

*Manuel Rojas Bolaños
Guy Hermet
Julio Labastida Martín del Campo
Pedro Miguel
V́ctor Gálvez Borrell*

GOBERNABILIDAD Y
DEMOCRACIA EN
CENTRO AMERICA

FLACSO - Biblioteca

Manuel Rojas Bolaños • Guy Hermet • Julio Labastida
Martín del Campo • Pedro Miguel • Víctor Gálvez Borrell

FLACSO - Biblioteca

Gobernabilidad y democracia
en Centro América

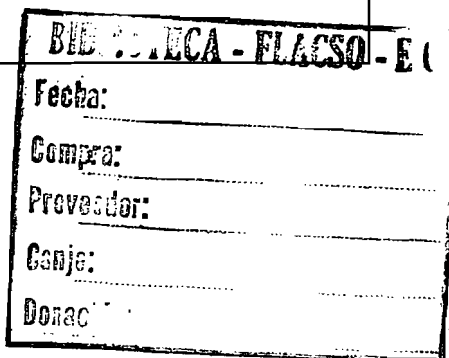
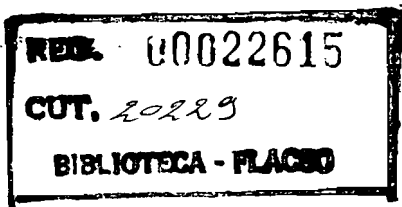


P756 Poitevin, René / Comp.
Gobernabilidad y democracia en Centro América.
René Poitevin.— Guatemala: FLACSO, 1994.

—77 p.

1. Políticos 2. Gobierno. Partidos políticos.

321.8
9536gb



Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
FLACSO/Programa Guatemala
Coordinador y compilador: René Poitevin
Diseño de portada: Rossina Cazali

Este libro se imprimió con la
cooperación de: Swedish Agency for
Research Co-Operation with Developing Countries (SAREC)

Los criterios expresados en esta obra son de la exclusiva
responsabilidad de sus autores

Impreso en Serviprensa Centroamericana
3a. avenida 14-68, zona 1
Teléfonos: 25424-29025/Fax: 20237
Guatemala, Guatemala.

ÍNDICE

Presentación / 9

René Poitevin

La gobernabilidad: su validez como
categoría analítica / 11

Manuel Rojas Bolaños

La democracia en la problemática
del mundo contemporáneo / 27

Guy Hermet

Los problemas de la gobernabilidad
democrática en América Latina: democracia
política y reformas económicas / 33

Julio Labastida Martín del Campo

Guatemala: por una democracia habitable / 47

Pedro Miguel

Gobernabilidad e intermediación
política: las exigencias de la
democracia en Guatemala / 57

Víctor Gálvez Borell

LA GOBERNABILIDAD: SU VALIDEZ COMO CATEGORÍA ANALÍTICA

Manuel Rojas Bolaños

Gobernabilidad es un término de evasivo significado, que, sin embargo, goza de gran popularidad en el medio académico y político latinoamericano. Son frecuentes las aseveraciones sobre la gobernabilidad o la ingobernabilidad de un país determinado; pero el calificativo suele aplicarse a situaciones políticas y sociales muy diversas. En otras palabras, que no hay suficiente rigurosidad en el empleo del término, ni suficiente claridad en cuanto a su validez explicativa.

Para empezar, el término no existe en español. Gobernación es lo que más se le acerca, pero su significado no es el mismo, pues gobernabilidad no es solamente la acción de gobernar o ejercer el gobierno de un país. En general el término gobernabilidad se aplica para describir una condición social en la cual existe una adecuada relación entre el gobierno y la sociedad civil. Es decir, una relación que permite al gobierno "gobernar", porque los ciudadanos respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas (salvo minorías claramente identificadas); pero que también permite a los ciudadanos mantener expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficacia en la acción institucional -como respuesta a demandas sociales extendidas- y respeto al estado de derecho.

