel de análisis más detallado y propositivo. El primer punto de la agenda se concentra en los temas de la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público; el segundo combina las dimensiones del desarrollo económico y la promoción del bienestar social; los últimos tres puntos se refieren al ámbito más general del orden político.

a) La garantía del orden público.

La gobernabilidad supone una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente el orden público, hacer cumplir la ley y hacer acatar las políticas gubernamentales. Sin embargo, la proliferación de delitos comunes y la vinculación

entre las dependencias del Estado y el crimen organizado, en particular ligado al narcotráfico, han generado durante los últimos años en las sociedades latinoamericanas una creciente inseguridad ciudadana. En tal sentido, las exigencias de una gobernabilidad democrática nos obligan a buscar un equilibrio entre eficacia gubernamental y control ciudadano. Así, es preciso dotar al gobierno de herramientas ágiles y eficientes para combatir el delito, pero también es necesario desarrollar mecanismos institucionales, entre los que se destacan la conformación de un Poder Judicial ágil e independiente, para impedir que la acción de los servicios de seguridad y las fléerzas del orden se desnaturalice por los cauces de la conducta arbitraria y la impunidad.

b) La redefinición del esquema de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil.

El mantenimiento de adecuadas condiciones de gobernabilidad depende en alto grado de la capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía y una satisfactoria promoción del bienestar social. La experiencia histórica indica que la democracia funciona mejor cuando hay un aumento gradual, pero relativamente constante, del bienestar económico de la sociedad. En consecuencia, el control de variables macroeconómicas, la promoción del desarrollo y la distribución del ingreso, considerando cuidadosamente los efectos del crecimiento sobre el agotamiento de los recursos y la contaminación ambiental, han de tener la más alta prioridad en las agendas de las democracias.

Desde esta perspectiva, dos desafíos cruciales parecen presentarse para la gobernabilidad democrática: la lucha contra la pobreza y la vinculación con una ciudadanía cada vez más diferenciada en sus demandas y aspiraciones. En particular, y de manera más urgente, se hace evidente la necesidad de políticas sociales más activas, destinadas a contrarrestar los efectos negativos de la crisis de los años ochenta, y de los ajustes y sobreajustes posteriores. Como es sabido, estos ajustes se han traducido en desocupación y subocupación, deterioro de los servicios sociales, y degradación general en las condiciones de educación, salud, vivienda, trabajo y cultura, entre otros aspectos.

Ahora bien, aquellos países que parecen estar reestructurando sus economías con un resultado de estabilidad y crecimiento se enfrentan con un dilema perturbador: ♦cómo responder a esta gama cruzada de demandas sin amenazar los logros en materia de estabilidad económica y reducción del déficit fiscal, o las perspectivas de crecimiento económico?

En los últimos años un conjunto de autores ha abogado por una redefinición de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, que supere los extremos fáciles del viejo modelo del Estado interventor o los limitados horizontes del llamado Estado "mínimo". En esta línea se destaca la necesidad de que el Estado desarrolle una estructura en la que se combinen la coherencia interna del aparato estatal (dotado de una burocracia eficiente, un grado significativo de autonomía respecto de los intereses inmediatos de los grupos sociales circundantes, una concentración del saber técnico, un reclutamiento de personal con base en méritos y aptitudes, y la provisión de oportunidades mediante una carrera bien remunerada de largo plazo) con la capacidad para vincularse con sectores económicos, grupos y organizaciones de la sociedad civil, en un intercambio productivo en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

En tal sentido, se hace necesario fortalecer al Estado a fin de que pueda contar con los recursos necesarios para asumir una eficaz "gerencia pública del desarrollo social"; una gerencia capaz de diseñar y poner en práctica políticas sociales que alcancen a los sectores tradicionalmente postergados y a aquellos que han sido marginados por los procesos de ajuste. Lo anterior implica la rearticulación orgánica entre las políticas económicas y las sociales, la mayor participación de las comunidades asistidas por los programas sociales, la descentralización de las políticas, así como la incorporación de

las organizaciones no gubernamentales para su más eficiente ejecución, y la formación sistemática de gerentes sociales.²⁶

c) Fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político.

