

**“GOBERNABILIDAD”
VERSUS
DEMOCRACIA PLURALISTA**

Nancy Ochoa Antich

**“GOBERNABILIDAD”
VERSUS
DEMOCRACIA PLURALISTA**

Nancy Ochoa Antich



**ABYA
YALA**

Ediciones
Abya-Yala

Quito-Ecuador
2003

“Gobernabilidad” versus Democracia pluralista

Nancy Ochoa Antich

1a. Edición Ediciones ABYA-YALA
12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfono: 2506-247/ 2506-251
Fax: (593-2) 506-255
E-mail: editorial@abyayala.org
Sitio Web: www.abyayala.org
Quito-Ecuador

Impresión Docutech
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-22-317-7

Impreso en Quito-Ecuador, 2003

ÍNDICE

Introducción.....	7
Capítulo 1. La democracia pluralista.....	13
1.1. Regla de la mayoría.....	13
1.2. Estado de derecho.....	14
1.3. Democracia directa.....	15
1.4. Democracia representativa.....	16
1.5. Corporativismo.....	18
1.6. Élités y democracia.....	19
1.7. Policracia.....	20
Capítulo 2. El orden político.....	25
2.1. Tipos de modernidad.....	26
2.2. Centralización de la autoridad y expansión de la participación política.....	29
2.3. Las sociedades pretorianas.....	31
2.4. El soldado como constructor de instituciones políticas.....	34
2.5. Los partidos políticos.....	36
2.6. Comunidad política: orden público legítimo.....	39
2.7. Institucionalización y poder.....	41
2.8. Modernización e inestabilidad.....	42
2.9. Forma de gobierno y orden político.....	45
Capítulo 3. La democracia ingobernable.....	51
3.1. Guerra fría y democracia pluralista.....	52
3.2. Democracia: bonanza o recesión.....	54
3.3. Anomia o pretorianismo.....	57

3.4. Las disfunciones de la democracia.....	58
Capítulo 4. La gobernabilidad.....	61
4.1. Ingovernabilidad.....	61
4.2. <i>Governance</i>	64
4.2.1. Manejo del sector público.....	65
4.2.2. Rendición de cuentas.....	68
4.2.3. Descentralización.....	69
4.2.4. Información y transparencia.....	70
4.3. Gobernabilidad democrática.....	71
4.4. La gobernabilidad como problema.....	76
4.4.1. Democracia y gobernabilidad.....	76
4.4.2. La definición de Michael Coppedge.....	78
4.4.3. La gobernabilidad electoral.....	79
4.4.4. Gobernabilidad y participación.....	80
Conclusiones.....	85
Bibliografía.....	93

INTRODUCCIÓN

La siguiente investigación parte de la hipótesis de que el discurso de la gobernabilidad se opone a los principios teóricos de la democracia pluralista.

La palabra se encuentra en el “Informe a la Comisión Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias” intitulado *La Crisis de las Democracias*, escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki en 1975, acerca de los Estados Unidos, Europa occidental y Japón.

En inglés se dice allí *governability*, con un significado un poco diferente al de *governance*, que han utilizado en fechas más recientes algunos organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), para dar soluciones políticas a los países considerados problemáticos en Asia, África y América Latina.

Pretendo argüir que las ideas expuestas en el “Informe a la Comisión Trilateral” no se refieren solamente a una situación coyuntural por la que atravesaban Estados Unidos, Europa occidental y Japón. En dicho documento se mantiene una posición contraria a la democracia

pluralista, similar a la de Samuel Huntington en su libro de 1968, *El orden político en sociedades en cambio*.

Trataré de mostrar que la diferencia de países no cambia el problema de fondo, que es la crítica a cierto funcionamiento democrático, responsable de la ingobernabilidad, según el referido discurso. En los miembros de la Comisión Trilateral habría que superar la democracia pluralista, mientras que en América Latina, Asia y África habría que evitarla.

La relevancia de Huntington se debe a la similitud entre el significado de “gobernabilidad” en el Informe, del cual es uno de los redactores, y el de “orden político” en su obra anterior. Por eso puedo suponer que este discurso tiene allí su origen.

