

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA**

**GOBERNABILIDAD: ACEPTACIÓN Y PROBLEMÁTICA EN
AMÉRICA LATINA**

227392

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA**

PRESENTA:

ICHIMURA SUZUKI TARO

ASESOR:

PROFESOR SOTO GALINDO, JOSE ANTONIO

LECTOR:

PROFESORA BAÑUELOS CARDENAS, MARTHA

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA

 UNIVERSIDAD
AUTONOMA
METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

★ JUL. 26 2001 ★

C. S. H.

LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA

México, D.F. 2001

AGRADECIMIENTO

Agradezco:

- Mis padres Isamu y Takae por darme la oportunidad de venir a México y mucho apoyo para estudiar el idioma y la carrera universitaria.
- Mi novia Sofía por apoyarme y ayudarme bastante durante el estudio universitario y la elaboración de esta tesina.
- Los padres de Sofía por gran apoyo que me han dado
- Profesor Soto Galindo, José Antonio por ayudarme de elaborar esta tesina.
- Profesora Bañuelos Cárdenas, Martha por aceptar como lector de mi tesina.
- Mis compañeros, sobre todo Ismael Armando, por ayudarme durante mi estudio universitario.

INDICE

Agradecimientos	1
Indice	2
Introducción	3
Capítulo I: Los diferentes conceptos de gobernabilidad	7
1.1. El concepto de governance y good governance	7
1.2. Los conceptos de gobernabilidad	10
1.3. Esquema de gobernabilidad	14
Capítulo II: Los elementos de la gobernabilidad	17
2.1. El gobierno y su función y ejercicio del poder	17
2.2. Las circunstancias de las crisis, de las transformaciones y surgimiento de los debates de gobernabilidad: tres factores principales	23
2.3. La capacidad y la gobernabilidad	37
Capítulo III: Gobernabilidad y Democracia: un análisis sobre el caso de los países de América Latina	44
3.1. La democracia y la gobernabilidad	44
3.2. La gobernabilidad en América Latina: las condiciones durante el régimen autoritario y el cambio de estas condiciones para la transición a la democracia y el problema de la gobernabilidad.	52
Consideraciones finales	68
Bibliografía	73

INTRODUCCIÓN

Hasta hace algunos años el tema (o el término) de “governabilidad” sólo aparecía en tratados académicos especializados. Sin embargo en los últimos años, hay muchos libros publicados sobre este tema y varias instituciones como las universidades, el gobierno y las organizaciones mundiales lo consideran importante.

Como dice el investigador Antonio Camou “en la actualidad, los estudios 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”¹. Sobre todo, los funcionarios del gobierno, los investigadores académicos y hasta los estudiantes consideran que este tema es importante para el desarrollo político, económico, cultural, etc. de un Estado.

La importancia de este tema se dio por varios motivos. Uno de ellos es la transición a la democracia que se ha dado en los últimos años en los países subdesarrollados. Sobre todo en los países latinoamericanos es más destacado, “en América Latina, 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 económica; el agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente

¹ Camou, Antonio, Governabilidad y Democracia. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 6, p. 9

redefinición en términos de la Reforma del Estado, y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas”².

Esta tendencia hacia la democratización en los países latinoamericanos, o bien en los llamados países tercermundistas (aunque esta tendencia hacia la democratización es muy discutible entre los académicos) trajo consigo problemas de gobernabilidad, mismos que vivieron los países desarrollados durante los años setenta.

Según el Reporte Trilateral, este problema, además de ciertos problemas como la crisis económica, se da quizá porque “un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente...a veces”³. Este análisis sugiere que un avance de la democracia significa también la entrada al problema de la gobernabilidad, por eso al iniciarse en América Latina una fase de democratización, se empieza a tener también problemas de gobernabilidad y de ahí la importancia del tema.

Otro de los motivos por el que ha sido importante estudiar el tema es porque los países desarrollados exigen gobernabilidad a los subdesarrollados para condicionar ayuda económica, principalmente. Es decir, después de la Segunda Guerra Mundial, hasta antes de la caída de muro de Berlín, la inversión de los países desarrollados en los subdesarrollados era un factor importante para que éstos no se orientaran hacia los países socialistas (o los países comunistas).

² *Loc. cit.*

³ Crozier, S. Huntington y J. Watanki. “La gobernabilidad de las democracias” en *CIDE, Cuadernos Semestrales*. 2-3 (1977-1978), p. 385.

Ante esta situación los países desarrollados no se preocuparon en cómo utilizar esta inversión.

Sin embargo, tras la caída de los países socialistas, la preocupación de los países desarrollados de que hubiera una orientación en esa dirección disminuía, es entonces cuando empiezan a preocuparse por el contenido de sus inversiones en los países subdesarrollados.

La inversión a los países subdesarrollados no lograba cambios estructurales, no se tenía un gran éxito como el obtener una economía sostenida o una distribución de la riqueza, entre otras cosas. Entonces ante esta situación los países desarrollados o las organizaciones mundiales como la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, el Banco Mundial, el Banco Interamericano y Desarrollo etc. empiezan a preguntar cómo deben hacerle para que las inversiones sean eficientes. Después del debate, se llegó a varias conclusiones: una de ellas que la gobernabilidad es un factor determinante para invertir de manera exitosa.

Como dice un autor japonés “tras la caída de la guerra fría destaca una política de ayuda para el desarrollo.... señalando la importancia de la gobernabilidad (good governance) para que los países subdesarrollados tengan un desarrollo económico sostenido”⁴.

⁴ Shimomura Yasutami, *Kokusai kyoryoku kenkyu (Investigación de colaboración Internacional)* Vol. 14 No.1, “Keizai haten to good governance” (Desarrollo económico y Good governance), Ed. JICA, Tokio Japón, abril de 1998, p.1

Las exigencias de la gobernabilidad por parte de los países desarrollados hacia los subdesarrollados es cada vez más fuerte y sabemos que para éstos últimos son muy importantes las inversiones de las potencias extranjeras para su desarrollo económico. Es por ello que los países subdesarrollados procuran tener gobernabilidad para conseguir inversiones.

Ahora bien, decíamos al principio que existen varios libros o textos sobre el tema de gobernabilidad. Sin embargo podemos encontrar que varios autores utilizan la palabra "gobernabilidad" con diferentes conceptos, quizá porque el tema abarca muchos aspectos o bien como dice Nohlen "respecto al concepto de gobernabilidad, que en todas partes se ha hecho familiar, resulta más difícil lograr un acuerdo sobre su contenido... es un término, un concepto, un valor, que abarca mucho, un título de amplia cobertura"⁵.

Bueno, el objetivo principal de este tesina es tratar de definir qué es gobernabilidad. Durante este trabajo voy a explicar varios conceptos de gobernabilidad, analizando cada uno de los elementos para acercarme a mi objetivo y posteriormente tratare de analizar un tema que ha fortalecido el estudio de gobernabilidad: la transición a la democracia y el problema de la gobernabilidad.

⁵ Nohlen, Dieter, Sistema electoral y Gobernabilidad, Ed. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona, España, 1992, p. 4

CAPITULO I: “LOS DIFERENTES CONCEPTOS DE GOBERNABILIDAD”

En este capítulo se expondrán varios conceptos de gobernabilidad para que se tenga una idea clara de qué se entiende por gobernabilidad. También tratará de hacer una propia definición de gobernabilidad para desarrollar el análisis que vamos a realizar posteriormente. Empecemos pues, por analizar cuál es la diferencia entre la gobernabilidad y good governance.

1.1 El concepto de *governance* y *good governance*

Cuando buscamos la palabra “*gobernabilidad*” en el diccionario español-inglés aparece como “*governance*” y según L. Tomassini la palabra *governance* se entiende como “el ejercicio del poder o la función de gobernar y, cuando se usa este concepto, generalmente se lo asocia con el objetivo de mejorar la corrección y la eficiencia del gobierno”⁶.

En los últimos años, el tema de *governance* ha sido muy estudiado por las organizaciones mundiales, incluso por los gobiernos de todos los países, cuando se habla sobre los problemas de la economía de los países subdesarrollados.

Uno de los problemas que siempre han tenido estos países es no tener un desarrollo económico o una economía sostenida, a pesar de que hayan obtenido diversos apoyos económicos por parte de los países desarrollados y de las

⁶ Tomassini, Luciano, Estado, Gobernabilidad y Desarrollo. Monografía No. 9. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1993, p. 6

organizaciones mundiales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (la OCED), etc. Partiendo de ello hubo discusiones sobre este problema y una de las conclusiones a las que llegaron fue: para que el apoyo económico sea eficaz se debe exigir el llamado “*good governance*” a estos países.

Un analista político y económico Shimomura Yasutami, en su texto *La economía sostenida y el good governance*, argumenta que el problema de la economía de los países subdesarrollados se resuelve si se cumple con el *good governance* que hablan o exigen las organizaciones mundiales y los países desarrollados.

Según este analista ha habido varias definiciones de *good governance* sin embargo posteriormente señala “aunque actualmente hay varias definiciones éstas se pueden clasificar en dos: una definición amplia y una estrecha”⁷.

La definición amplia es la que han considerado la mayor parte de las organizaciones mundiales y los países desarrollados. Un típico ejemplo de este tipo de definición es la de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED).

Según la OCED, el *good governance* “constituye tres factores principales: el régimen político, la manera de ejercer el poder para la distribución de los recursos y la capacidad de un gobierno para planificar y gestar....además es importante considerar la eficiencia, la conservación de las leyes y suprimir la

⁷ Shimomura, *Op. cit.*, p. 2

corrupción y disminuir los gastos militares”⁸. Una de las características que podemos observar es que esta definición tiene mucho que ver con la tendencia a la democratización que actualmente se considera como la mejor manera de gobernar en los países desarrollados.

Por otra parte, la definición estrecha de *good governance* es la que ha considerado, sobre todo, el Banco Mundial. Según Shimomura, una de las diferencias que podemos observar es que esta definición no considera el régimen político por las reglamentaciones del Banco Mundial y su idea principal es “cómo ejerce el gobierno su autoridad cuando utiliza los recursos económicos y sociales para su desarrollo, y las claves de esta definición son la responsabilidad (accountability), la transparencia y el derecho de información a los ciudadanos”⁹.

No obstante, en los últimos años las exigencias del Banco Mundial a los países subdesarrollados sobre el ejercicio de la autoridad, ‘son difíciles de cumplir si no hay un régimen democrático’, por esa circunstancia, el profesor Shimomura concluye que ‘no hay una mayor diferencia entre la definición amplia y estrecha de *good governance*’¹⁰.

Ahora bien, la palabra “*good governance*” en español puede entenderse como “buen gobierno”, que en un marco democrático, actualmente es considerada por las organizaciones mundiales y los países desarrollados como la mejor manera de gobernar. Por consiguiente los análisis que realizan las organizaciones

⁸ *Loc. cit.*

⁹ *Loc. cit.*

¹⁰ *Loc. cit.*

mundiales y los países desarrollados sobre *good governance* se refieren a las condiciones necesarias para tener un gobierno democrático y piensan que esto podría permitir un desarrollo económico o una economía de desarrollo sostenido.

1.2 Los conceptos de gobernabilidad

Hemos visto el concepto de *governance* y de *good governance*, sin embargo, según Tomassini, “el concepto de gobernabilidad no existe en los diccionarios de inglés consultados ...se ha ido acuñando en el ámbito latinoamericano para indicar algo más amplio que ese término”¹¹. Varios autores consideran esta distinción porque, como señala Alicia Ziccardi, en los países latinoamericanos las políticas sociales “fueron importantes mecanismos de clientelismo político que operaron con cierta eficacia durante el periodo del Estado corporativo”¹². Sin embargo, en los últimos años, en la transición a la democracia y en el contexto de la globalización “los países latinoamericanos deberán jugar nuevos papeles... diseñar diferentes e innovadores políticas públicas y transformar sustancialmente las relaciones gobierno-ciudadanía”¹³. Por lo anterior, los autores distinguen los conceptos de gobernabilidad y *governance*.