El flujo eficaz y legitimado de las decisiones políticas, en las sociedades democráticas modernas, requiere del equilibrio y el fortalecimiento de las instituciones de liderazgo, tanto en el nivel del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. Si el Congreso tiene que desempeñar un papel de gobierno efectivo, distinto del papel crítico y de oposición, habría de ser capaz de formular metas generales, determinar prioridades e iniciar programas, con base en mayorías estables y consistentes. Por su parte, un Poder Ejecutivo con capacidad operativa es esencial para una conducción efectiva de la política externa, el control de la burocracia y el establecimiento de metas generales y de política. El Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de asegurar la acción nacional en situaciones críticas de política económica y externa. No puede asumir esa responsabilidad si está amarrado por una cadena de restricciones y prohibiciones legislativas de escaso significado. Las restricciones legislativas sobre el Poder Ejecutivo deberían ser juzgadas siempre bajo la siguiente pregunta: ♦ si el presidente no ejerce ese poder, quién lo hará? Si el Congreso puede ejercer eficazmente esas responsabilidades, puede haber buenas razones para restringir el poder del Ejecutivo. Pero debe cuidarse que cada restricción al poder presidencial no se traduzca en un aumento abusivo del poder de las dependencias burocráticas o de los grupos de interés privado.

Asimismo, es necesario instalar el debate democrático en el procedimiento administrativo, para impedir el monopolio de la destreza en la administración pública, y para restaurar algunas funciones del Parlamento, dándole nueva capacidad y, por lo tanto, la posibilidad de debatir en un mismo nivel con los funcionarios gubernamentales.

Una reforma general de la administración pública, y especialmente de su sistema de decisión y operación regional y local, constituye un tema central de la agenda de gobernabilidad de las democracias modernas.

d) Revigorización de los partidos políticos.

Los partidos políticos son indispensables para asegurar el debate abierto sobre alternativas significativas, coadyuvar a la integración de intereses dispersos y desarrollar líderes políticos. Pero para continuar realizando estas funciones, los partidos tendrían que adaptarse a las cambiantes necesidades e intereses de un electorado más educado, más exigente y, en general, más sofisticado, que está menos dispuesto a comprometerse ciega e irrevocablemente con un partido específico y sus candidatos.

Para cumplir adecuadamente con sus funciones un partido político debe, por un lado, reflejar los intereses y necesidades de grandes fuerzas sociales y de grupos de interés de la sociedad y, por otro, ser en alguna medida independiente de los intereses particulares y tener capacidad de agregarlos y sintetizarlos en compromisos más amplios, proponiendo cursos de acción concretos respecto de los diversos problemas sociales. Los cambios en la estructura del partido, membresía, liderazgo y actividades, habrían de estar orientados hacia el incremento de su habilidad para realizar estas dos conflictivas pero indispensables funciones. En particular, en el marco de un ambiente altamente complejo y cargado de información, los partidos han de servir de ayuda para percibir el mundo, interpretar los acontecimientos, seleccionar y filtrar la información y simplificar alternativas.

Por otra parte, la revigorización de los partidos políticos requiere de una diversificación de las fuentes de financiamiento. Los partidos políticos no deberían depender exclusivamente de sus miembros individuales, intereses organizados o del Estado, para tener los recursos necesarios que les permitan llevar a cabo sus funciones. Deberían ser

capaces de obtener apoyo de las tres fuentes. Lograr un balance apropiado entre estas tres fuentes requiere de diferentes acciones en las distintas sociedades. El peligro de que los partidos políticos se conviertan en demasiado dependientes y responsables ante unos cuantos intereses corporativos, puede ser evitado por medio de una abierta publicidad de todas las contribuciones políticas y de la disposición equitativa de los dineros públicos como una alternativa y contrapeso de los fondos del sector privado.

e) Refuncionalización de los mecanismos de representación.