En otro libro suyo, *La Tercera Ola*, escrito alrededor de 20 años más tarde, ya no parece oponerse a la democracia. Entonces analiza el proceso de democratización que tuvo lugar en el mundo desde 1974 a 1990. Es una obra descriptiva sobre una investigación empírica, en el que hay muy poca teoría.

Los países de la “tercera ola”, según las fechas de sus primeras elecciones, son: antes de 1980, España, Portugal, Grecia, Ecuador, India, Nigeria; 1980-1983, Perú, Argentina, Bolivia, Honduras, Turquía; 1984-1987, Uruguay, Brasil, Filipinas, El Salvador, Guatemala, Corea, Granada, Sudán; 1988-90, Paquistán, Polonia, Hungría, Alemania oriental, Checoslovaquia, Rumania, Bulgaria, Nicaragua, Chile, Mongolia.

En el Prefacio se encuentra el siguiente texto sobre *El orden político en sociedades en cambio*, en el que parece disculparse de sus antiguas ideas, consciente de que ellas no son coherentes con su posición posterior: “Escribí ese libro porque pensaba que el orden político era algo positivo. Mi propósito fue desarrollar una teoría general en la ciencia social de por qué, cómo y bajo qué circunstancias el orden se resiste a ser alcanzado”¹. Dice “teoría general”, por lo cual aunque analiza principalmente a los países en modernización, también hay referencias a los modernos, si utilizamos la clasificación de Huntington. Su teoría tiene implicaciones evolucionistas, de manera que los primeros deben alcanzar las características de los segundos.

El cambio de posición se debe seguramente al hecho de que 20 años después, el orden político se había vuelto posible en democracia. Otros pensadores comenzaron a usar la expresión “gobernabilidad democrática”, aunque la palabra tenga implicaciones autoritarias. Todavía en *La Tercera Ola*, aunque en forma menos beligerante que en décadas anteriores, el autor mantiene la idea de que tal régimen suele conllevar desgobierno. “A menudo las democracias están desgobernadas”, ² afirma.

Además, se incluye entre los científicos sociales que “intentaban explicar el arrinconamiento de la democracia ocurrido en los años sesenta y setenta, señalando la inadecuación de ella en los países pobres, las ventajas del autoritarismo para el orden político y el crecimiento económico”.³ Entonces, en las naciones en modernización, el orden político (la gobernabilidad, diríamos ahora) está reñido con la democracia pluralista, como tam-

bién lo está, por otros motivos, en las modernas, según el “Informe a la Comisión Trilateral”.

La obra más reciente de Huntington, *El choque de civilizaciones* (primera edición en español, 1997), presenta a grandes rasgos una tesis geopolítica basada en algunos criterios étnicos, según los cuales las culturas deben mantener su identidad y separación. Hace una crítica a la actual pluralidad cultural de los Estados Unidos, y cuestiona la migración de ciudadanos de los países pobres a los ricos, que es una de las características más sobresalientes del mundo de hoy.

Mientras que sus ideas sobre el orden político se refieren al contexto de la guerra fría, las del choque de civilizaciones cobran sentido una vez terminada ésta, cuando el enemigo ha dejado de ser el comunismo y lo son personajes de culturas no europeas, como Saddam Hussein.

Este tema no está íntimamente relacionado con la presente investigación. Sin embargo, vale la pena señalar que la posición ideológica de su autor no difiere de la de años anteriores. Se podría afirmar que los argumentos de dicho libro son conservadores, anti-cosmopolitas; no parecen apoyar la liberalización del comercio y la globalización.

Como veremos en el capítulo 1, hay una vinculación teórica entre el liberalismo y la democracia pluralista. Huntington se opone a esta última porque le parece que atenta contra el orden político o la gobernabilidad. Habría que profundizar las diferencias entre esas doctrinas,

por ejemplo, en autores europeos del siglo XIX, pero ello rebasa los límites de la presente investigación.

Desarrollaré los siguientes puntos: 1. La democracia pluralista, según Norberto Bobbio y Robert Dahl, con alguna referencia a *La Tercera Ola*. 2. Los argumentos de Samuel Huntington en *El orden político en sociedades en cambio*. 3. Las tesis del “Informe a la Comisión Trilateral”. 4. Qué se entiende por “gobernabilidad” en algunos escritos sobre el tema. 5. Conclusiones.