Ahora bien, considerando lo anterior, Tomassini señala que la gobernabilidad no solo se refiere el ejercicio de gobierno sino ‘además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñar(se) con eficacia, legitimidad y respaldo social’. En tal sentido *governance* constituirá un elemento de

¹¹ Tomassini, *Op. cit.*, p. 6

¹² Ziccardi, Alicia, Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad capital, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, pp. 20-21

¹³ *Ibidem.*, p.21

governabilidad. Considerando lo anterior, la noción de Gobernabilidad 'se refiere a la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, a la interacción que se da entre ambos segmentos y por lo tanto, a la legitimidad del primero de ellos: gobierno.'¹⁴

Alicia Ziccardi también considera la distinción entre *governance* y gobernabilidad partiendo de la capacidad de gobernar.

Según la noción de *governance*, éste "alude a la capacidad de gobernar la cual suele ser evaluada a través de indicadores tales como: eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, responsabilidad con que debe operar la administración pública para mejorar su actuación y, en consecuencia la calidad de vida de las ciudades"¹⁵.

La noción de gobernabilidad, en cambio, se refiere "a esa misma capacidad de gobernar pero en un sentido más amplio... incorporando también todo aquello que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales"¹⁶.

Antonio Camou, en su análisis de los componentes de gobernabilidad, considera que la gobernabilidad 'no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de cualquiera de los dos términos de lo que podemos llamar la relación de gobierno

¹⁴ Tomassini, *Op. cit.*, p. 6

¹⁵ Ziccardi, *Op. cit.* p. 21

¹⁶ *Loc. cit.*

(es decir, la relación entre gobernante y gobernados) sino como una dimensión específica de esa relación'. Según este autor, la gobernabilidad significa literalmente "calidad, estado o propiedad de ser gobernable" y algunos autores 'hacen énfasis en ciertos elementos que acercan su definición a una propiedad, una cualidad, o un estado de la relación de gobierno'¹⁷.

En este sentido, en la definición a una propiedad, de acuerdo con Juan Rial, la gobernabilidad es "la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas ... lo contrario, la incapacidad para obtener esa capacidad de encuadramiento llevaría a la ingobernabilidad"¹⁸. En este caso la gobernabilidad es una "propiedad específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes: la eficacia para llevar adelante sus metas y encuadrar a los gobernados"¹⁹

En cambio, en la definición a una calidad, Angel Flisfisch señala 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 -, "²⁰ considerando principalmente seis dimensiones:

1, la capacidad de adoptar oportunamente decisiones

¹⁷ Camou, *Op. cit.* p. 15-16

¹⁸ Rial, Juan, "Gobernabilidad partidos y reforma política en Uruguay", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2, abril-Junio, Ed. UNAM, México D.F., 1988, p. 11

¹⁹ Camou, *Op. cit.*, p. 16

²⁰ Flisfisch, Angel, "Gobernabilidad y consolidación democrática", en *Revista Mexicana de Sociología*, No.3, julio-septiembre, Ed. UNAM, México D.F., 1989, p. 113

- 2, la efectividad de las decisiones adoptadas
- 3, la aceptación social de las decisiones
- 4, la eficiencia de las decisiones, en términos de la producción de efectos que realmente alteran o modifican significativamente el estado de cosas preexistente
- 5, la eficiencia de las decisiones según ideas de eficiencia propia de unas o más de las matrices culturales dominantes.
- 6, la coherencia de las decisiones.

En la definición a un estado, se encuentran los análisis de los autores del Reporte Trilateral* quienes estudian el problema de la gobernabilidad de la democracia por "la insatisfacción y la falta de confianza en el funcionamiento de las instituciones"²¹. Aunque ellos nunca definen qué es la gobernabilidad, señalan que "la crisis de gobernabilidad consiste en un estado de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales (sobrecargas) y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos ... 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"²².

Ahora bien, de acuerdo con estas tres definiciones, Antonio Camou considera que aunque los autores se enfocan a un elemento "es claro que eficacia,

* Michael Crozier, director de Centro Nacional de la Investigación Científica, Francia
Samuel Huntington, profesor de Gobierno, Universidad de Harvard, Boston
Joji Watanki, profesor de sociología, Sophia University Tokio

Ellos son los integrantes de La Comisión Trilateral que surgió en 1973 la cual estimula la reflexión sobre los principales problemas, que vivían en esa época, en el área de las relaciones internacionales y de la política interna de los países desarrollados (los Estados Unidos, los países europeos y Japón).

²¹ Crozier, S. Huntington y J. Watanki, *Op. cit.* p. 378

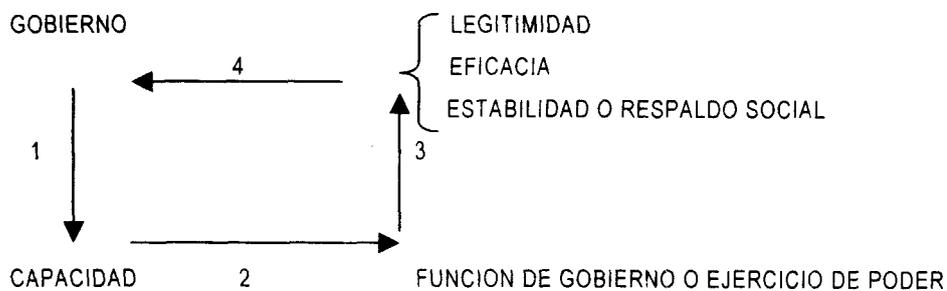
²² Camou, *Op. cit.* p. 17

legitimidad y estabilidad en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad”²³.

1.3 Esquema de gobernabilidad

Entonces podemos definir que la gobernabilidad se refiere a la función de gobernar o el ejercicio del poder a través de su capacidad para que esta función y ejercicio sea con legitimidad, eficacia y estabilidad o respaldo social.

El esquema será así:



Este esquema muestra que un gobierno necesita una capacidad (flecha 1) para función y ejercicio del poder (flecha 2), esto corresponde a eficacia, legitimidad y estabilidad o respaldo social (flecha 3), es decir haber una gobernabilidad (flecha 4).

²³ Loc. cit.

La palabra gobernabilidad aparece en los últimos años, sobre todo, a partir de los años setenta cuando la democratización avanza o destaca en los países desarrollados teniendo ciertos problemas como la crisis económica. En el caso de América Latina, la década perdida de los años ochenta dio paso a “la recuperación o el perfeccionamiento de los sistemas democráticos”²⁴. Esta tendencia lleva al problema de gobernar porque hay mayor participación o demanda de los ciudadanos, o bien como dicen los autores trilaterales, “hay sobrecargo de demanda” entonces ante esta situación han perdido su legitimidad, su eficacia y estabilidad o el respaldo social por diversos grupos que participan, por lo que le falta capacidad para obtener estos elementos.

Entonces en los análisis que hacen los investigadores sobre la gobernabilidad se usa con más frecuencia en el término opuesto, es decir se utilizan las palabras: ingobernabilidad, crisis de gobernabilidad, el problema de la gobernabilidad.

La palabra “gobernabilidad”, sin embargo, lógicamente viene de la palabra gobierno por lo que la gobernabilidad debía “haber estado implícito a partir de la existencia misma de la autoridad y del Estado”²⁵. Por lo anterior, cualquier sistema puede aplicar el concepto de gobernabilidad.

Actualmente los investigadores y los gobiernos, entre otros, analizan la gobernabilidad porque ésta es importante para fortalecer la vida de los países,

²⁴ Tomassini, *Op. cit.*, p. 8

²⁵ *Ibidem.*, p. 6

especialmente aquellos que viven una transición a la democracia o tienen problemas sobre sus funciones y el ejercicio del poder.

Sin embargo, nos podemos preguntar: ¿para los países donde no existe la transición a la democracia es importante la gobernabilidad?, o bien, para cualquier sistema que existe o ha existido ¿ es (ha sido) importante?

Por otra parte, si varios autores analizan las causas de ingobernabilidad, la crisis o el problema de la gobernabilidad para que haya una gobernabilidad. Por ejemplo, Camou habla sobre el grado de gobernabilidad, es decir, que nunca existe una gobernabilidad perfecta. Entonces podemos preguntarnos si habrá un grado de gobernabilidad y si existe en qué grado (o momento) podríamos hablar de haber una gobernabilidad o ingobernabilidad.

Para responder estas preguntas necesitamos analizar los elementos de la gobernabilidad. En este análisis no solo podremos contestar las preguntas que acabamos de hacer sino también podemos complementar (es decir agregar o suprimir) el esquema o la definición de gobernabilidad.

Por lo anterior, en los siguientes capítulos voy a analizar los elementos de la gobernabilidad.

CAPITULO II: LOS ELEMENTOS DE GOBERNABILIDAD

En este capítulo voy a analizar los elementos de gobernabilidad. Comenzaremos por estudiar qué es el gobierno, su función y ejercicio del poder.

2.1 El gobierno y su función y el ejercicio del poder

Cuando hablamos del gobierno no debemos de confundirlo con el Estado, aunque “nada tiene de sorprendente que a menudo gobierno y Estado nos parezca un sinónimo... (*pero*) el gobierno es el que habla en nombre del Estado”²⁶. Por lo anterior, para analizar el gobierno estudiaremos brevemente qué se entiende por Estado, basándonos en el texto de Aguilera del Prat C.R. y Vilanova.

Según Aguilera del Prat C.R. y Vilanova, el término de Estado “es moderno, (apareció en el renacimiento), aunque hay quien se remonta buscando sus orígenes a la *polis* griega... (ese término) procede del latín <*status*>, sin un significado particular, dando una idea de estabilidad”²⁷. En la Edad media, el *status* era como la manera de ser y “servía para designar las condiciones económico-sociales de los individuos según su ubicación en la jerarquía social... (en esa época) se empieza a emplear la expresión para designar el <*status publicus*> equivaliendo a la situación de los asuntos públicos y, en su caso, a la función real que se identifica con su poderío”²⁸.

²⁶ Miliband, Ralph. El Estado en la sociedad capitalista. Ed. Siglo XXI, México, 1983, p.50

²⁷ Aguilera del Prat, C. R. Y Vilanova, P., Temas de ciencia política, Ed. PPU, Barcelona España 1987, pp. 225-226.

²⁸ *Ibidem.*, p.226

Sin embargo, a partir de Maquiavelo el Estado es considerado como la maquinaria política sin reflexionar qué forma concreta reviste. De ahí que la idea del Estado acudió “a una denominación genérica y omnicomprensiva, utilizada en los medios diplomáticos, <lo Stato>, que es amplia y neutra y sólo indica permanencia”²⁹.

El concepto de Estado se consolidó a partir del soberano y del poder público, unido a su *status* se separaron uno del otro y “el sistema político se distinguió del sistema social, perdiéndose la antigua unidad <civitas sive societates civiles>. La consagración jurídico-formal se producirá en la paz de Westfalia (1648) para indicar de modo específico este nuevo fenómeno de la organización política, tanto para designar al Estado-Comunidad como al Estado-Aparato”³⁰.

Considerando lo anterior, han surgido varias teorías del Estado. Los ejemplos son:

Teoría ilusnaturalista: el Estado es creado por la voluntad racional de los hombres, mediante un contrato social.

Teoría marxista: el Estado es una abstracción y se comprende como un “instrumento de dominación de una clase sobre las demás”.³¹

Teoría del formalismo jurídico: el Estado es un mero sistema de normas de derecho. Kelsen señala que el Estado es “exclusivamente producto de una

²⁹ Ibidem., p.227

³⁰ Loc., cit.

