

II. Los grados de gobernabilidad	25
<i>a) Las luces “rojas” y los déficit de gobernabilidad</i>	28
<i>b) Las crisis de gobernabilidad</i>	30

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 deter-

minada 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 políticos 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 go-*

bernabilidad”. 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 pro-

blemas 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.

Ingovernabilidad: es, como el de gobernabilidad ideal, un concepto “límite” que designa la virtual diso-

lución 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 Es-

tado “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 enfoque 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

¹⁷ Carlo Donolo y Franco Fichera, *Il Governo Debole*, De Donato, Bari, 1981, p. 10.

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

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

¹⁸ Donolo y Fichera, *op. cit.* p. 11.

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.

grandes “males” de las economías latinoamericanas de posguerra: el excesivo crecimiento del Estado y el “populismo” económico. Cfr. Luiz C. Bresser Pereyra, “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.

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 Esta-

do 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 institucio-

nal". 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

²¹ Philippe Schmitter y Gerhard Lehmbruch bajo el título *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Alianza, México, 1992, p.17.

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 vincu-

ladas 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.