Notas

- 1 Huntington, Samuel. *La Tercera Ola*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1994, Pág. 15.
- 2 Ibid. Pág. 39.
- 3 Ibid. Pág.37

LA DEMOCRACIA PLURALISTA

El objetivo de este capítulo es el de exponer los principios teóricos de la democracia pluralista, para confrontarlos luego con los argumentos de *El orden político en sociedades en cambio* y del “Informe a la Comisión Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias”. Si el discurso de la gobernabilidad proviene de esas obras y los argumentos que hay en ellas son opuestos a tales principios, entonces habré demostrado la hipótesis de la presente investigación.

1.1. Regla de la mayoría

Según Norberto Bobbio, una democracia se diferencia de cualquier forma de gobierno autocrático por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.¹ Además, hay democracia cuando ese poder o derecho de tomar decisiones colectivas es atribuido a un número muy elevado de miembros del grupo. Un proceso de democratización consiste en un aumento progresivo del número de individuos que tienen derecho al voto.

La regla fundamental es la de la mayoría, con base en la cual se consideran decisiones colectivas y obligatorias para todos, las que son tomadas al menos por la mayoría de votantes.² La democracia moderna es un régimen en el que todos los adultos tienen derechos políticos, es decir, en el que existe el sufragio universal. El ciudadano es el individuo que tiene derecho al voto.

Para Samuel Huntington, en su obra *La Tercera Ola*, la democracia también se caracteriza por las elecciones competitivas, que permiten a los gobernados seleccionar a sus gobernantes.³

1.2. Estado de derecho

El individuo que tiene derechos inviolables, como la libertad de opinión, reunión, asociación, etc., es el sujeto básico de la democracia, el fundamento del Estado liberal, que ejerce el poder sub lege (sometido a la ley), supuesto no sólo histórico sino también jurídico del régimen democrático.⁴

Tres aspectos confluyen en la concepción individualista del Estado:

- a) El contractualismo de los siglos XVII y XVIII, que parte de la hipótesis de que antes de la sociedad política existía una situación de naturaleza en la que los soberanos eran los individuos libres e iguales, por lo cual el Estado es un producto artificial de la voluntad.
- b) La economía política, es decir, un análisis de las relaciones sociales cuyo sujeto es una vez más el in-

dividuo, el *homo oeconomicus* que, según Adam Smith, persigue el interés propio y, sin proponérselo, promueve el interés social.

- c) La filosofía utilitarista de Bentham y Mill, según la cual el único criterio para fundamentar una ética objetiva es partir de condiciones como el placer y el dolor, de manera que el bien común es la suma de los bienes individuales o la felicidad del mayor número.⁵

1.3. Democracia directa

La consecuencia extrema del individualismo podría ser el régimen de los antiguos griegos, según el cual todos los ciudadanos deben participar en todas las decisiones que les atañen. Sus instituciones son la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios y el referéndum.

Pero Bobbio nos habla de una paradoja: no sólo que la democracia directa es imposible en sociedades complejas, sino que es indeseable, “desde el punto de vista del desarrollo ético e intelectual de la humanidad”.⁶

Para la filosofía liberal, es indeseable que los intereses humanos sean reducidos a los de la polis, que todo sea política, que el individuo se resuelva en el ciudadano, que la esfera privada se disuelva en la esfera pública. “El ciudadano total y el Estado total son dos caras de la misma moneda”, propias de gobiernos autoritarios y no de democracias. “Quizás al único tipo humano al que le quede el calificativo de ciudadano total es al revolu-

cionario; pero las revoluciones no se hacen aplicando las reglas del juego democrático".⁷

1.4. Democracia representativa

Si la democracia directa es un tipo de totalitarismo, para que ese régimen sea auténtico, debe ser representativo. Debe haber individuos que vean la política desde afuera con el fin de que puedan controlarla.

Ya que esta forma de democracia trae como consecuencia la intermediación entre el individuo y el gobierno, no es raro que los grupos se hayan vuelto los sujetos políticamente relevantes: las grandes organizaciones, las asociaciones de la más diferente naturaleza, los sindicatos de las más diversas actividades, los partidos.⁸ Pero la conclusión coherentemente liberal sería que en esos grupos los individuos no deben perder su autonomía de conciencia. Como sus opiniones son múltiples, el pluralismo es el resultado lógico.