Es sabido que no existe un sistema electoral "óptimo", y que la combinación entre principios de representación (mayoritario y proporcional) e instrumentos de configuración del sistema (diseño de las circunscripciones, umbrales de representación y fórmulas específicas de asignación de escaños) impactan de manera diferencial en la configuración del sistema de partidos y la conformación del gobierno.²⁷ Si bien la elección de un sistema por sobre otro ha de ser evaluada en el contexto concreto de la relación entre Estado y sociedad, desde la óptica de este trabajo creemos conveniente destacar la necesidad de conformar opciones partidarias sólidas, que eviten la dispersión electoral, y mayorías legislativas consistentes, que superen los peligros de una excesiva fragmentación.

Ahora bien, en las sociedades complejas la representación y agregación de intereses no pasa solamente por los partidos políticos; también está vinculada al desarrollo de fórmulas institucionales novedosas, capaces de responder a la creciente complejidad de una sociedad en continuo cambio y cada vez más demandante. En particular, y con atendible razón, se ha insistido en algunas limitaciones del modelo clásico del "subsistema de partidos" como esquema de mediación privilegiado entre la sociedad civil y el Estado. Así, por contraste, se han destacado las ventajas de los "varios acuerdos posibles, mediante los cuales los intereses organizados pueden mediar entre sus miembros (individuos, familias, empresas, comunidades, grupos) y diversos interlocutores (sobre todo los organismos del Estado o gobierno).²⁸ Como lo adelantamos en el capítulo III, lejos de reivindicar las formas anquilosadas del "corporativismo autoritario", hoy parece necesario revisar los alcances y posibilidades de pactos múltiples, en diversas dimensiones y niveles de la sociedad. Estos pactos de "nuevo tipo" constituirían acuerdos básicos sobre el rumbo de paquetes estratégicos de políticas, pero también fórmulas de toma de decisiones, capaces de incorporar garantías de previsibilidad y de compromiso en la acción de los actores económicos, sociales y políticos, de modo que aseguren la conformación de lo que hemos denominado un "paradigma de gobernabilidad".



V. Notas finales: hacia una cultura de la gobernabilidad democrática

Si el primer cuarto de siglo vio nacer la creciente certidumbre según la cual "el mercado no lo podía todo", el último cuarto de siglo, en cambio, alumbró la convicción opuesta: "el Estado tampoco lo puede todo".

Simplificaciones aparte, lo cierto es que estas consignas señalan con claridad un fondo verdadero. El trabajoso itinerario que arranca con la gran depresión de 1929, pasando por los atormentados años de la segunda guerra mundial, y que desemboca en la expansión económica de la posguerra, dibujó un delicado compromiso que fue erosionándose; nos referimos al compromiso plasmado en un esquema de relaciones entre Estado interventor, mercados regulados y una sociedad civil receptora de crecientes beneficios sociales.

En la actualidad, nadie duda de que aquel compromiso se ha venido alterando de manera sustantiva. Los rasgos del nuevo paradigma de gobernabilidad no están del todo definidos todavía, pero es claro que existe una mayor conciencia de las complejas vinculaciones entre los distintos campos de acción gubernamental, donde no caben soluciones simplificadoras ("todo al mercado" o "todo al Estado", por ejemplo). En este sentido, creemos que es necesario desarrollar una nueva cultura política, acorde con los tiempos que corren, y que sirva de marco general a la agenda de la gobernabilidad de las democracias.

Esa nueva cultura de la gobernabilidad democrática estaría definida por un conjunto de ideas y valores capaces de determinar los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado. Se trataría de una cultura que habría de incorporar a los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías, etc.) las condiciones exigidas por las necesidades de gobernar a las sociedades complejas; una cultura de pesos y contrapesos, de demandas ciudadanas responsables frente a un Estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados; una cultura que tolere las diferencias, pero que sea capaz de resguardar espacios para ciertas decisiones unificadoras; una cultura que, en definitiva, logre integrar orden y libertad, justicia y eficiencia, en un marco democrático y de desarrollo socioeconómico equilibrado.

Una serie de principios o componentes básicos animan la conformación de esta nueva cultura.