³¹ Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la política. Ed. FCE, México, 1997, p. 384

relación jurídica determinada por normas que regulan sus órganos procedimientos”³².

Teorías weberiana: el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima.

Las teorías del Estado, sin embargo, según Jellinek, pueden clasificarse en dos: las teorías subjetivas que consideran al Estado como un ente con vida propia que encarna determinadas cualidades y las teorías objetivas que lo conciben como un simple instrumento para organizar la convivencia o para preservar determinadas relaciones sociales.

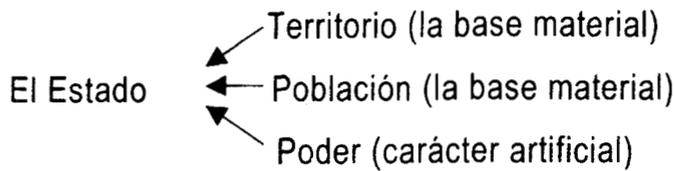
Mencionamos varias concepciones del Estado, sin embargo podemos señalar que a grandes rasgos, el territorio, la población y el poder son como los elementos fundamentales que componen un Estado.

Nosotros coincidimos con la acepción de Estado en la que éste se concibe “como el detentador de la fuerza legítima (el poder soberano) sobre un territorio determinado y una población dada para mantener una cierta estructura”³³.

La población y el territorio son la base material, pero en caso del poder, el Estado necesita ejercerlo.

³² Aguilera, op. cit., p. 228

³³ Ibidem, p.229



De acuerdo con Aguilera, el poder del Estado permite 'imponer decisiones disponiendo, si es preciso, de la coacción... sólo éste de modo unilateral puede exigir a la sociedad obediencia política hacia la autoridad constituida ya que detenta el monopolio de las sanciones físicas y, además, la legitimidad para ello'. Entonces el poder del Estado es una **superposición** sobre otras autoridades 'teniendo un carácter de arbitraje religioso, económico y social gracias a su autonomía'³⁴.

Para mantener esta superposición, el Estado tiene un instrumento que es el derecho y éste le permite "organizar las relaciones sociales al Estado siendo impuesto como exclusivo en virtud de su capacidad soberana"³⁵.

También el Estado requiere una cierta cohesión social, es decir, "aceptación activa o pasiva general de la vigencia de un determinado sistema. Los diversos mecanismos de integración social tienen así un papel legitimador"³⁶.

Entonces, para un Estado, el atributo fundamental reside en la noción de la soberanía. La idea de soberanía aparece junto con el surgimiento del término del Estado a fines del siglo XVI. Sin embargo esta palabra no fue inventada en esa

³⁴ Ibidem, pp. 231-232

³⁵ Ibidem., p. 232

época sino que ya existía antes, aunque tuviera un significado diferente. Según Bobbio, en sentido amplio el concepto político-jurídico de soberanía “sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado”³⁷ es decir, la soberanía es el poder originario (al formarse), supremo (en el interior y frente al exterior) y exclusivo (incondicionado) de mando y autoridad sobre los gobernados, siendo fuente de todas las facultades públicas y un atributo máximo a la hora de imponer un marco jurídico. Este atributo sólo el Estado lo tiene a menos que en el ordenamiento territorial interno no haya poder superior que él.

Hasta ahora hemos visto una relación jurídica del Estado, sin embargo el Estado no sólo es una relación jurídica, sino también es “la expresión de una determinada formación social ... (al tener) una autonomía relativa respecto a la sociedad para organizar el funcionamiento estructural del sistema”³⁸.

El Estado, para funcionar y conservar un status, tiene la obligación de satisfacer intereses generales y para esto debe “establecer criterios de comportamiento (normación), aplicar estas reglas para resolver controversias (jurisdicción) y gestionar y dirigir (administrar)”³⁹.

Una de las funciones que tiene el Estado es la “de organizar la administración de

³⁶ Loc. cit..

³⁷ Bobbio, Norbert, El diccionario de política, Tomo I y II, Ed. Siglo XXI, México D.F., 1991, p. 1483

³⁸ Aguilera, op. cit., p. 233

³⁹ Loc. cit.

la sociedad mediante un personal especializado (burocracia) y la dominación política. Para ello se establecen una serie de instituciones que reproducen la vigencia del sistema y garantizan las condiciones de su permanencia”⁴⁰.

He mencionado algunas consideraciones sobre el Estado. A través de lo que hemos visto (aunque de manera muy breve, pues el análisis del Estado es muy amplio y discutible) podemos comprender que el Estado es un instrumento para la convivencia social o el dominio de una clase dominante dentro de un territorio y la población que vive en ese territorio. Por ello, el Estado no depende de nadie y “domina a los demás gracias a sus atributos”⁴¹ además tiene la obligación de organizar la sociedad y de satisfacer intereses generales, para que dentro de este territorio haya un status.

Para esta misión, el Estado establece (o debe establecer) los criterios de normación, de jurisdicción y de administración.

Sin embargo, el Estado no puede atribuirse nada por lo cual los delegados del Estado se llaman “gobernantes” y son los que ejercen el poder y las funciones del Estado.

Este gobernante, históricamente, tiene diferentes funciones, cargos y hasta categorías, dependiendo el sistema político, las circunstancias y otros elementos que existen en el momento.

⁴⁰ Ibidem., p. 234

⁴¹ Ibidem., p. 223

El gobierno es el conjunto de los gobernantes, es decir, es una institución de los delegados del Estado, la cual realiza las funciones de lo que necesita hacer el Estado para que haya un status dentro de un territorio. En este sentido, el gobierno es el que habla en nombre del Estado pero no es igual al Estado, pues constituye uno de los tres elementos para la construcción del Estado.

El poder de Estado (que es un poder supremo) es un instrumento básico para la política, pues la política "se emplea para designar la esfera de las acciones que tienen alguna relación directa o indirecta con la conquista y el ejercicio del poder último (supremo o soberano) sobre una comunidad de individuos en un territorio"⁴². Por lo anterior el gobierno no es un fin en sí mismo, sino un medio para la organización apropiada de una comunidad política.

2.2 Las circunstancias de las crisis, de las transiciones y el surgimiento de los debates de gobernabilidad: tres factores principales

Hasta aquí hemos estado analizado el gobierno. Este análisis es importante para la gobernabilidad por dos motivos principalmente: uno, el gobierno es el que conduce la vida de una comunidad (o de un Estado) gracias a sus atribuciones; otro, es que el gobierno es un factor importante para la vida política.

⁴² Bobbio, Norbert. El filósofo y la política. Ed. FCE, México. 1996, p.135

Este análisis, sin embargo, no es suficiente para entender o construir la gobernabilidad, pues la gobernabilidad, como mencionamos anteriormente, comprende no solo la función y el ejercicio del poder del gobierno, sino también su capacidad para que estas funciones y el ejercicio del poder se realicen con legitimidad, eficacia y estabilidad o respaldo social. Por lo anterior, en este apartado estudiaremos las circunstancias de cuándo surge el debate sobre el tema de la gobernabilidad, asimismo analizaremos otros factores de la gobernabilidad.

El debate sobre el tema de la gobernabilidad, apareció desde mediados de los años setenta por dos circunstancias prevalecientes en los países desarrollados principalmente: por una parte, como dice Camou, se encontraban “en crisis las economías desarrolladas, emergieron nuevos movimientos sociales, lo cual coincidió con el agotamiento del llamado Estado de bienestar”⁴³; por otra parte, como señala Samuel P. Huntington, uno de los estudiosos del concepto de gobernabilidad, la democracia ha llegado a su fin, lo cual es una consecuencia de la sobrecarga del gobierno por una mayor participación política, causando mayores dificultades para gobernar. Ante estas circunstancias, el tema de la gobernabilidad fue estudiado tanto en el nivel académico, como en el gubernamental.

En el caso de América Latina, el tema se empezó a discutir durante la década de los ochenta cuando comenzaron a desarrollarse tres complejos procesos:

⁴³ Camou. *ibidem.* p.9

- 1, El proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica;
- 2, El agotamiento del modelo de Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado;
- 3, El cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas.

Estos procesos, sin embargo, no son las causas principales del surgimiento del debate de la gobernabilidad en América Latina, es decir este debate no se produjo en un vacío político o social, sino que, por el contrario de los casos anteriores, "se vio animado por algunas experiencias particularmente traumáticas que atravesaron los jóvenes países democráticos del subcontinente"⁴⁴.

Considerando lo anterior, señalaremos cuatro ejemplos que ilustran algunos problemas típicos de gobernabilidad que han preocupado a los estudiosos de la cuestión.

1. En el caso de Argentina, el ineficaz manejo gubernamental de su economía, enmarcada por la difícil vinculación entre radicales y peronistas a partir de las elecciones de 1989, que desembocó en la debacle hiperinflacionaria de mediados de 1989 (alcanzo hasta 3700 % de la inflación), dio, como una consecuencia, la crisis económica, y además, las protestas sociales, el asalto a comercios y la violencia callejera.

⁴⁴ Camou. Op., cit., p.9

2. En el caso del llamado “caracazo de 1989” en Venezuela los numerosos contingentes de pobres urbanos y los 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, lo cual tuvo como consecuencia un golpe militar contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez.

3. El caso de Perú,, en una compleja situación económica pero agravada por la violencia guerrillera de Sendero Luminoso y otras fuerzas sediciosas, 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 para lograr mayor dominio de la política peruana.

4. Los casos de derrocamiento de los presidentes constitucionales de Brasil, Fernando Collor de Melo (septiembre de 1992), y de Venezuela, Carlos Andrés Pérez (mayo de 1993), en los que fueron separados de sus cargos en medio de denuncias generalizadas de corrupción y tráfico de influencias, que acabaron minando la legitimidad de su poder político.

Hemos analizado ya los casos de los países desarrollados y de los países latinoamericanos. A partir de este análisis, podemos señalar que el debate sobre la gobernabilidad surgió cuando se estaban enfrentando crisis económicas y/o transiciones a la democracia, emergiendo problemas para mantener el orden y la estabilidad del Estado, a lo cual los estudiosos del tema llamaron “crisis de gobernabilidad”, “problemas de gobernabilidad”, o bien, “ingobernabilidad”.

Los estudiosos de la gobernabilidad entonces empezaron a analizar los problemas que producen ingobernabilidad para generar gobernabilidad.

Camou analiza los problemas que genera la ingobernabilidad - sobretodo en los casos de los países latinoamericanos - y señala tres factores principales que la provocan:

1. El manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o la desatención para responder a elementales necesidades sociales.
2. 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).

3. La erosión de la legitimidad democrática, debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales.

Considerando lo anterior, podemos señalar que cuando existe: a) un manejo ineficaz por parte del gobierno (ineficacia), b) mayor violencia social (inestabilidad), c) escasa legitimidad, hay condiciones que provocan ingobernabilidad. Por ello, para una tener gobernabilidad se necesita que las funciones o el ejercicio del poder se realicen con eficacia, estabilidad y amplia legitimidad.

Ahora bien, pasaremos a analizar estos factores (eficacia, estabilidad y legitimidad).

Eficacia

El término **eficacia** se utiliza comúnmente en los estudios sobre el comportamiento político, refiriéndose “a los sentimientos de un ciudadano acerca de los efectos de su actuación sobre los acontecimientos políticos ...(el término) tiene su origen en la psicología social y está estrechamente emparentado con los conceptos de ‘potencia del yo’, ‘competencia subjetiva’, ‘autoconfianza’ y ‘efectividad personal’⁴⁵.

⁴⁵ Martínez Silva, Mario. Diccionario de política y administración pública. Ed. Colegio de Licenciados en ciencias políticas y administración pública, A.C., México, 1978, p. 455

Actualmente esta palabra, aparece mucho en el discurso de los actores políticos y en el estudio de la administración pública ya que se piensa que la eficacia gubernamental permite satisfacer a la sociedad.