Refiriéndose a ciertos orígenes de la democracia moderna, Maquiavelo y Rousseau específicamente, dice Bobbio que el modelo ideal de la sociedad democrática era centrípeta. La realidad que tenemos ante nosotros es centrífuga, no tiene un solo centro de poder (la voluntad general), sino muchos, y merece el nombre, en el que concuerdan los estudiosos de la política, de sociedad policéntrica o poliárquica (o en términos más fuertes pero no por ello menos apropiados, policrática). El Estado basado en la soberanía popular, que fue ideado a imagen y semejanza del príncipe, fue un modelo monista. La realidad que subyace en los gobiernos democráticos es pluralista.⁹

Se podría concluir que la sociedad centrífuga es más democrática que la propuesta de Maquiavelo o el ideal de Rousseau. A pesar de ser italiano, Bobbio expone una teoría de la democracia cercana a las doctrinas anglo-sajonas, más pluralistas que la de los países de Europa continental. Por ello coincide con la poliarquía de Robert Dahl. Probablemente la gran influencia de los Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX ha producido efectos en los teóricos a nivel mundial.

Este autor hace mayor hincapié en la igualdad de los ciudadanos en la democracia, aunque se podría decir que ella está implícita en la concepción liberal del individuo y en el sufragio universal. “El gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias entre ellos”.¹⁰ Todos deben tener las mismas oportunidades para formular sus demandas y manifestarlas públicamente.

Las dos dimensiones de los regímenes políticos son el debate público, que puede ser para una parte pequeña o grande de la población, y la capacidad de representación. Esta última es proporcional al número de ciudadanos que gocen del derecho a votar en elecciones libres. “Las poliarquías son democracias muy representativas a la vez que francamente abiertas al debate público”.¹¹

Aunque sus políticos no provengan de todos los grupos sociales y económicos de un país, el sufragio universal y la competencia electoral producen parlamentos más representativos que en ningún otro régimen.

1.5. Corporativismo

La democracia representativa no sólo contradice a la directa, sino también a la defensa de intereses particulares. que caracteriza al corporativismo. Uno de los principios democráticos es la prohibición del mandato imperativo, según el cual el representante del interés general no puede estar obligado a satisfacer los deseos de sus representados o votantes.

La disciplina de partido tampoco cumple este principio. Aquellos que a veces huyen de ella aprovechando el voto secreto, “¿no han sido calificados como “franco-tiradores”, es decir, como réprobos expuestos a la censura pública?”.¹²

También en el neocorporativismo europeo los fines particulares predominan sobre el interés general. Tal sistema está caracterizado por una relación triangular en la que el gobierno, representante de los intereses nacionales, interviene únicamente como mediador entre las partes sociales y, a lo más, como árbitro del respeto de los acuerdos.¹³ Es erróneo llamar “gobernabilidad” a una situación así, ya que la palabra proviene del “Informe a la Comisión Trilateral” y éste considera al neocorporativismo “ingobernabilidad”.

Dicho término tiene un significado similar a la expresión “orden político” en la obra clásica de Samuel Huntington, en este caso como crítica al caos corporativo o pretoriano de los países en modernización. En su afán de hacer prevalecer el interés general, estas propuestas pretenden establecer un régimen monista, que

no sería democrático en el sentido liberal o pluralista de Bobbio y Dahl.

Según el contractualismo y el utilitarismo, el individuo está llamado a defender el interés general. No es correcto que un grupo se imponga a la conciencia, sea sindicato, gremio o partido. La conducta corporativa podría ser superada mediante acciones individuales desinteresadas. Más utópico es concebir a un grupo desprendido de sus intereses particulares. La autonomía de la conciencia individual debe sustentar tanto la actuación ética de los gobernantes como el control político que puedan ejercer los gobernados.