Ahora bien, ¿Cuáles son las causas de la gobernabilidad o la ingobernabilidad de una nación? ¿Cuáles son los indicadores de gobernabilidad o ingobernabilidad? ¿Qué es la gobernabilidad

democrática y cómo alcanzarla? Todas esas son preguntas que intentamos responder de alguna manera en este trabajo. ¹

1 Como es conocido, el término empezó a ser incorporado en el lenguaje académico político a partir de los trabajos de la llamada Comisión Trilateral, que estuvo activa en los años setenta. La Trilateral era un organismo privado formado por más de 200 académicos, políticos y hombres de negocios de América del Norte (Estados Unidos y Canadá), Europa Occidental y Japón, que se reunían para examinar opciones de política cuya aplicación práctica se dejaba a los gobiernos de los países de origen de sus miembros. En ese sentido, la Comisión era una especie de *lobby* que buscaba influenciar gobiernos en la formulación y ejecución de políticas en aquellas áreas definidas como prioritarias.

Hacia mediados de los años setenta la Trilateral elaboró un diagnóstico en el que, entre otras cosas, constataba la existencia de insatisfacción y falta de confianza en el funcionamiento de las instituciones democráticas de gobierno en América del Norte, Japón y Europa Occidental. Sin embargo, esta falta de confianza, según los autores del diagnóstico, era "claramente sobrepasada por la falta de entusiasmo hacia cualquier conjunto alternativo de instituciones." (Crozier *et al.*, 1978: 378). Por tanto, concluían, "Lo que hace falta hoy día a las instituciones democráticas no es, entonces, el consenso sobre las reglas del juego sino el sentido del propósito que se debe alcanzar en el juego" (*idem*).

En otras palabras, que el problema era la falta de claridad hacia dónde ir, puesto que "Sin un propósito común, no hay bases para prioridades comunes, y sin prioridades no hay bases para distinguir en la competencia entre intereses y reclamaciones privadas. Metas competitivas e intereses especializados se amontonan unos con otros, con ejecutivos, gabinetes, parlamentos y burócratas sin criterios para discriminar entre ellos. El sistema se convierte en un sistema de democracia sin normas, en el cual la política democrática se transforma más bien que en un proceso para la construcción de propósitos comunes, en un campo de afirmación de los intereses en conflicto" (*idem*: 379).

De acuerdo con el enfoque de la Trilateral, el funcionamiento

1 Esta reflexión se realiza en el marco de la investigación "Gobernabilidad democrática y el proceso de reestructuración social en Centroamérica", desarrollada por los programas de la FLACSO en Guatemala, El Salvador y Costa Rica.

exitoso de la democracia era obstaculizado por los siguientes factores: (*idem*):

- 1 "La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo, han llevado a la ilegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo.
- 2 La expansión democrática de la participación y compromiso políticos ha creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía.
- 3 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.
- 4 Las respuestas del gobierno democrático al electorado y a las presiones sociales han llevado a un provincialismo nacionalista en la forma en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores."

El resultado de la interacción entre este conjunto de factores es la ingobernabilidad, según las conclusiones de dicha comisión. Ahora bien, de todos los factores señalados, el énfasis de la Trilateral está colocado en la "sobrecarga" de demandas. De acuerdo con esta visión, la sobrecarga produce ingobernabilidad, en primer lugar, porque vuelve a los gobiernos ineficaces en lo que se refiere a su capacidad para responder a los compromisos adquiridos por las presiones que vienen de la sociedad, dentro de los límites impuestos por la economía. En segundo lugar, porque los ciudadanos pierden su fe en las instituciones democráticas y en los dirigentes políticos, al no ver cumplidas sus expectativas en términos de respuestas a sus demandas. La obediencia espontánea a las leyes y a las medidas gubernamentales, que es un requisito indispensable para el logro de un clima de gobernabilidad, se resquebraja amenazando al sistema en su totalidad.

La solución a la sobrecarga, según los teóricos de esta versión de la gobernabilidad, pasa por la adopción de todas o algunas de las medidas que se señalan a continuación. En primer lugar, "reducir de modo significativo la actividad del gobierno" (Pasquino, 1983: 194). En segundo lugar "reducir las expectativas de los grupos sociales, desvaneciendo la ilusión de que en un momento u otro el estado intervendrá para salvar o sanear cualquier situación..." (*idem*). En tercer lugar, "aumentar los recursos o entradas a dispo-

sición del estado..." (*idem*), y finalmente, reorganizar "las instituciones estatales en el sentido de su simplificación en lo que respecta a que la complejidad estorba su eficacia" (*ibidem*: 195).