La función y el ejercicio del poder con "eficacia" puede realizarse siempre y cuando los gobernantes tengan la capacidad "para alcanzar los objetivos deseados de coordinación obligatorios o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado".⁴⁶

Por lo anterior, ejercer con eficacia la función de gobierno equivale al mantenimiento adecuado del gobierno sobre la sociedad.

Camou relaciona el tema de la eficacia con el de la gobernabilidad, y señala que "si el grado de gobierno hace referencia a la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas... a mayor probabilidad de encontrar cumplimiento (o al menos aceptación social) a una decisión política, tendremos mayor grado de gobierno, y por lo tanto, mayor gobernabilidad"⁴⁷.

Legitimidad

Según Bobbio, en el lenguaje ordinario, el término de legitimidad tiene dos significados: uno genérico, el cual es casi sinónimo de justicia o de

⁴⁶ Alcántara Saez, Manuel, Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Ed. FCE, México, 1994, p. 30

⁴⁷ Camou, op., cit., p.19

razonabilidad; el otro, el específico, “aparece a menudo en el lenguaje político. En este contexto, el referente más frecuente del concepto es el Estado”.⁴⁸

En el campo de la política, la legitimidad se entiende como “la justificación ética del origen del poder, del ejercicio del mando político, de la procedencia y aplicación de la ley o de cualquier otro acto de la autoridad pública”⁴⁹. Entonces la legitimidad sirve para dar una justificación a la existencia de los gobernantes y de los gobernados.

Actualmente existen muchos estudios sobre la legitimidad, esto permite que haya varias percepciones del término, es decir, que cada filosofía política considere su propia y distinta perspectiva sobre la cuestión de la legitimidad de los gobiernos, la cual también “ha variado en el tiempo y en modo alguno es independiente de las ideologías”⁵⁰.

La legitimidad es una cuestión de filosofía política que ha preocupado desde tiempos remotos a los filósofos de la historia y a los pensadores sociales, pues en cualquier época “se hicieron hondas disquisiciones sobre la facultad de mando y el deber de obediencia y sobre el derecho de resistencia contra el poder ilegítimo”⁵¹.

⁴⁸ Bobbio., op., cit., p.862

⁴⁹ Borja., op., cit., p 576

⁵⁰ Loc., cit.

⁵¹ Loc., cit.

En la época del siglo XVIII, los pensadores europeos consideraban que la facultad de mando y la obligación de obediencia existían siempre y cuando la autoridad se mueva dentro de la ley y respete los derechos de las personas. Además, con el llamado "*derecho de resistencia a la opresión*" se consagró en todas las declaraciones de derechos la prerrogativa de los pueblos a desacatar los mandatos de los gobiernos despóticos, puesto que el vínculo de obediencia de los ciudadanos está siempre condicionado a la observación del pacto social por los gobernantes"⁵².

Existen dos razones por las cuales un gobierno puede ser legítimo: Uno, en su origen, es decir, se instituye de acuerdo con los procedimientos jurídicos-formales establecidos, o bajo imperativos históricos de cambio en sociedades atrasadas o despóticas; otro es en su ejercicio, es decir, la forma de manejo del poder.

Hay factores de ilegitimación, de gobiernos que fueron legítimos en su origen, los ejemplos son: el autoritarismo, el abuso del poder, el egoísmo de los grupos dirigentes que creen que el poder está hecho para su uso particular etc., todos estos constituyen factores de deslegitimación de la autoridad pública.

También pueden existir gobiernos legítimos por su origen, dado que son elegidos por la voluntad del pueblo, pero que pueden persistir o terminar con su legitimidad en el curso del ejercicio del poder.

⁵² Loc. cit.

Un ejemplo claro de esto último es un gobierno legítimo en su origen, pero que en el desempeño del mando efectúa abuso de autoridad, de corrupción, de incompetencia o de servicio a intereses particulares etc. Por el contrario, puede haber un gobierno constituido al margen de la ley, pero que legitima su presencia en el mando del Estado, en función de sus actos encaminados al interés general.

Considerando lo anterior podemos señalar que la legitimidad no siempre es igual a la legalidad, pues lo legal es lo que concuerda con la ley y lo que está de acuerdo con la regla. Pero las leyes y las reglas pueden ser cuestionadas en su legitimidad porque pueden obedecer a intereses egoístas y minoritarios.

La legitimidad, en cambio, “es la concordancia con principios de ética social que están por encima de la ley. Lo ideal es que la ley sea legítima, pero no siempre lo es. En todo caso, es importante advertir que la legalidad y la legitimidad no marchan juntas necesariamente”⁵³.

Hasta aquí hemos analizado la legitimidad. Ahora estudiaremos la relación entre legitimidad y gobernabilidad, considerando el pensamiento político de la tradición del buen gobierno.

La tradición del buen gobierno es “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”⁵⁴.

⁵³ *ibidem.*, p.576-577

⁵⁴ Camou, *op. cit.* p.20

Si analizamos la gobernabilidad, desde el punto de vista del pensamiento del buen gobierno, necesitamos destacar una conexión entre la legitimidad y el ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la calidad de la acción gubernamental. Considerando lo anterior, las amenazas de la gobernabilidad podrían provenir de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad 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”⁵⁵.

Estabilidad Política

Por último, analizaremos este factor que tiene como peculiaridad el ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre los dos factores 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”⁵⁶.

Una definición aceptada de estabilidad política es “la capacidad del sistema de durar en el tiempo”⁵⁷. Sin embargo esta definición parece muy genérica, por lo cual hay que considerar algunas especificaciones.

⁵⁵ Ibidem., p.21

⁵⁶ Loc. cit.

Muchos autores consideran que la estabilidad política se identifica con el equilibrio estable. Sin embargo para el análisis de Leonardo Morlino esta ecuación es inexacta por lo siguiente.

Según Morlino, un sistema está en equilibrio cuando se encuentra en una condición de reposo debido a la interacción de fuerzas opuestas, es decir, cuando ninguna variable (del sistema) cambia su posición o relación respecto de los otras variables. Hay dos tipos de equilibrio: estático o dinámico. Un equilibrio estático es "cuando en estado de reposo, los parámetros del sistema permanecen constantes en el intervalo de tiempo considerado... (y) un equilibrio dinámico es cuando en situación de cambio la propia tasa de cambio permanece constante o bien se presenta con un modelo que se repite siempre"⁵⁶.

Por otra parte, para entender el equilibrio estable, debemos distinguir entre equilibrio estable, inestable e indiferente. Se tiene equilibrio estable cuando a pesar de que se haya sufrido un disturbio exterior, el sistema tiende a retornar al precedente estado de quietud; mientras que un equilibrio inestable es aquél donde el sistema, se encuentra en un equilibrio precario que lo predispone a asumir otras posiciones, conformes o no con la precedente siempre por la intervención de un disturbio exterior. Se entiende por equilibrio indiferente aquél donde el sistema asume una nueva posición después de la intervención exterior, pero esto no puede identificarse con la estabilidad política pues un equilibrio

⁵⁷ Bobbio, op., cit., p. 533

⁵⁸ Ibidem., p.534

siempre nuevo y distinto, puesto que no está del todo empíricamente probado que un sistema persiga siempre un estado de equilibrio.

Por lo anterior, Morlino no se identifica con el equilibrio estable por siguientes motivos:

- a) la noción de equilibrio estable no lleva lejos y, de todas formas, no parece susceptible de hacerse operativa por la distancia que separa estas concepciones físicas de la realidad social;
- b) el equilibrio estable privilegia el statu quo.

Entonces la estabilidad política debe ser distinguida de cualquier referencia a la inmovilidad o el estancamiento. Por lo anterior, para que un sistema sea estable y/o persista en el tiempo, “debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que proviene del ambiente: sólo una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir”⁵⁹.

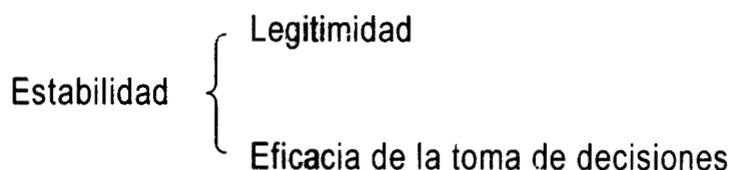
Ahora bien, para que pueda haber una estabilidad política, la legitimidad y la eficacia decisional son dos factores significativos en cualquier sistema político. Porque la legitimidad “requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político”(eficacia) mientras la eficacia decisional es “la propiedad que tiene un sistema político de tomar y ejecutar con prontitud decisiones relevantes en respuesta a desafíos políticos”⁶⁰(legitimidad).

⁵⁹ Loc. cit.

⁶⁰ ibidem., p.539

Por lo anterior, podemos decir que existe la gobernabilidad cuando hay “un estado de equilibrio dinámico entre demanda social y capacidad de respuesta gubernamental”⁶¹. Esta consideración podemos ubicar a la gobernabilidad como “en plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad”⁶². El sistema político debe lograr una legitimidad para producir la gobernabilidad de la sociedad incorporando la necesidad del balance que supone considerar los requisitos de eficacia en la toma de decisiones.

Considerando lo anterior, podemos señalar que la eficacia y la legitimidad ‘se combinarían positivamente un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad del sistema político’, lo contrario, ‘la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política genera un círculo vicioso que puede desembocar en situación inestable’, por lo tanto, una crisis de gobernabilidad, o ingobernabilidad⁶³. Entonces un esquema sobre la relación entre la legitimidad, la eficacia, y la estabilidad sería así:



⁶¹ Camou, op. cit., p. 21

⁶² Ibidem., p.23

Por último, quisiéramos señalar algunas concepciones sobre el respaldo social. El sinónimo del respaldo es apoyo, sustentáculo, favor, etc., por ende, el respaldo social significa un apoyo, sustentáculo o favor de la sociedad. Ahora bien, el respaldo social existirá siempre y cuando el gobierno ejerza sus funciones de manera adecuada (eficacia) y que le permita lograr un consenso social (la legitimidad). Por otro lado esta actuación de gobierno le permite contar con una estabilidad política. Entonces haber respaldo social es cuando hay estos tres elementos:

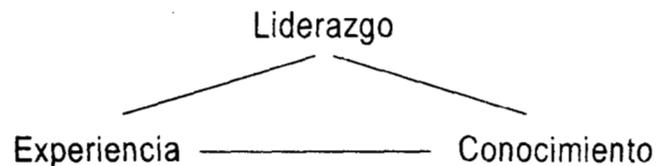
El respaldo social = Estabilidad {
Legitimidad
Eficacia de la toma de decisiones

2.3 La capacidad y la gobernabilidad

Ya hemos analizado varios elementos para la gobernabilidad, ahora estudiaremos el último elemento: la capacidad para la función y el ejercicio del poder. Este elemento es uno de los más importantes para lograr la eficacia, la legitimidad, por lo tanto la estabilidad o el respaldo social.

Anteriormente señalamos la necesidad de ciertas capacidades para la eficacia y la estabilidad política. Sin embargo no hemos explicado claramente cuáles capacidades se necesitan para lograr la gobernabilidad, en este apartado lo analizaremos, utilizando la teoría de la *capacidad de gobierno* de Carlos Matus.

Según Matus, la capacidad de gobierno es una “capacidad de liderazgo, ponderada por la experiencia y los conocimientos en Ciencias y Técnicas de Gobierno. Es una capacidad de conducción o dirección que se acumula en la persona del líder, en su equipo de gobierno y en la organización que dirige... capacidad de gobierno es sinónimo de pericia para realizar el proyecto”⁶⁴. De acuerdo con lo anterior, para tener capacidad de gobierno se necesitan tres elementos: experiencia, conocimiento y liderazgo. Estos elementos de forma separada o aislada, sin interactuar, no producen capacidad de gobierno.