1.6. Élites y democracia

Afirmar que hay Estado y sociedad civil, es otra manera de decir que hay vida privada, indispensable para la democracia. Por tanto, es normal que los gobernantes constituyan una élite. Bobbio parafrasea a Schumpeter cuando señala que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites sino su presencia numerosa y la competencia entre ellas por la conquista del voto popular. “La diferencia entre ese régimen y una autocracia es aquélla entre los gobernantes que se proponen y los que se imponen”.¹⁴

La democracia no es antitética con la tecnocracia, ni con la burocracia. El ciudadano común no tiene que ser experto en temas especializados. Basta con que tenga educación política para que pueda estar al tanto de las diversas fuerzas que compiten por el poder, pueda elegir de acuerdo con su conciencia y sepa exigir un buen gobierno. Además, Bobbio señala que el Estado burocrá-

tico o “benefactor” ha sido la respuesta a una demanda proveniente de abajo, es decir, a una petición democrática.¹⁵

Al mostrar que el gobierno de las élites no es necesariamente autoritario, se debe hacer hincapié en que sí lo es la falta de transparencia en las decisiones de los gobernantes. En contraposición a las teorías de la razón de estado y sus *arcana imperii*, la democracia requiere la publicidad de los actos gubernamentales para que el ciudadano pueda controlarlos.

1.7. Policracia

El pluralismo se aplica también a los espacios en los que se ejerce un poder que toma decisiones obligatorias para todo el grupo.¹⁶ El incremento del derecho de los individuos a participar en las resoluciones que les atañen, lo considera Bobbio un paso de la democracia política a la social.

“Democracia social” no significa un mejoramiento de las condiciones económicas de las clases desposeídas. El sustantivo no puede perder su sentido de “gobierno”, “poder”, o lo que es lo mismo, toma de decisiones públicas.

Un proceso de democratización no consiste en un cambio de la democracia representativa a la directa, sino en una extensión del poder ascendente, el cual (a diferencia del poder burocrático que es descendente), se ejerce en todos los niveles, ya sea local, regional o estatal, en nombre del individuo en cuanto ciudadano.¹⁷

Dicho proceso es el paso de la democracia política a la social, o sea que el poder ascendente, que hasta ahora sólo había ocupado el campo del Estado (y de las pequeñas, con frecuencia políticamente irrelevantes, asociaciones voluntarias), se extiende a la sociedad civil en sus diversas articulaciones, “desde la escuela hasta la fábrica”.¹⁸

Una vez que se ha conseguido el voto universal, el indicador del desarrollo democrático ya no puede ser el número de personas que tienen ese derecho, sino el número de lugares, diferentes de las sedes políticas, donde se lo ejerce. El criterio del grado de democratización “ya no debe ser el de “quién” vota, sino el de “dónde” vota”.¹⁹

Hablamos de un Estado que es al mismo tiempo democrático y policrático.²⁰ Democracia y pluralismo no son idénticos, pero pueden coincidir y complementarse contra el abuso de poder. La teoría de la primera toma en consideración el poder autocrático, es decir, el que “parte desde arriba”, y concluye que la solución debe ser su ejercicio “desde abajo”. El pluralismo observa el poder monocrático, “que se concentra en una sola mano”, y considera que el remedio es distribuirlo.²¹

Por ejemplo, la república de Rousseau es a la vez democrática y monocrática, la sociedad feudal es al mismo tiempo autocrática y policrática, la monarquía absoluta es simultáneamente monocrática y autocrática. La democracia es el Estado en el que la lucha para evitar el abuso de poder se desarrolla en dos frentes, contra el que se ejerce “desde arriba en nombre del poder desde

abajo” y en oposición al que se encuentra concentrado a favor de su distribución.²²

El mejor control del poder es el que se aplica recíprocamente entre los grupos que representan a los diversos intereses. El tema del disenso está relacionado con lo anterior, pues en una democracia policrática, éste no sólo es lícito sino necesario, como lo es también la competencia. Se requiere consenso sobre las reglas del juego y en todo lo demás el acuerdo de la mayoría implica el disenso de la minoría.

En su obra de los años 90 Huntington afirma que: “En las democracias, los productores electos de decisiones no ejercen la totalidad del poder; lo comparten con otros grupos de la sociedad”.²³

Veremos inmediatamente que en *El orden político en sociedades en cambio*, en su afán de conseguir una comunidad política, propone la concentración del poder. Por eso, los países comunistas son ejemplos constantes en dicho libro. El poder del que nos habla es descendente: autocracia y monocracia. La propuesta es similar a la de Maquiavelo y Rousseau, la de una sociedad monista. Sus argumentos contra el pretorianismo se justifican democráticamente por la prohibición del mandato imperativo, pero la alternativa pretende neutralizar lo más posible el disenso, que es un rasgo indispensable de la democracia pluralista.