En otras palabras, que se impone el recurso al recetario neoliberal, que como es conocido, no es muy amplio. En ese sentido, la teoría de la Trilateral marca un punto importante de la ofensiva neoliberal contra el estado keynesiano en crisis, ofensiva que se profundizará en los años siguientes a la aparición de dicho planteamiento.

2 Dos comentarios críticos a las elaboraciones teóricas de la Trilateral: en primer lugar, la visión es conservadora porque en el fondo lo que se plantea es que la democracia lleva dentro de ella los gérmenes de su propia destrucción: más allá de ciertos límites la democracia (entiéndase la participación extendida de los ciudadanos) crea ingobernabilidad.² Por tanto, la solución parece ser una democracia restringida, una especie de solución de compromiso que evite los desbordes en términos de participación y de demandas sociales.

Ashford y Davies (1992: 87), señalan que "Liberales y conservadores tienden a ser escépticos acerca del valor de una participación política demasiado grande. En un sistema político la apatía puede ser una virtud, dado que refleja un acuerdo fundamental en la sociedad. El estímulo al compromiso activo en los asuntos políticos conduce a una transferencia de las actividades privadas a la esfera pública..." Y agregan: "Históricamente, los conservadores han sido escépticos acerca de muchas de las formas de la democracia. El impulso igualitario en el credo va contra la visión conservadora de una sociedad *ordenada* en la que la jerarquía es esencial para la estabilidad. Los conservadores han criticado especialmente al mayoritismo, considerándolo una poderosa amenaza a la propiedad y al gobierno de la ley." Todos estos elementos parecen estar en el trasfondo de la gobernabilidad vista desde la óptica de la Trilateral.

En segundo lugar, y directamente ligado a lo anterior, las recomendaciones de la Trilateral, dirigidas al restablecimiento de la gobernabilidad perdida, se enmarcan dentro de una tradición de larga data en occidente: de los "consejos al príncipe" sobre cómo ejercer la función de gobernar. Como lo señalan claramente los teóricos de la comisión (Crozier *et al.*: 385), "El corazón del problema radica en las contradicciones inherentes relacionadas con la

2 Al respecto ver Offe, 1990.

misma frase de 'lo gobernable de la democracia'. Porque, en cierta medida, gobernable y democracia son conceptos en conflicto. Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente. A veces, en la historia del gobierno democrático el péndulo se ha ido demasiado hacia un lado; en otras el péndulo se ha inclinado demasiado del otro lado". Por tanto, las sociedades del norte desarrollado requieren de gobiernos "más sabios", que hagan uso de los recursos a su disposición, tanto materiales como de conocimiento, incluyendo la "ingeniería social", para "restaurar una relación más equitativa entre la autoridad gubernamental y el control popular". La gobernabilidad, entonces, es asunto que tiene que ver fundamentalmente con el comportamiento de las élites gobernantes: son ellas las que deben trazar las coordenadas para mantenerla o para encontrar el rumbo perdido.

Aunque la elaboración teórica de la Trilateral se refiere a la situación de las sociedades del norte desarrollado, sus conclusiones han sido de alguna manera extrapoladas a otras regiones y ámbitos sociales que poco o nada tienen que ver con aquéllas, como las sociedades centroamericanas. En particular, las soluciones tipo "recetario neoliberal" han sido aplicadas en todo tipo de ámbitos sociales y políticos, sin importar las condiciones históricas singulares. Como es conocido, en las sociedades centroamericanas, a excepción de Costa Rica, la democracia política, la participación ciudadana y las instituciones del estado, sobre todo en el plano del bienestar social, solamente han tenido un desarrollo incipiente. ¿Qué sentido tiene entonces hablar de ingobernabilidad en sociedades donde no se lograron crear hasta ahora suficientes condiciones de gobernabilidad? En otras palabras, la insuficiente gobernabilidad de algunas de estas sociedades se debe, *stricto sensu*, no a su pérdida sino a la ausencia de condiciones para alcanzarla. En particular, destaca el incipiente desarrollo del "estado de bienestar", que en otras sociedades latinoamericanas sirvió para crear y fortalecer a los sectores medios, y apuntalar a la vez las instituciones democráticas. De esto no se deduce, por supuesto, que la solución a los graves problemas de la región es simplemente "más estado". En primer lugar, porque no se pueden ignorar los resultados perversos, no buscados ciertamente, del estatismo desarrollado en algunos países de América Latina; en segundo lugar, porque, como lo señala Cavarozzi (1991: 387 y ss.) la matriz económica y política