Además de estos tres elementos Matus señala algunas características intelectuales de la diligencia y los cuadros directivos, que puede limitar la capacidad de gobierno:

- a) El egocentrismo objetivista: ignora el análisis situacional y acentúa el mal uso del concepto de diagnóstico para explicar la realidad. Esto permite crear la incapacidad de ver la realidad en la cabeza de los otros participantes y estimula el dogmatismo. También incapacita al dirigente para hacer análisis estratégico, pues su formación le impide identificar y comprender las diversas lecturas que los otros actores sociales hacen sobre la realidad. Sin análisis

⁶⁴ Matus, Carlos. Los tres cinturones del gobierno. Ed. Fondo Editorial Altadir, Caracas, Venezuela, 1997. pp. 13-14

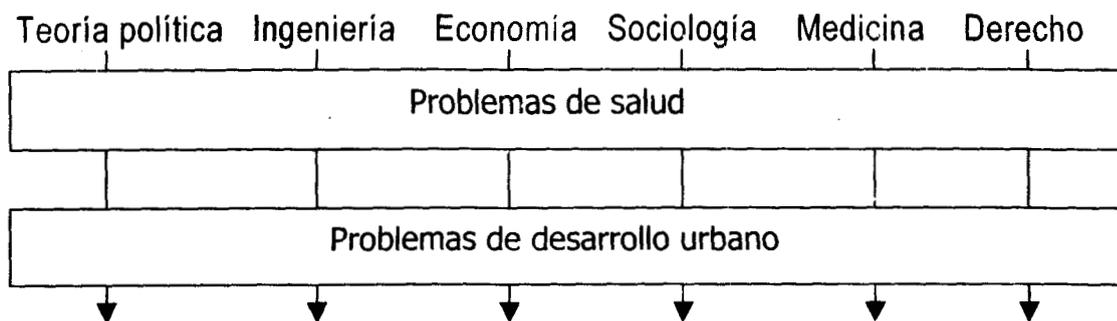
situacional no hay fundamento para el calculo interactivo. Por lo tanto es una visión única del diagnostico que califica a los que discrepan como enemigos e incapacita para discrepar con tolerancia, es decir con comprensión de la posición de los oponentes.

- b) El determinismo: limita las posibilidades de lidiar con problemas cuasiestructurados, con la incertidumbre y con las sorpresas que depara el calculo sobre el futuro. El porvenir se explora con proyecciones basadas en predicciones. Es cierto que todo calculo es preciso y cuantitativo pero el problema es que esto ignora el calculo de previsión de posibilidades, opera como si el futuro fuera conocible y menos precia la dimensión cualitativa de los variables sociales.

- c) El departamentalismo: adopta la visión distante y externa de las ciencias. Esta formación generalmente ignora la teoría del actor y la acción social, asume una visión unidimensional de la realidad, reduce las decisiones a un solo criterio de eficacia sin comprender el concepto de vector variado de recursos compartimentado estrecho y se aísla cercado en una casilla profesional especializada como abogado, economista, ingeniero, sociólogo etc. Este caso solo se basa en juicios unilaterales de eficiencia y eficacia. Es cierto que toda decisión necesita un soporte de conocimiento especializado que cruza verticalmente. Sin embargo los problemas de gobierno cruzan horizontalmente toda las especialidades. No sólo en el sentido temático ya tradicional de lo interdisciplinario, por el cual los

problemas de salud, de desarrollo urbano ext. son al mismo tiempo, problemas de tipo político, económico, organizativos, jurídicos etc.

Entonces necesita una metateoría para comprender el proceso de producción social desde la perspectiva practica del actor comprometido en la acción, es decir, necesita un soporte transversal de las ciencias y técnicas de gobierno. Por lo anterior, el departamentalismo impediría comprender la necesidad y el alcance de las ciencias y técnicas de gobierno.



- d) El accionismo: **concentra** su atención en el debate sobre las soluciones, sin valorar el paso previo del procesamiento sistemático de los problemas. Siempre hay una **solución preferida** de antemano y asume que el mundo está **sobre diagnosticado**. Lo que se necesita es actuar y encajona al actor que decide en **soluciones parciales** y de baja efectividad, con pérdida de la visión sistemática al **cual pertenece** el problema y el papel que su **preconcepto de solución preferida juega** en el plan para enfrentar el problema.

- e) El normativismo: existe en dos vicios. Uno es un vicio del voluntarismo político el cual reduce el complejo problema de la inviabilidad política a una cuestión de voluntad política. Otro es el de voluntarismo tecnocrático el cual ignora el problema de la viabilidad política. El normativismo destaca, de modo excluyente, el raciocinio en el plan del deber ser, sin conciencia del análisis estratégico. Acentúa el llamado barbarismo tecnocrático, por la vía del exceso de confianza en el argumento científico, y extrema el llamado barbarismo político, por hipervaloración del atractivo que atribuye a la propuesta ideológica para vencer los obstáculos que se oponen al proyecto de gobierno. La voluntad política puede vencer siempre a las teorías políticas y es cuestión del rigor técnico o de voluntad política.
- f) El inmediatismo: hipervalora el presente sin proyección en el tiempo y estimula el vicio de “navegar sin brújula”. Es la táctica sin estrategia, el caminar sin explorar nuevos caminos, la limitación de los caminos ya transitados, la copia sin creación, el utilitarismo del ahora sin futuro y sin meta. Esta formación es un tipo de ceguera situacional que, reforzado por la pasión del juego político, establece el dominio absoluto del presente. El inmediatismo tiene muchas facetas como temporal, sustancial. En el vicio de la faceta temporal permite dominar la incapacidad de razonar más allá del corto plazo, mientras en el vicio de la faceta sustancial permite convertirse en *facilismo*, en adaptación a los deseos de los grupos de poder. No interesan los desafíos, ni los grandes problemas, pues en un absurdo contrariar la corriente dominante o de más peso. Hay que gobernar de acuerdo a las

encuestas. La política consiste en interpretar deseos, no en orientar y conducir sobre los grandes objetivos y los grandes problemas.

Estos seis formaciones mencionadas, limitan la capacidad de gobierno.

En el análisis de Matus sobre la capacidad de gobierno parece que solo reflexiona en el mundo actual. Es cierto que su análisis permea tópicos de los países latinoamericanos en los últimos años. Sin embargo esta idea, tal y como la menciona Matus, puede aplicar en cualquier tipo de gobierno que han existido.

Ahora bien, de acuerdo con el análisis sobre la capacidad de gobierno, podemos señalar si los gobernantes tienen esta capacidad para hacer la función y el ejercicio del poder: esto significa que puede haber una eficacia de las tomas de decisiones que deriva, al mismo tiempo, en una legitimidad por la presencia en el mando del Estado. Y esto significa que puede haber una estabilidad política, por lo tanto, una gobernabilidad.

Ya hemos analizado los elementos de la gobernabilidad, y podemos señalar que estos elementos son muy importantes en cualquier tipo de gobierno. Sin embargo, como señalamos anteriormente, los investigadores de estudios latinoamericanos consideran la importancia de analizar la gobernabilidad en los últimos años sobre todo cuando dio la transición a la democracia. Por lo anterior vamos a analizar la relación entre la democracia y la gobernabilidad para que

entendamos lo que hemos mencionado, avance de la democracia es el problema de la gobernabilidad.

CAPITULO III: GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA: un análisis sobre el caso de los países de América Latina.

En este capítulo voy a analizar un tema importante, relacionando con la gobernabilidad que discuten, hoy en día, los gobernantes y los investigadores en los países de América Latina: la transición a la democracia. En la actualidad, el tema de democracia, quizá, es clave para el análisis de la gobernabilidad.

Entonces primero analizamos qué es una democracia. Y posteriormente analizaremos cómo influye (o ha influido) la democratización, que han vivido en los últimos años en los países de América Latina, sobre la gobernabilidad.

3.1 Democracia y gobernabilidad

La palabra democracia (demokratia) tiene como raíces demos: pueblo y kratia: gobierno, autoridad o poder y en su origen, el pueblo era los hombres libres de Atena, reunidos en asamblea. La democracia, sin embargo, "no fue bien visto por los padres fundadores de la teoría política occidental... (porque) el gobierno de la mayoría carecía de virtud, pues simplemente anteponía a la calidad de los pocos la cantidad de los mediocres"⁶⁵. Entonces la idea original de la democracia no sobrevivió y tuvo que esperar más de dos mil años, para resurgir y a ser reconocida como un mejor sistema político.

⁶⁵ Meyer, Lorenzo, Liberalismo autoritario, Ed. Océano de México. México D.F., 1995, p.19

Después de la segunda guerra mundial, la democracia se empezó a reconocer como el mejor sistema político en los países desarrollados. En los años setenta, los autores de la Comisión Trilateral señalaron que hubo una historia del triunfo democrático por las sociedades Trilaterales durante los años posteriores a la segunda guerra mundial. Entendiendo que los componentes de este triunfo incluían un liderazgo político positivo, un exitoso desarrollo económico, amplias mejoras económicas y sociales que permitían la disminución del conflicto entre clases, una resistencia exitosa a nivel individual y colectivo a los retos externos del poder militar de los países socialistas etc. Durante estos años las instituciones democráticas “demostraron su viabilidad en todas las sociedades Trilaterales”⁶⁶, es decir, los diferentes partidos competían unos con otros en elección regular y a la vez compartían las responsabilidades del gobierno y las oportunidades de la oposición. Los ciudadanos, como individuos o como grupos organizados, participaban más activamente en la política de sus sociedades de lo que lo habían hecho antes; los derechos ciudadanos con respecto al Estado estaban garantizados y protegidos más firmemente y hubo nuevas instituciones de colaboración internacional entre sociedades democráticas.

Esta buena coincidencia de circunstancias para la democracia permitió que el sistema democrático se reconozca como un mejor sistema para el desarrollo del país.

⁶⁶ Crozier, S. Huntington y J. Watanki, *Op. cit.* p. 377

En caso de los países de América Latina, los pasos hacia la democratización se ha dado, de manera latente, como parte de lo que Samuel Huntington ha llamado la "tercera ola" que empezó a recorrer el planeta a partir de la revolución de los claveres de 1974 en Portugal. Y posteriormente la caída perdida* de los años ochenta los investigadores, las organizaciones mundiales y los gobernantes señalaron la importancia de la recuperación y/o el perfeccionamiento de los sistemas democráticos para el fortalecimiento del país.

Ahora bien, después de la segunda guerra mundial, el medio democrático ha estado sostenido, a la vez, por razones prácticas y morales, a diferencia de la época de Atenas. Hoy, la democracia, el derecho de la mayoría a determinar quién, cómo, cuándo y para qué ejerce el poder político, es como la fuente primaria e insustituible de la legitimidad de la autoridad.

Considerando lo anterior, podemos decir que la democracia hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establece quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. De acuerdo con esto, podemos señalar que una forma de gobierno democrático es cuando cumple los tres puntos anteriores:

- Los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría
- El procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría

* De acuerdo con el análisis de CEPAL, en América Latina los años ochenta representan una "década perdida" para el desarrollo socioeconómico porque ella se inicia en la cumbre de un periodo de crecimiento y se cierra con un dramático balance de deterioro económico y retroceso social.

- Están garantizados un conjunto de libertades básicas (de opinión, de sujetos involucrados presentar y/o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.

Considerando los aspectos de la democracia que hemos mencionado, analizaremos qué relación tiene, o bien la democracia ¿cómo influye para lograr la gobernabilidad?