En primer lugar, nos encontramos con el principio de la "relación compleja entre gobernabilidad y democracia". De acuerdo con este principio, ha de existir plena conciencia en torno a que los problemas de gobernabilidad no se resuelven por la mera vigencia de las instituciones democráticas (recordemos las "limitaciones externas"), y que incluso algunos déficit de gobernabilidad son generados por el flincamiento propio de las instituciones de la democracia (recordemos las "tensiones internas"). La cuestión de la eficacia en el "grado de gobierno" sobre ciertos actores claves (empresarios, trabajadores o Fuerzas Armadas) y variables cruciales (inversión, tasa de inflación, seguridad pública o bienestar), ha de ser cuidadosamente distinguida del problema de la "forma de gobierno". La democracia puede hacer muchas cosas, y sin duda es el mejor de los sistemas políticos conocidos, pero no puede hacerlo todo. Las experiencias de numerosos países en los años recientes, ha puesto de manifiesto que "tener una democracia" es algo muy distinto a "gobernar democráticamente".

Un segundo principio se refiere al "compromiso estatal" con la regulación de los mercados, la promoción del bienestar y la fiscalización ciudadana. Hablamos ya de las dos primeras dimensiones, baste señalar aquí que al gobierno le cabe informar puntualmente de sus decisiones, tanto por obligación de transparencia en el manejo de los asuntos públicos y fiscales, que permita el control ciudadano sobre sus decisiones, como para hacer explícita la complejidad inherente a los supuestos y consecuencias de las políticas gubernamentales y los asuntos de interés público. Este último aspecto es crucial: las sociedades complejas no pueden ser gobernadas con consignas fáciles o con las pseudosoluciones a que nos tiene acostumbrado cierto discurso político, limitado a recitar un rosario de buenas intenciones, pero sin sustento real. Paralelamente, un asunto central de esta nueva cultura es la producción responsable y el acceso libre a la información. Como es sabido, la libertad de prensa es esencial para el efectivo funcionamiento del gobierno democrático; no existe una democracia plena sin la libertad de los medios de comunicación para investigar, criticar, reportar y publicar sus descubrimientos y opiniones. Sin embargo, como cualquier otra libertad, es una libertad de la que se puede abusar, mediante la información tendenciosa o el prejuicio. En este sentido, se requieren importantes medidas para alcanzar un equilibrio apropiado entre el gobierno, los distintos medios de comunicación y la ciudadanía.

El tercer principio se refiere a las condiciones de la "aldea global": la inserción en el sistema mundial establece un nuevo marco de relaciones, de posibilidades, pero también de serias limitaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Las limitaciones para la gestión de las economías nacionales que impone la circulación del capital financiero internacional están entre las más obvias, pero no son las únicas. Este acentuado proceso de globalización es particularmente complejo en el nivel de las identidades sociales y culturales. Es evidente que el único camino para tener posibilidades de alcanzar la meta de sociedades modernas y más justas es mediante la integración a un sistema mundial más abierto e interconectado; pero este proceso de integración no parece congruente con la rígida afirmación de identidades regionales, étnicas o nacionales. Una nueva cultura de la gobernabilidad democrática ha de contribuir a la afirmación de dichas identidades, sin recaer en visiones y prácticas afines a sociedades cerradas.

Un cuarto principio se basa en la necesidad de la "responsabilidad ciudadana" que supone, por un lado, que las crecientes demandas y presiones sobre el gobierno democrático se hagan cargo de las limitaciones de los recursos gubernamentales (tanto humanos y organizacionales como fiscales) y de la autoridad pública; pero implica también una actitud de moderación en esas demandas, así como en las perspectivas de hacer del diálogo y la negociación un medio de intercambio privilegiado.