predominante en el período comprendido entre los años treinta y setenta, que denomina "estado-céntrica", se agotó. El estado ha dejado de ser la "bisagra" articuladora y el espacio para los desbordes populistas es muy limitado, sobre todo en las condiciones actuales de los países y en esta era de globalización y apertura comercial.

3 En los años noventa la popularidad del término se debe fundamentalmente a dos instituciones financieras multilaterales: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En 1992 el BM publicó, dentro de la tradición inaugurada por la Trilateral, un trabajo titulado "Governance and Development", basado en la producción realizada por un grupo de trabajo del Banco en 1991. En este trabajo se define "gobernación" como la manera en la cual es ejercido el poder del estado, sobre todo en el manejo de los recursos económicos y sociales, con un énfasis especial en lo que se denomina "accountability",³ el marco legal para el desarrollo económico, el acceso a información confiable y la transparencia en la toma de decisiones.

La preocupación del Banco, como se señala en el documento aludido (1992: 47), tiene que ver con el uso eficaz de la asistencia financiera que dicha entidad proporciona a los países con el fin de alcanzar un crecimiento sostenido. Por esa razón el documento contiene un conjunto de recomendaciones en los ámbitos señalados; pero la propuesta del Banco no va más allá ni toca aspectos relacionados con la otra cara de la moneda de la gobernación, es decir, los gobernados.

Casi simultáneamente el BID comenzó a incursionar en el tema de la gobernabilidad, con preocupaciones similares. Como se señala en un documento de 1992 (Jarquín: 5-6), "Aunque la gobernabilidad no es un problema exclusivo de los países en desarrollo, la misma, considerada como requisito indispensable para impulsar una apropiada política de desarrollo sostenido y equitativo, ha venido adquiriendo una creciente importancia en la agenda de los organismos financieros multilaterales, otras agencias de desarrollo y los principales países desarrollados... Es previsible, como constatación empírica, que los flujos de financiamiento oficial para el desarrollo se verán crecientemente relacionados con la temática de la gobernabilidad."

Sin embargo, la incursión del BID intenta ir más allá de los límites de lo que podría ser calificado como "buen gobierno",

3 Comúnmente se ha traducido como rendición de cuentas.

introduciendo en la discusión otros elementos. Como resultado de estas preocupaciones surgió el libro de Luciano Tomassini "Estado, gobernabilidad y desarrollo". De acuerdo con este autor (1994: 26-27), la gobernabilidad es un fenómeno sistémico, que depende de numerosas variables interrelacionadas, que se agrupan en tres círculos concéntricos: "El primero se refiere a los organismos del gobierno encargados de manejar la economía y al denominado sector público. El segundo, al conjunto de las organizaciones del estado, incluyendo la interacción entre los organismos económicos y políticos del poder ejecutivo, su relación con los demás poderes públicos, y con otras instituciones y procesos a los cuales el estado está vinculado en virtud del ordenamiento jurídico vigente, como el sector privado, los sectores laborales o las fuerzas armadas. El tercero incluye la interacción entre una amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil organizada, a la economía y al mercado, y a los sectores sociales menos favorecidos, interacción de la cual dependen, en definitiva, la posibilidad de formar consensos o mayorías estabilizadoras. El papel de la ciudadanía, los partidos políticos y otras formas alternativas de canalización de los intereses sociales hacia el gobierno y el estado, se distribuye entre estas dos últimas esferas."