De acuerdo con varios estudios de la gobernabilidad, desde el punto de vista teórico, entre gobernabilidad y democracia puede haber tensiones internas por una desigualdad social que existe en el sistema capitalismo, es decir, la operación de las reglas del juego democrático puede generar problemas de gobernabilidad. Según Norberto Bobbio, el fenómeno de sobrecargo* es el caso característico de las democracias por dos razones distintas, pero convergentes en el mismo resultado.

La primera de ellas se refiere a que el régimen democrático heredó del Estado liberal ciertas instituciones que facilitan las peticiones de individuos y de los grupos a los poderes públicos. Lo anterior significa que, si bien, los diferentes individuos o grupos pueden expresar libremente sus propios valores, opiniones, etc. y participar en las actividades políticas, esta compleja pluralidad dificulta lograr un mayor consenso, el cual es un instrumento básico de la legitimidad.

* De acuerdo con Bobbio, el fenómeno de la sobrecarga significa que existan más demandas al gobierno que respuestas.

Considerando lo anterior, las sociedades bajo régimen democrático parece más conflictivas, que otros tipos de las sociedades donde tienen un régimen político centralizado como autoritario, monarca etc. Sin embargo, según Camou este argumento puede caer ciertos errores porque lo que ocurre es que la lógica del conflicto social funciona de manera diferente en los casos de régimen democrático y de otros tipos de régimen.

En 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”⁶⁷. Entonces las instituciones democráticas puede saber fácilmente la información sobre los problemas, la organización de las demandas y la expresión del conflictos, mientras otros tipos de régimen operan a la inversa.

En general, una sociedad donde hay una represión de las demandas como 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 termino de seguridad personal) son muy altos, es decir el gobierno utiliza las fuerzas públicas como una manera de represiones contra la huelga, la manifestación etc., puede desembocar en la acumulación de tensiones sociales hasta extremos en los que surgen respuestas violentas explosivas para cambiar las condiciones políticas.

⁶⁷ Camou, op., cit., p.40

Por lo tanto, no se puede decir que las sociedades que viven bajo régimen no democrático sean menos conflictivos que las que viven bajo régimen democrático, sino que la expresión del conflicto en las sociedades democráticas es más fácil de manifestar que los otros tipos de las sociedades, es decir, en las sociedades democráticas no serian difícil acumular las tensiones internas, las cuales puede dar una consecuencia grave como la violencia explosiva, sino el gobierno solo tendrá problema de su legitimidad.

La segunda razón que argumenta Bobbio es que “ los procedimientos dispuestos por un sistema democrático para tomar decisiones colectivas, o que deberían dar respuestas a las demandas generales por la sociedad civil, son tales que frenan y a veces hacen inútiles mediante el juego de vetos cruzados la toma de decisiones”⁶⁸.

Este argumento que señala Bobbio, está vinculado 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 como ejecutivo, parlamento, organizaciones políticas y sociales, y esto debe 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.

⁶⁸ Bobbio, Norbert. Liberalismo y democracia. FCE, México D.F., 1989

De acuerdo con lo anterior, cuando se hacen demandas al poder político bajo el régimen democrático las decisiones recorrerán un camino más largo a comparación de otros tipos de régimen político, porque bajo régimen democrático es preciso respetar el proceso de deliberaciones en el interior de los ámbitos colegiados de poder (como el caso de Congreso) y es necesario hacer coincidir en una misma línea de acción a las distintas instancias gubernamentales. En este largo y complejo de sistema de las tomas de decisiones, sin embargo, puede haber mayor eficacia en las tomas de decisiones desarrollando mecanismos que reduzcan los prejuicios ocasionados por una excesiva difusión del poder y que agilicen el proceso de toma de decisiones.

Considerando con el análisis de las tensiones internas entre gobernabilidad y democracia, podemos señalar que el régimen democrático será, en el largo plazo, como un régimen intrínsecamente más estable que otro tipo de régimen, porque bajo otro tipo de régimen, si bien puede ser capaz de imponer el orden político en el corto plazo (a través de represión a las demandas de la oposición) pero esto puede generar profundas tensiones en los sectores afectados, cuya presión acumulada puede dar una consecuencia grave como una explosión violenta que difícilmente será controlado. En cambio el régimen democrático será difícil tener esta consecuencia pues el gobierno democrático impide acumular la tensión interna porque el gobierno actúa con la legitimidad social basando en el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre individuo y/o grupo. También un gobierno democrático el cual basa con la legitimidad social, permite mayor eficacia de las tomas de decisiones por largo y complejo de

sistema de las tomas de decisiones como la división del poder, la deliberación de cada poder etc. Por lo tanto la democracia puede lograr, a largo plazo, una estabilidad la cual compone un mayor eficacia de las tomas de decisiones y alta legitimidad para el gobierno, tal sentido "plantean al poder político numerosos frentes de acción que, de no resolverse favorablemente, tendrían como consecuencia un merma de la legitimidad del gobierno entorno"⁶⁹.

El análisis que hemos realizado respecto a la democracia y la gobernabilidad, parece ser aplicable al caso de la democracia representativa, la cual es un sistema político en que se dice que es el pueblo el que gobierna, a través de representantes que son elegidos periódicamente. Sin embargo este análisis puede extenderse con más razón al caso de la democracia directa, en la cual todas las decisiones deberían ser tomadas mediante la participación de la ciudadana. Sin embargo, sabemos que la democracia directa sólo es practicable en una pequeña comunidad pero en el caso de un Estado, donde existe mayor cantidad de gente con diferentes opiniones, valores etc., es imposible materialmente aplicar la democracia directa, aunque esto no impide utilizarse algunos instrumentos de la democracia directa como plebiscito, referéndum o iniciativa popular, para complementar y enriquecer los instituciones de la democracia representativa. Por lo tanto, para un Estado es más aceptable aplicar una democracia representativa funcionando con el consentimiento mayoritario.

⁶⁹ Camou, op. cit., p.40

Para hablar de la democracia representativa hay que señalar dos cosas que fortalece la este tipo de democracia.

Una cosa es que la democracia representativa funciona a través de la elección, la cual tiene como fin elegir los gobernantes, legitimando el poder político.

El otra es que la democracia representativa fortalecer el sistema de los partidos políticos. El partido político es un grupo de ciudadanos organizados permanentes que se asocian en torno a una ideología, intereses y un programa de acción con el propósito de alcanzar o mantener el poder político. Normalmente se trata de obtener el poder por los medios legales (la elección), aunque también existe partidos que usan medios revolucionarios y fuera de las leyes.

3.2 La gobernabilidad en América Latina: las condiciones durante el régimen autoritario y el cambio de estas condiciones para la transición a la democracia y el problema de la gobernabilidad

Ahora bien, vamos a analizar sobre la transición a la democracia y el problema de la gobernabilidad en América Latina.

Para empezar quisiera señalar dos puntos sobre el régimen autoritario y el régimen democrático para el análisis de la gobernabilidad en el caso de América Latina:

1. La elección puede ser un engaño de la democracia: la elección es una característica definitoria de una democracia representativa que practicaban varios países de América Latina, aunque esto no significa que estos países tenían un régimen democrático. Durante muchos años, a pesar de que se realizaban elecciones para elegir puestos de decisión pública como el presidente, los diputados etc., en los países de América latina, tenían regímenes autoritarios es decir contrarios a practicas democráticas.
2. ¿Es más fácil lograr la gobernabilidad en el régimen autoritario? Durante muchos años parecía que el régimen autoritario en los países de América Latina, lograban una estabilidad política, lo cual puede entender la existencia de una gobernabilidad hasta los finales de año ochenta cuando los investigadores señalaron la necesidad de la transición a la democracia.

De acuerdo con los dos puntos que acabamos de mencionar, puede hacer las siguientes preguntas:

¿Porqué durante muchos años parecía que el régimen autoritario sostenía una estabilidad política o bien una gobernabilidad?;

¿Por que realizaban elecciones en algunos países de América Latina que tenían un régimen autoritario?

Y ¿porqué acabaron el régimen autoritario y surgen la necesidad de una transición a la democracia?.

Para responder las preguntas anteriores, vamos a analizar las condiciones durante el régimen autoritario que tenían los países de América Latina y las condiciones cuando surge la transición a la democracia y el problema de la gobernabilidad.

Durante en el siglo XX la mayoría de los países de América Latina tenía un régimen autoritario el cual es un sistema político basado en la autoridad indiscutida de quienes controlan el poder y el pueblo está sometida a una autoridad regida y de manera incondicional, es decir, no existe una competencia del poder político pues el poder político es para una persona o un grupo, como el partido político, los militares etc. que impiden la participación política de los ciudadanos.

También la mayoría de estos países tenían un Estado capitalista el cual significa, desde el punto de vista marxista, una abstracción y se comprende la expresión del modo capitalista de dominación de clase. La premisa del Estado capitalista es crear y conservar condiciones idóneas para una rentable acumulación de capital y mantener la legitimidad, y al contrario, un Estado que ignorara la necesidad de estimular el proceso de acumulación de capital correría el riesgo de cegar la fuente del propio poder.

Por lo anterior, los regímenes autoritarios de Estado capitalista producían reglamentaciones de exclusión política en beneficio del sector privado de la economía (las eficacia de las tomas de decisiones) y esto permite que los

intereses económicos predominantes apoyaban a esos regímenes para favorecer la aceleración de la acumulación de capital por medio del control de la fuerza de trabajo (legitimidad de la clase capitalista), y esto produce una estabilidad política, o bien una gobernabilidad.

Ahora bien, de acuerdo con Ilan Bizberg, el régimen autoritario que existía en los países de América Latina, puede clasificarse en dos tipos en función de la relación que existe entre los que detentan el poder y las masas en el desarrollo del Estado Capitalista.

El primero es el populismo autoritario como en el caso de México, de Brasil y del peronismo argentino, el cual puede definirse a este régimen como nacional-popular y lo caracteriza por el hecho de que el Estado es dirigido por un élite modernizadora que ha establecido una alianza con las clases populares, que habla en su nombre y que pretende perseguir sus intereses. Este tipo de régimen entendía a medio camino entre la ideología y el pragmatismo, es decir, se proponía desarrollar al país económica y socialmente. Nunca pretende actuar sobre la historia con base en su supuesta perspectiva científica, ni mucho menos intenta modificar la esencia del hombre.

No obstante, el régimen nacional-popular también requiere ejercer el control político sobre la sociedad. Entonces bajo este tipo de régimen el gobierno, el cual es representante del poder de Estado, se ve obligado a actuar como mediador entre los distintos sectores de la sociedad, al tiempo que requiere

ejercer control sobre la sociedad para movilizarla con el objetivo de desarrollar al país. De esta manera se establece los mecanismos de mediación que le permiten movilizar a la sociedad como un recurso económico y controlarla para asegurar la estabilidad política.

El segundo tipo es el régimen autoritario (que puede ser o no ser militar) como en el caso de Venezuela, Colombia, Perú, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay, entre otros países de América Latina, basado en una coalición restringida de intereses y fuerzas sociales, que no pretende representar o defender a la totalidad de la sociedad, y cuyo principio es antipopular. Su objetivo fundamental es el orden y la exclusión, en contraste con el nacional-popular que se definen así mismo en término del cambio y de la inclusión universal. Este tipo de régimen se establece en contra de las clases populares, ya que su misión es restaurar una situación en la que el poder de las clases populares es limitado y está en manos de unos pocos; es conservador en tanto que pretende retornar a un orden oligárquico perdido, un orden que ha sido modificado por la creciente influencia de las fuerzas populares; impone la desmovilización, frente a la movilización de los regímenes nacional-populares. Como consecuencia, es natural que se apoye en las fuerzas armadas y policíacas con el objeto de desestructurar a la sociedad, reprimir a los organizaciones y movimientos sociales para asegurar la estabilidad política. Este tipo de régimen se pretende profundamente pragmático y antiideológico.

