

Introducción

No deja de ser curioso que el término *gobernabilidad*, 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 desoidos 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 ingobernabilidad 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 cómo “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.

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

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 *governabilidad* 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 pondremos una definición amplia del concepto de gobernabi-

²Puesto 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.

lidad 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.