El esquema de Tomassini, aunque amplía considerablemente el alcance del concepto, es eminentemente descriptivo; es un señalamiento de elementos que pueden intervenir en la gobernabilidad o ingobernabilidad de una sociedad, pero sin establecer las combinaciones y las jerarquías entre elementos y niveles; en otras palabras no se trata de una teoría de la gobernabilidad. En todo caso, las preocupaciones del BID, al igual que las del Banco Mundial, no son de carácter explicativo sino operativo: cómo lograr las condiciones apropiadas, en todos los niveles, para alcanzar un desempeño gubernamental acorde con los objetivos de desarrollo económico propuestos. La preocupación por el cambio social parece estar inmersa en el concepto mismo de gobernabilidad construido por Tomassini; pero lo que resalta es la preocupación por la estabilidad, que es a la vez condición y resultado de un buen desempeño gubernamental.

4 Dentro de un plano más académico, Philippe C. Schmitter ha incursionado en el tema, retomando críticamente las elaboraciones de la Trilateral. Según este autor (1988: 375), la literatura europea y norteamericana sobre ingobernabilidad, señala tres di-

mensionen interrelacionadas de una crisis de este tipo: "...1) la tendencia a acudir a métodos extralegales, sin precedentes, de expresión política; 2) la mengua de la cohesión de las élites y de la hegemonía y 3) la disminución de la capacidad del estado para conseguir los recursos necesarios y ejecutar sus políticas." Dicho de otra manera (375): "1) la *indisciplina* («unruliness») que se manifiesta en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos; 2) la *inestabilidad*, es decir, el fracaso de los intentos de los actores de la élite política para conservar sus posiciones de dominación o para reproducir las coaliciones preexistentes; 3) la *ineficacia*, o sea la disminución de la capacidad de los políticos y administradores para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatoria o de decisiones emanadas de la autoridad del estado." La intensidad de estos fenómenos varía de país en país: algunos podrían ser calificados como ingobernables en las tres dimensiones, mientras que otros solamente en una o en dos de ellas.

¿Cuál es la relación entre esos indicadores? Con base en once estudios nacionales, Schmitter (376), "con un propósito de exploración comparativa", señala "algunos indicadores operativos de esas dimensiones de la gobernabilidad para tratar de estimar la distribución de sus formas de interrelación, en cuanto a su extensión y sus diferencias, en Europa Occidental y América del Norte desde mediados de los años sesenta." Concentrándose inicialmente en la *indisciplina* y la *inestabilidad*, hace un análisis de covariancia que muestra que las dos dimensiones "no son covariantes empíricamente", aunque pueden identificarse cuatro grupos "cualitativos": países disciplinados-estables, países indisciplinados-estables, países indisciplinados-estables y países disciplinados-estables. Los casos no consistentes conforman dos tipos de ingobernabilidad (381): "El primero es un tipo de «ingobernabilidad nórdica» (Noruega y Dinamarca) basado en un gran orden ciudadano y en una alta movilidad de las élites; el segundo es característico de la «*monarchies républicaines*» de Estados Unidos, Francia, y en menor medida, Canadá, con su mayor estabilidad presidencial y ministerial y niveles muy altos de protesta y resistencia de masas."

Sin embargo, explorando otras relaciones, Schmitter (385) encuentra que "El incremento de los ingresos públicos expresado en porcentaje del PIB, la extensión media del endeudamiento

público neto y el cambio en el modelo de ingresos fiscales procedente de los impuestos indirectos están tan estrechamente asociados con la indisciplina y, en menor medida, con la inestabilidad, y relacionados entre sí de una manera tal (un coeficiente de concordancia de Kendall de 0,44) que uno se ve tentado a señalar, a pesar de las reservas expresadas, que hemos descubierto por un afortunado azar un conjunto multivariado de indicadores *de ineficacia*.”⁴

Aunque con dudas, el autor termina por incluir el incremento de los ingresos públicos (diferencia entre los ingresos públicos totales en todos los aspectos, en porcentajes del PIB), el nivel de endeudamiento público neto (aumento anual del endeudamiento global del sector público) y la disminución de la dependencia de los impuestos indirectos (que tiene que ver con la posibilidad de mantener o ampliar un sector público desarrollado), que denomina “ineficacia fiscal”, “entre los *explicanda* de la ingobernabilidad.” Y concluye (386): “Si se admite que hay un modelo de ingobernabilidad general, éste incluye desde luego la agitación ciudadana y la debilidad fiscal pero no la rotación de las élites y la atomización partidista.”