Clasificación del régimen autoritario en América Latina

Tipo de régimen autoritario	Popular	Antipopular
Países	México, Brasil y Peronismo argentino	Venezuela, Colombia, Perú, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay, entre otros
Dirigentes	Elites modernizadoras	Un grupo que puede ser o no ser militar
Característica	Es como nacional-popular y establece una alianza con las clases populares	No pretende representar o defender a la totalidad de la sociedad y se basa en una coalición restringida de intereses y fuerzas sociales
La función y el ejercicio del poder.	Mediador entre los distintos sectores de la sociedad, a través del recurso económico y el control político	Establecer el orden y la exclusión a través de la represión.
El objetivo para relacionar entre los que detenta el poder y las masas	Movilizar a la sociedad	Desestructurar a la sociedad

Ahora bien, cada vez que desarrolla el Estado capitalista genera una distancia entre la clase capitalista y la clase popular, por lo tanto, una mayor desigualdad social que ambos tipos del régimen autoritario dificultaran sus funciones y el ejercicio del poder para asegurar la estabilidad política, y lograr la gobernabilidad. Porque la mayor desigualdad social genera el descontento de la

clase popular y esto significa que el caso del régimen nacional-popular dificulta movilizar a la sociedad por la necesidad de mayor recurso económico y la dificultad del controlar sobre la sociedad, mientras el caso del régimen antipopular cada vez más puede suceder las reacciones de la clase popular, por lo tanto, necesita mayor represión.

Sin embargo, a pesar de que se haya generado una desigualdad social en los países de América Latina por el desarrollo capitalista, el régimen autoritario se mantenía y lograba una estabilidad política, o bien una gobernabilidad. Sólo algunas veces cambiaban el grupo dominantes pero no sucedía el cambio del tipo de régimen. Desde mi punto de vista las causas principal son los siguientes:

1. El nivel de la población y el control de medio de comunicación: la clase popular en América Latina era pasiva y además adolecía de educación para tener la capacidad de cuestionar y organizarse en contra de la gestión gubernamental. Esto permitía que los regímenes no se preocuparan por su legitimidad para con la clase popular. Y además, ello facilitaba el control de los medios de comunicación, derivando en nulos o pocos mecanismos institucionales de la participación, y mucho menos se podría pensar en una participación extrainstitucional.
2. La política exterior de los Estados Unidos ante el temor del socialismo: después de la segunda guerra mundial, tuvo como objetivo principal en su política exterior hacia los países de América Latina el impedir que estos

países no orientaran hacia el socialismo lo cual significaría la pérdida de la hegemonía de los estadounidenses sobre los países de América Latina. Y tras la revolución cubana de 1958, esta preocupación aumentaba. Entonces, para mantener esta hegemonía, los Estados Unidos tomaron dos acciones principalmente: 1) mayor inversión y préstamo, es decir los Estados Unidos invertían y prestaban en los países de América Latina con el objetivo de que estos países no orientaran hacia el socialismo. Ante este objetivo los Estados Unidos no cuestionaban el destino de sus inversiones y préstamos, y si estas eran eficaces o no, y así mismo no cuestionaban el tipo de regímenes que tenían los países de América Latina. 2) amenaza a través de la fuerza gracias a la potencia militar y a su grupo de inteligencia como CIA que tenían los Estados Unidos.

Estas causas facilitaban los dos tipos del régimen autoritario a asegurar la estabilidad política, por lo tanto, a lograr la gobernabilidad, es decir, los regímenes autoritarios enfocaban sus funciones y su ejercicio del poder al desarrollo del capitalismo, es decir, reglamentaciones de exclusión política en beneficio del sector privado de la economía con el fin de favorecer la aceleración de la acumulación de capital por medio del control de la fuerza de trabajo, para lograr la legitimidad ante el capital, lo cual significa una estabilidad política. Y aunque llegaran momentos de crisis económica, se podían recuperar fácilmente gracias al apoyo económico de los Estados Unidos.

Esta función y ejercicio del poder para el desarrollo del capitalismo genera el problema de la desigualdad social que puede ocasionar una inestabilidad política. Sin embargo, los regímenes autoritarios no necesitaban preocuparse, gracias a pasividad clase popular de la cual no emanaba su legitimidad, y aunado a su incapacidad para cuestionar y mucho menos organizarse en contra de él, permitía que dichos regímenes respondieran al cualquier cuestionamiento ya sea de manera violenta (la represión de las demandas), o bien otorgando ciertos beneficios (aunque materialmente hay limite entonces también tenía que hacer alguna represión) a la clase popular a cambio de la renuncia a su ser político (mecanismos de mediación y control) aunque ello pudiera generar más rápido tensiones internas que llevaran a una respuesta violenta.

Las condiciones que imperaban, es decir, la clase pasiva y el apoyo exterior en los países de América Latina, permitían, por una parte, un desarrollo capitalista y por otra, una duración de los regímenes autoritarios, logrando la gobernabilidad. Además, estas condiciones permitían que existieran en algunos países de América Latina, las elecciones periódicas (aunque muy limitadas) que eran muy útiles para lograr y/o consolidar una mayor legitimidad que generaba una mayor estabilidad política, pues “las elecciones democráticas permitían mantener, al menos de manera clara y más continua que en los regímenes no democrático, la estabilidad política y la paz social...(en los regímenes autoritarios) celebraban las elecciones con mucha frecuencia”⁷⁰. Por lo anterior no es sorprendente la

⁷⁰ Buendía, Jorge, “Estabilidad política, aversión al riesgo y competencia electoral en transiciones a la democracia” en documento de trabajo, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México D. F., 2000, p.1-2

existencia de los partidos de oposición que servían como un instrumento mínimo para justificar la elección.

Los regímenes autoritarios, como señalamos anteriormente, se mantenían durante muchos años gracias a la relativa facilidad con que lograban su gobernabilidad que conducía a una estabilidad política, aunque debemos señalar que estos regímenes tenían un desgaste constante de manera política, económica y social que degradaba y hacía más difícil mantener su estabilidad y a la vez el desarrollo del Estado capitalista.

Sin embargo, al final de los años ochenta y el principio de los años noventa, estos regímenes llegaron a una severa crisis (la cual hemos señalado en el capítulo anterior: desarrollo de tres complejos procesos y cuatro ejemplos que hemos señalado) que difícilmente podían mantener y recuperar su estabilidad política.

Ante esta situación, surgen, no solamente el nivel nacional sino también el nivel internacional, una necesidad de una transición del regímenes autoritarios al régimen democrático lo cual nunca habían sucedido como tal en los países de América Latina. Por lo anterior, algunos países de América Latina empezaron a caminar esta transición aunque de la manera lenta.

La causa de la necesidad de esta transición, la podemos responder desde el punto de vista del análisis sobre estabilidad política: los regímenes autoritarios

ya no tenían la capacidad de prolongarse, o bien, ya no tenían la capacidad de adaptarse a los desafíos provenientes del cambio para sobrevivir su sistema. Considerando lo anterior, podemos señalar que hubo unas transformaciones que impidieron a los regímenes autoritarios tener una estabilidad política. Entonces analizaremos los cambios que sucedieron en estas fechas, tomando como referente las condiciones que tenían los regímenes autoritarios durante su estabilidad política.

1. El nivel de la población: Aquí no podemos exagerar que la clase popular de América Latina se ha convertido de la población pasiva a la activa.

Sin embargo, el desarrollo del capitalismo surge los nuevos y diferentes actores como los grandes, medianos y pequeños empresarios, y las clases medias urbanas y rurales. Estos sectores, que tienen una mayor educación para poder organizar y cuestionar o bien demandar ante el poder político, han sido “como arbitrariedades del poder”, cuestionando que los regímenes autoritarios tuvieran incapaces de desarrollar al país porque el mal manejo de la política económica que hacían durante estos regímenes, se ha dado, como una consecuencia, la crisis económica constantemente.

Además había una evolución de las comunicaciones (la tercera revolución tecnológica) que permite difundir fácilmente las diferentes expresiones y opiniones desde un nivel nacional hasta un nivel internacional. Esto significa una mayor autonomía derivada de varias causas de la sociedad respecto de la

política, y además permite entrar la cultura de las sociedades industriales avanzadas que han influido a los jóvenes, las mujeres etc.

Como consecuencia de lo anterior surge una sociedad compleja, es decir una sociedad donde existe diferentes sectores o grupos que están dispuestos a participar sobre cuestión política emanada esta disposición de conocimiento de otras condiciones políticas expresadas por los medios de comunicación.

2. El cambio de la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina: mientras desarrollaba el mundo capitalista, el bloque socialismo, cada vez más, perdía su poder político, económico y social. Y la caída de Muro de Berlín en 1989, significaba la caída del bloque socialismo, es decir, el fin de la guerra fría. Esta caída del socialismo repercutió la política exterior de los Estados Unidos hacia los países de América Latina porque los países de América Latina ya no podían usar el chantaje en cuanto a no ser la opción soviética y mantener el alineamiento con los Estados Unidos. Además el desinterés de los Estados Unidos "hacia Latinoamericana, luego de la caída de Muro de Berlín, fue el primer pronóstico que se hizo respecto de las repercusiones de ese hecho en nuestra región"⁷¹

Ante esta situación, los Estados Unidos cambió la manera de la inversión y del préstamo a los países de América Latina, es decir, consideran la eficacia de la inversión y del préstamo cuestionando el tipo del régimen o bien el *good*

⁷¹ Achard, Diego y Manuel, Flores, Gobernabilidad: un reportaje de América Latina, FCE, México D. F., 1997, p. 44

governance (que su idea se basa en el régimen democrático), para que los países de América Latina desarrollen y además puedan adoptar un nuevo tipo de la economía, lo cual es una economía mundial globalizada que significa un mercado sin frontera, es decir, la internacionalización del mercado, del dinero.

Además del cambio de estas condiciones, el finales de los años ochenta hubo una severa crisis económica por el mal manejo del política económica que tuvo, como una consecuencia, una gran deuda externa lo cual necesitaba “una reducción del gasto fiscal, por ende, de los servicios públicos”⁷².

Ante esta situación, los países de América Latina obligaban a escoger en dos opciones del régimen político para lograr su estabilidad política: seguir el régimen autoritario o transformar hacia el régimen democrático.

En cuanto a la primera opción, recordamos que en América Latina, existía dos tipos del régimen autoritario: popular y antipopular. Sin embargo parecía que el régimen autoritario popular era casi imposible lograr la gobernabilidad porque la crisis económica de 1989 obligó la reducción del gasto publico lo cual significó la imposibilidad de movilizar a la sociedad a través del recurso económico, y además el surgimiento de nuevos sectores, permitía la dificultad o imposibilidad de controlar a la sociedad. Por lo tanto el régimen autoritario tenía una obligación de orientar hacia el régimen autoritario antipopular o transformar el régimen democrático.

⁷² Lechner, Norberto, “La búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina” en *Sociología* año 7, numero 19, Mayo-Agosto de 1992, p.12

Ahora bien el régimen autoritario parecía cada vez más difícil lograr su gobernabilidad porque el surgimiento de nuevos actores y el avance de la comunicación señalaron la necesidad de mayor cantidad de represión para desestructurar a la sociedad. La represión es una manera rápida para recuperar rápidamente su estabilidad política. Sin embargo, hacer mayor represión significaría, como señalamos anteriormente, mayor acumulación de las tensiones internas que puede llegar al momento de no poder controlar. Además, la severa crisis económico de 1989 permitía una mayor pérdida de la legitimidad de la clase capitalista, dificultando recuperar su economía por el cambio de la actitud de los Estados Unidos hacia los países de América Latina.

Por lo tanto, podemos decir que la opción de seguir el régimen autoritario en los países de América Latina, ya no es aplicable.