Finalmente, está el principio de la "integración de valores". Si las sociedades de fin de siglo se han constituido irremisiblemente como realidades plurales, diferenciadas y cada vez más complejas, entonces ya no es posible un abordaje integral de sus problemas desde un "centro" funcional privilegiado (el mercado o el Estado) ni desde un valor social unificador (libertad, justicia, orden o eficiencia). El sueño vagamente monstruoso de una razón social unidimensional no puede ser admitido hoy en el arduo despertar del nuevo siglo; el orden uniforme del conservadurismo estrecho, la libertad-eficiencia de los nuevos y viejos liberales o las exigencias irreductibles de justicia social de la vieja izquierda, ofrecen una respuesta pálida, de una sola pieza, a un rompecabezas múltiple. Por el contrario, el desafío es alentar un acercamiento a estos valores distintivos, que en los tiempos que corren no podrán ser sustentados de manera unilateral ni excluyente. Las diferentes perspectivas políticas deben inclinarse más por la combinación original de "proporciones" entre dichos valores que por la exclusión o el tratamiento desdeñoso de alguno de ellos. Las próximas disputas "ideológicas" habrían de ser más una cuestión de énfasis que de esencias, de inclinaciones moderadas antes que de oposiciones irreductibles. Comenzar a pensar la política de fin de siglo en términos de una nueva cultura de la gobernabilidad democrática seguramente no nos dará respuestas definitivas, pero tal vez sea un buen principio.



¹ Gianfranco Pasquino, "Gobernabilidad", en Norberto Bobbio et al., Diccionario de Política, (Segunda Edición, 1983), Siglo XXI, Suplemento, México, 1988, pp. 192-199

² Puesto que nos interesa exclusivamente tratar el tema de la gobernabilidad en el marco de regímenes políticos democráticos, no trataremos el fenómeno de la gobernabilidad desde la óptica de otro tipo de regímenes

³ Entendemos por 'gobierno' el "conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder", o dicho de una manera más precisa, la toma de decisiones jurídicamente vinculantes. Cfr. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1981, pp. 742 y 743

⁴ Juan Rial, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay" (1987), en Revista Mexicana de Sociología, No 2, abril-junio de 1988, p. 11

- 5 Según una definición clásica, entenderemos por "eficacia" (o efectividad) la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros y metas prefijadas; "eficiencia" es la capacidad de alcanzar dichos logros al menor "costo" posible, medido de acuerdo a parámetros de evaluación dados. Cfr. Amitai Etzioni, Organizaciones modernas (1964), Uteha, México, 1979, p. 15
- 6 Angel Flisfisch, "Gobernabilidad y consolidación democrática" (1987) en Revista Mexicana de Sociología, No 3, julio-septiembre de 1989, p. 113
- 7 Xavier Arbús y Salvador Giner, La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI, Madrid, 1993, p. 13
- 8 Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, University Press, New York 1975, p. 9. La Comisión Trilateral, surgida hacia 1973, agrupa a un conjunto de hombres de negocios, académicos y líderes políticos, con el objeto de estimular la reflexión sobre los principales problemas en el área de las relaciones internacionales y de la política interna de los países desarrollados (EU, Europa y Japón), tanto en sus relaciones con los países de la esfera socialista como con América Latina
- 9 Cfr. Giovanni Sartori, Teoría de la Democracia (1978), Alianza, México, 1989, vol. I, p.27
- 10 Las cifras pertenecen a Osvaldo Guariglia, "Max Weber y su sombra: la legitimación de la dominación política", en Ideología, Verdad y Legitimación, Sudamericana, Buenos Aires, 1986, p. 203
- 11 Cfr. Max Weber, Economía y Sociedad, FCE, México, 1987, Cap. I secc. II, parágrafo. 16, p. 43
- 12 Aristóteles, Política, Porrúa, México, 1976, Libro Segundo, p. 173
- 13 Jean Bodino, Los Seis Libros de la República (1576), Aguilar, Madrid, 1973, Libro I, cap. I, p. 11
- 14 John Locke, Ensayo sobre el Gobierno Civil (1690), Orbis, Barcelona, 1985, cap. IX, parágrafo. 131, p. 90
- 15 Leonardo Morlino, "Estabilidad política", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1988, pp. 601-609
- 16 Norberto Bobbio, La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político (1976), FCE, México, 1989, p. 20
- 17 Carlo Donolo y Franco Fichera, Il Governo Debole, De Donato, Bari, 1981, p. 10
- 18 Donolo y Fichera, op. cit. p. 11
- 19 A la versión económica de esta postura se le conoce como "Consenso de Washington", y hace referencia a un conjunto de recomendaciones - propuestas por técnicos de organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Reserva Federal norteamericana - destinadas a combatir los dos grandes "males" de las economías latinoamericanas de posguerra: el excesivo crecimiento del Estado y el "populismo" económico. Cfr. Luiz C. Bresser Pereira, "La Crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?", en Pensamiento Iberoamericano, Madrid, vol. 19, 1991
- 20 Michel Crozier et al., op. cit., p. 8
- 21 Philippe Schmitter y Gerhard Lehbruch bajo el título Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado, Alianza, México, 1992, p.17
- 22 Norberto Bobbio, El Futuro de la Democracia (1984), FCE, México, 1986, pp. 14 y 15