Notas

- 1 BOBBIO, NORBERTO. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986. Pág. 24.
- 2 Ibid. Pág. 25.
- 3 HUNTINGTON, SAMUEL. *La Tercera Ola*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1994. Págs. 19-20.
- 4 BOBBIO, NORBERTO. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986. Pág. 26.
- 5 Ibid. Págs. 28-29.
- 6 Ibid. Pág. 50.
- 7 Ibid. Pág. 51.
- 8 Ibid. Pág. 29.
- 9 Ibid. Pág. 30.
- 10 DAHL, ROBERT. *La Poliarquia. Participación y Oposición*, Madrid, Tecnos, 1989. Pág. 13.
- 11 Ibid. Págs. 15-18.
- 12 BOBBIO, NORBERTO. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986. Pág. 32.
- 13 Ibid. Pág. 32.
- 14 Ibid. Pág. 34.
- 15 Ibid. Pág. 43.
- 16 Ibid. Pág. 34.
- 17 Ibid. Pág. 62.
- 18 Ibid. Pág. 63.
- 19 Ibid. Pág. 65.
- 20 Ibid. Pág. 69.
- 21 Ibid. Pág. 69.
- 22 Ibid. Pág. 69.
- 23 HUNTINGTON, SAMUEL. *La Tercera Ola*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1994. Pág. 23.

EL ORDEN POLÍTICO

El propósito ahora es el de analizar exhaustivamente la obra clásica de Huntington. Trataré de mostrar que el significado de “orden político” se parece al de “gobernabilidad” y que los argumentos de este libro se oponen a los principios teóricos de la democracia pluralista, principalmente porque giran alrededor de la concentración del poder.

El autor sigue la concepción de modernidad de Talcott Parsons en *El sistema de las sociedades modernas*. Me refiero básicamente a la idea de diferenciación estructural, que permite argüir en favor de la autonomía de lo político.

Esta tesis constituirá un giro en las ciencias sociales contemporáneas, al abandonar el economicismo marxista, y será el supuesto implícito en la búsqueda de gobernabilidad de las últimas décadas del siglo XX. Tal discurso supone que las soluciones a los múltiples problemas de una sociedad se encuentran en lo político-institucional. Por eso, las prácticas inspiradas en él descuidan los

aspectos socio-económicos y la mutua relación entre los diversos componentes.

2.1. Tipos de modernidad

El argumento fundamental del libro es que la modernidad social no trae como consecuencia automática la modernidad política, sino todo lo contrario. La primera implica: urbanización, alfabetismo, industrialización, intensificación de las comunicaciones y de los medios de difusión masivos.

La segunda se caracteriza por: racionalización de la autoridad, soberanía externa del Estado frente a influencias transnacionales, soberanía interna del gobierno nacional ante los poderes locales y regionales, centralización y acumulación del poder en instituciones legislativas nacionales debidamente reconocidas, diferenciación de nuevas funciones políticas y el desarrollo de estructuras especializadas para ejecutarlas,¹ expansión de la participación política y desarrollo de nuevas instituciones -los partidos- para organizarla.

Según Huntington, es un hecho que en Asia, África y América Latina hay modernidad social y sin embargo, la democracia, la estabilidad, la diferenciación estructural y la integración nacional están muy lejos de conseguirse, pues se han sucedido los golpes militares y los gobiernos autocráticos.

El argumento de fondo es que la modernidad social produce un aumento de la conciencia de los propios intereses por parte de los diversos sectores. Ella ha exacerbado, por ejemplo, los movimientos fundamentalistas en

el Oriente Medio y el tribalismo en África, ya que los grupos étnicos o religiosos, que habían convivido pacíficamente en la sociedad tradicional, son incitados al conflicto.² Aumenta la participación, pero no la institucionalización, por lo cual no se puede hablar de que hay un sistema político moderno.