La otra opción es transformar del régimen autoritario hacia el régimen democrático, es decir "la transición a la democracia". Quizá esta opción es más aceptable para los países de América Latina, por el cambio de las condiciones mencionadas.

El régimen democrático, como señalamos anteriormente, se basa en las reglas de la mayoría de toda la población para establecer quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones, respetando a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre individuos y grupos. Esto significa, positivamente, un régimen más estable en el largo plazo, que el

régimen autoritario porque el régimen democrático funciona a partir de la idea de la mayoría de la sociedad para su estabilidad política y esto impide la acumulación de la tensión interna, sobre todo, en una sociedad compleja pues “la democracia es la positiva aceptación de la diferencia, de una multiplicidad de voces que aprenden a coexistir pacíficamente”⁷³.

El régimen democrático, sin embargo, aunque difícilmente puede llegar a una inestabilidad que puede llegar al momento de no poder controlar, parece que es difícil lograr una alta estabilidad política y mantener su poder político porque este régimen acepta a toda la población, a participar y demandar a las gestiones gubernamentales, por lo tanto, el gobierno dificulta hacer su función y el ejercicio del poder para lograr su legitimidad.

Además en una democracia representativa, acepta la competencia electoral. Esto permite que los partidos de oposiciones pueden llegar a los puestos de las tomas de decisiones. Entonces los gobernantes tienen mayor probabilidad de dejar sus puestos, o bien hay una mayor probabilidad de la pérdida de la hegemonía del poder político de una persona o un grupo que tenían durante el régimen autoritario.

Por lo tanto, en un régimen democrático, aunque difícilmente puede llegar a una inestabilidad que no se puede controlar, el gobierno debe hacer funciones y el ejercicio del poder con mayor eficacia para lograr su mayor legitimidad, por lo

⁷³ Achard, Diego y Flores, Manuel, op. cit., p. 41

tanto, una estabilidad política y esto es una manera de mantener a los puestos de las tomas de decisiones de su grupos, o bien, de su partido.

En la dificultad de lograr una mayor estabilidad bajo régimen democrático, sin embargo, los países de América Latina pueden tener una mayor posibilidad del desarrollo económico y de la recuperación de la crisis económica porque la condición de tener régimen democrático, o bien, de *good governance*, permite recibir mayor inversión y préstamo de los Estados Unidos, de las organizaciones mundiales etc.

Por lo tanto, a la segunda opción es más aceptable que a la primera para la estabilidad y el desarrollo de los países de América Latina, aunque es difícil de gobernar.

Ahora bien, conforme el avance de la sociedad compleja en un régimen democrático, parece que es difícil lograr una gobernabilidad porque el gobierno debe funcionar y ejercer con mayor eficacia para lograr alta legitimidad, por lo tanto, una estabilidad política. Entonces qué es lo que deben hacer y tener los gobernantes para lograr mayor eficacia y legitimidad que consta a una estabilidad política, o bien para lograr una gobernabilidad.

CONSIDERACIONES FINALES

Ante la perspectiva bimodal que tenían los países de América Latina para lograr la gobernabilidad, tal parece que el rumbo que han tomado se refiere a la transición a la democracia. Por lo tanto en los últimos años, ya sea por la exigencia a nivel interno como el nivel externo, los países de América Latina han realizado elecciones de los puestos de decisiones públicas con el fin de lograr una estabilidad política. Además, ante estas exigencias tienden a enfocar la democracia a la realización de elecciones libres y competitivas garantizando la igualdad, la justicia y la tolerancia de cada uno de votante. En el sistema electoral esto permite que el electorado pueda entrar al escenario político con el fin de justificar los gobernantes y que oriente hacia el régimen democrático que se basa en la participación de la mayoría de la población en las elecciones.

Esta tendencia, sin embargo, no garantiza que la persona, el grupo o bien, el partido que dominaban durante mucho años, permanezcan en los puestos de decisiones públicas y existe “una mayor probabilidad de dejar sus puestos a causa de las elecciones”⁷⁴.

Con lo cual podemos presumir que los gobernantes necesitan dar buen resultado de sus gestiones para que su grupo y/o su partido garantice a permanecer a los puestos de decisiones públicas.

⁷⁴ Buendía. op. cit., p.3

Sin embargo, un Estado donde tiene una tendencia hacia sociedad compleja realizando elecciones libres y competitivas con la libertad, igualdad, justicia, tolerancia etc., es más difícil sacar buen resultado porque esta tendencia permite que cada uno de los actores observen y critiquen la gestión gubernamental para poder buscar su beneficio, y además, que los partidos de oposiciones demanden y critiquen continuamente a las gestiones públicas para ganar la elección con el fin de lograr los puestos de decisiones públicas.

Por lo anterior, un Estado donde tiene esta tendencia surge una mayor demanda hacia el gobierno, lo cual puede suceder una sobrecarga de demanda, o bien como dice Huntington, puede suceder el problema de la gobernabilidad.

La idea de sobrecargo, sin embargo, puede ser un pretexto de los gobernantes debido a que el sobrecargo de demandas significa que el gobierno no puede responder todas las demandas, o en otra palabra, no tiene la capacidad de responder las demandas. Entonces, a decir la transición a la democracia surge el problema de la gobernabilidad entendiéndose que la transición a la democracia necesita mayor capacidad de gobernar.

Mencionamos que la capacidad de gobernar necesita tres elementos: liderazgo, experiencia y el conocimiento, y además, estos tres elementos no pueden ser de forma separada, aislada o ni interactuar porque sin liderazgo, los conocimientos y la experiencia sólo pueden producir un buen asesor, o al contrario tener liderazgo

sin conocimientos y experiencias, produce sólo cabecilla: es incapaz de producir un líder estadista.

Tampoco, no puede ser que un gobernante tenga liderazgo y experiencia pero no tiene conocimiento. Este caso existen la mayoría de los políticos anteriores y actuales porque ellos son (o eran) proclive al inmediatismo, la micropolítica, y a un exceso de confianza en el arte, con menosprecio de métodos de gobierno aunque algunos si tienen buenas formación académica y buen nivel intelectual. Es cierto que la mayoría de los políticos es y ha sido la persona inteligente y puede tener experiencia y desarrollar su liderazgo, pero posee una formación intelectual departamentalizado como abogados, economistas, ingeniero, sociólogos y otros profesionales especializados en alguna disciplina vertical.

Sin embargo, como mencionamos anteriormente, los problemas que enfrentan el gobierno cruzan horizontalmente todas las especialidades*. Es cierto que las decisiones exigen un soporte de conocimientos especializado vertical, pero además se necesitan un conocimiento de transversal de las ciencias y técnicas de gobierno. Por lo anterior, el conocimiento para la capacidad de gobernar no es un conocimiento vertical departamentalizado sino un conocimiento de las ciencias y técnicas del gobierno, o bien como Matus dice, un conocimiento de "la teoría del Juego Social" que casi no estudia ningún lado ni en las Universidades de los países de América Latina.

* Observe el esquema que señalamos en el pagina 37

Entonces propongo una escuela donde pueda aprender y construir la teoría de Juego social. La construcción de tal teoría está en etapa embrionaria y apunta al desarrollo de la teoría de análisis de problemas cuasiestructurados, de la teoría de la acción en ámbitos complejos de múltiples dimensiones, el análisis de sistemas complejos multiplicidad de recursos escasos, el análisis de situaciones, el análisis estratégico, la planificación estratégica pública, el análisis de la incertidumbre, la teoría de las macroorganizaciones, el fundamento de las apuestas sociales, el monitoreo y evaluación de la gestión pública, el estudio de actores, la simulación histórica, los juegos de simulación y varias otras disciplinas que puedan desarrollar las ciencias y técnicas de gobierno.

De todos modos, si los gobernantes tienen la capacidad de gobernar no habrá el problema de la gobernabilidad. O bien, el problema de la gobernabilidad existe cuando los gobernantes no tienen la capacidad de gobernar o de responder las demandas de los ciudadanos.

Entiendo la idea de gobernar como el intercambio virtuoso y constante de conocimiento del saber público (eficacia) por parte del gobernante, con su responsabilidad ante el ente gobernado que entienda y sea capaz de generar una opinión basada en el conocimiento de la cosa pública (legitimidad) que produzca la regeneración constante y permanente de esta relación (gobernabilidad)

El concepto de gobernabilidad no sólo se puede entender en la acción de coaccionar y ejercer el poder sino también debe de verse superada por dicha

relación donde los métodos o las normas no superen ni substituyan el intercambio entre gobernantes y gobernados el cual debe estar basado en el conocimiento.

Hemos hecho un énfasis constante de la necesidad de encausar las diferentes demandas que permitan el desahogo de los diferentes problemas sociales a fin de superar el problema de la gobernabilidad y lograr la estabilidad. Pero por otro lado no se debe temer a la activación de la sociedad civil la cual busque mecanismos para la satisfacción de sus demandas. En este punto intermedio es donde podemos encontrar ese intercambio virtuoso que permita la estabilidad y precisamente es ahí donde se encuentra la superación del crisis de la gobernabilidad y la regeneración constante del pacto social que permite la estabilidad política.

Bibliografía

- Achard, Diego y Manuel, Flores, Gobernabilidad: un reportaje de América Latina, Ed. FCE, México D. F., 1997
- Aguilera del Prat, C. R. Y Vilanova, P., Temas de ciencia política, Ed. PPU, Barcelona España 1987
- Alcántara Saez, Manuel, Gobernabilidad, Crisis y Cambio, Ed. FCE, México, 1994
- Bobbio, Norbert, El diccionario de política, Tomo I y II, Ed. Siglo XXI, México D.F., 1991
- Bobbio, Norbert, El filósofo y la política, Ed. FCE. México, 1996
- Bobbio, Norbert, Liberalismo y democracia, Ed. FCE, México D.F., 1989
- Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la política, Ed. FCE, México, 1997
- Buendía, Jorge, “Estabilidad política, aversión al riesgo y competencia electoral en transiciones a la democracia” en documento de trabajo, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México D. F., 2000
- Camou, Antonio, Gobernabilidad y Democracia, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México D.F., 1995
- Crozier, S. Huntington y J. Watanki, “La gobernabilidad de las democracias” en CIDE, Cuadernos Semestrales, 2-3 (1977-1978)
- Flisfisch, Angel, “Gobernabilidad y consolidación democrática”, en Revista Mexicana de Sociología, No.3, julio-septiembre, Ed. UNAM, México D.F., 1989
- Lechner, Norberto, “La búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina” en Sociología año 7, número 19, Mayo-Agosto de 1992

- Martínez Silva, Mario, Diccionario de política y administración pública, Ed. Colegio de Licenciados en ciencias políticas y administración pública, A.C., México, 1978
- Matus, Carlos, Los tres cinturones del gobierno, Ed., Fondo Editorial Altadir, Caracas, Venezuela, 1997
- Meyer, Lorenzo, Liberalismo autoritario, Ed. Océano de México, México D.F., 1995
- Miliband, Ralph, El Estado en la sociedad capitalista, Ed. Siglo XXI, México D.F., 1983
- Nohlen, Dieter, Sistema electoral y Gobernabilidad, Ed. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona, España, 1992
- Rial, Juan, "Gobernabilidad partidos y reforma política en Uruguay", en Revista Mexicana de Sociología, No. 2, abril-Junio, Ed. UNAM, México D.F., 1988
- Shimomura Yasutami, "Keizai haten to *good governance*" (Desarrollo económico y Good governance) en Kokusai kyoryoku kenkyu (Investigación de colaboración Internacional) Vol. 14 No.1, Ed. JICA, Tokio Japón, abril de 1998
- Tomassini, Luciano, Estado, Gobernabilidad y Desarrollo, Monografía No. 9, Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1993
- Ziccardi, Alicia, Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad capital, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1998