Schmitter (357) insiste, sin embargo, en contraposición con lo señalado, que “La clave de los diferentes grados de gobernabilidad se encuentra no tanto en las magnitudes ‘objetivas’ de los resultados macroeconómicos, las diferencias sociales o las relaciones de clase, como en la manera en que se ‘lleva a cabo la mediación’ de intereses bien diferenciados entre la sociedad civil y el estado.” O más explícitamente (388): “en las sociedades capitalistas avanzadas, altamente industrializadas, se da una fuerte correlación positiva entre una determinada forma de corporativismo social de mediación entre los intereses y la gobernabilidad relativa (o, al menos, la disciplina ciudadana y la eficacia fiscal).”

El *corporativismo social* es una cierta forma de mediación de intereses (Schmitter: 362), surgida en sociedades donde “... el individualismo individualista era más débil y las formas premodernas de asociacionismo habían resistido mejor, en que la propiedad y la localización geográfica del capital se hallaban más concentrados, en que la expansión de la actividad política del estado se había manifestado antes y con mayor amplitud y en que

4 Unas páginas antes Schmitter (376) había señalado que “Nadie ha desarrollado todavía un indicador válido de la efectividad del gobierno que tenga en cuenta la diversidad de los objetivos colectivos y los esfuerzos políticos.”

la fuerza de los partidos socialdemócratas de carácter reformista fue más intensa y prolongada..." Social porque el impulso vino de abajo y no desde las esferas del poder.

Corporativismo social y socialdemocracia parecen estar relacionados, de acuerdo con Schmitter (393), con mayor gobernabilidad (al menos disciplina ciudadana y eficacia fiscal): "Aunque serían precisas una gran cantidad de pruebas históricas para demostrarlo fehacientemente, cabe suponer que el efecto de la aparición de un poderoso electorado socialdemócrata fomenta la corporativización de las estructuras de mediación entre los intereses, lo que a su vez contribuye a un comportamiento ciudadano más disciplinado y a unos mecanismos de fiscalidad pública más regularizados en el período contemporáneo." Esta conclusión se contrapone, aparentemente, a lo señalado por la Trilateral, la cual supone que la ingobernabilidad de las democracias nace precisamente de la disgregación del interés común en un conjunto de presión sobre los gobiernos.

5 Michael Coppedge (1993: 3) sostiene que la gobernabilidad debe ser definida en términos de poder, entendiendo por tal, como lo hace Panebianco (1993: 64 y ss.), como relaciones de intercambio desigual entre actores en una determinada arena (Coppedge: 7): "En una situación de gobernabilidad perfecta, todas las arenas públicas han desarrollado fórmulas institucionalizadas para alcanzar decisiones. Tales fórmulas perduran solamente cuando hay un equilibrio entre todos los grupos relevantes en la arena." Es decir, cuando ningún grupo trata de mejorar su posición anulando o rechazando esas fórmulas, cuando está dispuesto a respetarlas aunque lo que reciba a cambio sea menor que lo esperado. Los problemas de gobernabilidad aparecen cuando un grupo considera que el pago recibido por atenerse a las reglas del juego difiere substancialmente del pago potencial que recibiría por jugar otro tipo de juego.

La gobernabilidad es, entonces, el producto del juego de poder relativo de los grupos relevantes en la arena pública; más específicamente, el producto del respeto a ese poder por parte de las instituciones formales e informales que conforman el proceso político. Los síntomas de ingobernabilidad -corrupción, violencia, protesta ciudadana, descoordinación entre el poder ejecutivo y el legislativo, etc.- deben ser vistos como las reacciones a la ausencia

de respeto al poder relativo de los grupos, independientemente de su tamaño o de su peso electoral.