23 Cfr. Norberto Bobbio, "Democracia e ingobernabilidad", en *Liberalismo y Democracia* (1985), FCE, México, 1991, p. 104. El paréntesis es más o

24 Como bien lo hacen notar autores como Norberto Bobbio y Giovanni Sartori, no debe confundirse el concepto de "democracia social", tal como ha sido definido, con el de "igualdad" en las condiciones sociales; en todos los casos la democracia hace siempre referencia a un conjunto de reglas y procedimientos para la toma de decisiones

25 Giacomo Marramao, "Palabra clave 'metapolítica': más allá de los esquemas binarios acción/sistema y comunicación/estrategia", en Palacios, X. y Jarauta, F. (comps), *Razón, Ética y Política. El Conflicto de las Sociedades Modernas*, Anthropos, Barcelona, 1989, pp. 60 y 61

26 Cfr. Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, CLAD/FCE/PNUD, Caracas, 1993

27 Rolando Franco, "Sistemas Electorales y Gobernabilidad", en José Luis Barros et al., *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*, México, FLACSO/Porrúa/Universidad de Guadalajara, México, 1991, pp. 169-193

28 Philippe C. Schmitter, "Corporatismo (Corporativismo)", en Matilde Luna y Ricardo Pozas H., *Relaciones corporativas en un período de transición*, IIS-UNAM, México, 1992, p. 4

Bibliografía básica

Bobbio, Norberto, "Democracia e ingobernabilidad", en *Liberalismo y Democracia*, FCE (1985), México, 1991.

_____, *El Futuro de la Democracia*, FCE (1984), México, 1986.

_____, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, FCE (1976), México, 1989.

Coppedge, Michael, "Institutions and Democratic Governance in Latin America" (First Draft), University of North Carolina, March 11-13, 1993.

Crozier, Michel; Samuel Huntington y Jōji Watanuki, *The Crisis of Democracy Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, University Press, New York, 1975.

Flisfisch, Angel, "Gobernabilidad y consolidación democrática" (1987), en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, julio-septiembre de 1989.

Donolo, Carlo y Franco Fichera, *Il Governo Debole*, De Donato, Barí, 1981. O'Connor, James, *La Crisis Fiscal del Estado* (1973), Península, Barcelona, 1981.

Offe, Claus, "Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis", en *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Sistema, Madrid, 1988.

Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", en Norberto Bobbio et al, *Diccionario de Política*, (Segunda Edición; 1983), Siglo XXI, Suplemento, México, 1988.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia* (1978), Alianza, México, 1989 (2 vols.).

Schmitter, Philippe y Gerhard Lehbruch, *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el Mercado*, Alianza, México, 1992.

Zolo, Danilo, *La Democracia Difícil* (1989), Alianza, México, 1994.



Sobre el Autor

Antonio Camou (argentino, 1961) es profesor en filosofía y licenciado en sociología por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP, Argentina), donde se desempeñó como profesor en las áreas de sociología general y epistemología de las ciencias sociales (1986-1990). obtuvo una maestría en ciencias sociales con orientación en políticas públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Sede Académica de México), donde ha realizado tareas de docencia e investigación. En 1991 obtuvo el Premio "Carlos Pereyra" por su trabajo "Gobernabilidad y Democracia: Once Tesis sobre la Transición Mexicana". Ha publicado, además, diversos trabajos sobre temas de gobernabilidad y democracia en América Latina. Entre 1993 y 1995 se desempeñó como coordinador académico regional de la Secretaría General de FLACSO, en San José de Costa Rica. Recientemente se ha incorporado al Programa de Doctora(l) en Ciencias Sociales de FLACSO-México.