En ese sentido, la "Gobernabilidad requiere de efectiva representación de los grupos en proporción a su poder; democracia requiere de representación de grupos en proporción al número de votos". En otras palabras: "... la democracia respeta la lógica de la igualdad política mientras que la gobernabilidad respeta la lógica del poder. En principio, entonces, democracia y gobernabilidad inevitablemente entran en conflicto." O, si se quiere, una sociedad gobernable no necesariamente tiene que ser democrática.

Los únicos grupos, según Coppedge cuyo poder relativo es cercanamente compatible con los requerimientos de la igualdad política, son los partidos. Sin embargo, Coppedge encuentra que es posible crear ciertas condiciones para alcanzar una "gobernabilidad democrática": para la existencia de "la gobernabilidad en general, democrática o no, todos los grupos políticamente relevantes deben ser 1) capaces y 2) estar dispuestos a confiar en una suerte de fórmula o reglas del juego en sus arenas. Condiciones adicionales deben cumplirse a fin de lograr la gobernabilidad democrática; 3) los grupos que no son de masas (empresariales, militares, iglesia, etc.) deben estar dispuestos a aceptar las fórmulas democráticas, i.e., fórmulas que dan gran peso a los cuerpos de masas; 4) los funcionarios electos deben estar dispuestos a aceptar fórmulas que conceden representación efectiva a los grupos que no son de masas; 5) los funcionarios electos deben representar al pueblo en general en algún grado significativo; 6) los funcionarios electos deben ser capaces de tomar decisiones, las cuales requieren la creación y mantenimiento de bases mayoritarias activas de apoyo." En ese sentido, la gobernabilidad democrática solamente puede existir como producto de un acuerdo nacional, que se redefine periódicamente y de la habilidad del gobierno para establecer canales de comunicación y realizar negociaciones con los diferentes grupos sociales.

Por tanto, la gobernabilidad democrática no es sólo el producto de la capacidad de todos los grupos políticos para moverse dentro de determinadas reglas de juego -una especie de concertación-, sin amenazas constantes de ruptura -salvo las meramente retóricas-, que siembren la incertidumbre en el conjunto de la sociedad. Como fue señalado, esto significa respuestas a demandas que contemplen los intereses y el peso de los diferentes actores

sociales. La estabilidad de un régimen no se puede conservar en una situación de exclusión social y política para algunos de esos actores.

6 Pero la gobernabilidad, aun siendo democrática, ¿podría ser de varios tipos? Por ejemplo, Simón Pachiano (Ansaldi, 1992: 27) ha planteado la posibilidad de pensar en una gobernabilidad progresista y una gobernabilidad conservadora, definidas por el énfasis de las preocupaciones: en el proceso de redistribución o en el proceso de acumulación. Sin embargo, como bien lo señala Waldo Ansaldi, hoy en día no es posible pensar en términos dicotómicos sin escamotear la realidad de nuestras sociedades y del contexto internacional (*idem*): la "opción neoconservadora, es la opción que pone el énfasis en el proceso de acumulación; la tentación populista ha sido y es, poner el énfasis en el proceso de acumulación; la tentación populista ha sido y es, poner el énfasis en el proceso redistributivo. Esta tensión que aparece como contrapuesta e incluso como excluyente ha comenzado a ser pensada desde otras perspectivas por muchos autores, muchos de los cuales están sugiriendo la posibilidad de una alternancia de ciclos de acumulación-redistribución en la cual, mediante vías consensuadas, mediante formas de concertación, en este caso diríamos mediante un mecanismo de gobernabilidad democrática, pudiese ponerse el énfasis sucesivamente en uno u otro de estos dos momentos..."

Pero al llegar a este punto nos encontramos en un dilema, porque las diversas dimensiones o elementos señalados como requisitos para una gobernabilidad democrática y progresista, apuntan más bien hacia las condiciones sociales de la democracia: *la estabilidad económica, desigualdades sociales no muy acentuadas, acceso amplio a los servicios de educación y salud, una cultura política democrática, plena vigencia de los derechos y libertades individuales y legitimidad extendida del sistema político.* ¿Conviene entonces seguir en la búsqueda de una hipotética teoría de la gobernabilidad o es mejor volver a plantear el antiguo pero nunca superado problema de los contenidos y las condiciones de sostenimiento de las democracias?

Lipset, Seong y Torres han vuelto a abordar recientemente (1993) la relación entre la presencia de las instituciones democráticas y la existencia de un desarrollo económico de cierta magnitud. Por supuesto que no llegan a afirmar la existencia de una relación causal única, pues la evidencia empírica muestra que el desarrollo

económico no produce automáticamente democracia. Hay otros factores que intervienen, como la herencia del pasado, la cultura política, el comportamiento de las élites dirigentes, las relaciones entre etnias, etc. Sin embargo, lo que a los autores les interesa subrayar, es que no es posible crear y mantener instituciones democráticas en contextos económicos desfavorables; esto es, en situaciones de privación económica, tanto por ausencia de recursos como por la excesiva concentración de la riqueza. Además de ejercer un efecto psicológico positivo en los individuos, incrementando los niveles de autoestima y confianza en los otros, una situación económica estable y una adecuada distribución de la riqueza -lo que hoy se denomina equidad-, tienen efectos en el nivel educativo y en la salud de la población, y por ende en la estructura de oportunidades (Lipset *et. al.*: 188-189).

Pero los elementos institucionales y culturales son igualmente importantes. Marcos legales, instituciones y mecanismos de participación y competencia -como los partidos políticos y las asociaciones de interés-, a la par de experiencias históricas, valores y actitudes, son también elementos que contribuyen a la viabilidad y permanencia de los regímenes democráticos. En todo caso, la estabilidad democrática siempre es relativa, pues como lo indica Bobbio (1986), la democracia es un proceso con altos y bajos, que no estará concluido sino hasta que el conjunto de las instituciones de la sociedad, tanto del ámbito público como del privado, funcionen democráticamente.

Una sociedad democrática solamente puede ser gobernable, por tanto, en las condiciones señaladas arriba, y solamente es posible mantenerla en la medida en que los procesos de democratización tengan continuidad a lo largo del tiempo.

San José, octubre de 1994

Bibliografía

Ansaldi, Waldo, "Gobernabilidad y democracia", en *Gobernabilidad, democracia y partidos políticos*. Guatemala: ASIES, 1992, 17-70.

Ashford, Nigel y Davies, Stephen (dir.), *Diccionario del pensamiento conservador y liberal*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1992.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

Cavarozzi, Marcelo, "Más allá de las transiciones. Reflexiones sobre el largo plazo en la política latinoamericana", Barba Solano, Carlos; Barros Horcasitas, José Luis y Hurtado, Javier, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México: Universidad de Guadalajara-Grupo Editorial Porrúa-FLACSO Sede México, 1991 387-402.

Coppedge, Michael, *Institutions and Democratic Governance in Latin America*. 1993.

Crozier, Michael; Huntington, Samuel P. y Watanki, Joji, "La gobernabilidad de la democracia", en *Estados Unidos; perspectiva latinoamericana*, números 2-3 (mayo 1978), 377-397.

Jarquín, Edmundo, *Gobernabilidad y desarrollo. El estado de la cuestión*. Washington, D.C.: BID, mimeógrafo, 1992.

Lipset, Seymour Martin; Seong, Kyoung-Ryung y Torres, John Charles, "Análisis comparado de los requisitos sociales de la democracia", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No 136 (junio 1993), 175-197.

Offe, Claus, "'Ingobernabilidad'. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis", en Torres-Rivas, Edelberto, compilador, *Política, teoría y métodos*. San José: EDUCA, 1990, 15-37.

Panbianco, Angelo, *Modelos de partido político*. México: Editorial Alianza S.A., 1993.

Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de política; suplemento*. México: Siglo XXI Editores S.A., 1983, 192-199.

Schmitter, Philippe C., "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad," Suzane Berger, compiladora, *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental; el pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, 355-402.

Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Monografías 9, 1993.

——— "Los alcances del concepto de gobernabilidad", en Carballo, Manuel y Maihold, Günther, compiladores, *¿Qué será de Centroamérica?: gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. San José: Friedrich Ebert Stiftung-CEDAL, 1994, 15-40.