No obstante, hay ambigüedad en el texto. Varias frases parecen sostener que es la participación lo que caracteriza a una estructura política moderna, comparada con una tradicional. “En alguna medida, los sistemas de gobierno modernos se diferencian de los tradicionales por su nivel de participación política. Los sistemas desarrollados se distinguen de los subdesarrollados por su nivel de institucionalización política”.³

Pueden darse estructuras de gobierno con un alto grado de participación política, cuyo grado de institucionalización sea bajo (tal es el caso de un sistema de masas, como el de la Argentina) o alto (por ejemplo, un sistema de participación, como el de la Unión Soviética), según el cuadro de la página 81.

Parece que una estructura política de masas es moderna, pero subdesarrollada y una de participación es también moderna y desarrollada. La primera es pretoriana, pero también lo es la oligárquica (tradicional) y la radical (transicional).⁴ Entonces, ¿puede haber un sistema político moderno y pretoriano al mismo tiempo? Sería más claro afirmar que es socialmente moderno, pero políticamente en modernización porque su nivel de participación es más alto que el de institucionalización, por lo

cual se justificaría que esta última fuera promovida por una élite.

Las “sociedades en cambio” a las que se refiere el título de la obra han logrado modernidad social, pero no política, pues al elevarse la conciencia de los diversos sectores, la movilización espontánea de la gente sobrepasa el nivel de institucionalización. A medida que aumenta la participación; la complejidad, autonomía, adaptabilidad y coherencia de las instituciones políticas deben crecer también, si se quiere mantener la estabilidad.⁵ El autor llama “cívicos” a estos sistemas y “pretorianos” a los que poseen la situación inversa.

La inestabilidad de estos últimos se debe a que las fuerzas sociales promovidas por la modernidad actúan directamente en la esfera política, sin la mediación de instituciones. Éstas constituyen las condiciones de posibilidad de la defensa de los intereses públicos. Sin ellas, los diversos sectores - y por tanto, también los gobernantes- actúan por sus propia motivaciones, y no tienen en cuenta el interés general.

La diferencia entre los países en modernización y los modernos es la debilidad o fortaleza de sus instituciones políticas, por lo cual forman parte del mismo grupo tanto las democracias de “occidente” como los países comunistas, mientras que los de Asia, África y América Latina son inclasificables en cuanto a su forma de gobierno, ni democracias constitucionales, ni dictaduras comu-

nistas, pues “su característica distintiva es la fragilidad y fugacidad de todas sus formas de autoridad”.⁶

La modernidad social se relaciona con el pretorianismo y éste con la movilización de la clase media. A la vez que ella participa, también lo hacen los trabajadores urbanos y el campesinado. Ésta es una sociedad carente de instituciones que vinculen las actividades y deseos políticos del pueblo con los objetivos y decisiones de sus líderes. Su forma característica es el movimiento de masas que combina acciones violentas y no violentas, legales e ilegales, coercitivas y persuasivas.⁷

2.2. Centralización de la autoridad y expansión de la participación política

La institucionalización conlleva la concentración del poder en el argumento de Huntington. La centralización de la autoridad debe realizarse antes que la expansión de la participación. De lo contrario, la movilización popular se da sin instituciones políticas y la consecuencia es el pretorianismo.

Sin embargo, esta última situación ocurrió en los Estados Unidos porque se mantuvo la herencia medieval de los Tudor. Sucedió justamente lo que el autor considera inconveniente en los actuales países en modernización. En éstos las diferencias que separan a ricos y pobres, a la élite moderna y la masa tradicional, contrastan en forma notable con “la agradable uniformidad del estamento único que existía en la América (Huntington quiere decir “Estados Unidos”) del siglo XVIII”. Como se lo hizo entonces en Europa, en los actuales países en

modernización sólo una autoridad poderosa y centralizada puede combatir las brechas sociales.⁸

Los Estados Unidos nacieron modernos por ser igualitarios, mientras que las naciones latinoamericanas, por ejemplo, mantuvieron una estructura social básicamente feudal. Un sistema político antiguo es compatible con una sociedad moderna, pero no con la modernización de una sociedad tradicional.

Las instituciones republicanas copiadas de otros lugares debilitaron a nuestros gobiernos, que hasta ahora han carecido de la autoridad necesaria para modernizar la estructura social. Tenemos instituciones demasiado frágiles, difusas y dispersas para que puedan producir cambios fundamentales. Éstos sólo han sido realizados por procesos revolucionarios, como los de México y Cuba. La necesidad fundamental de los países en modernización “es la acumulación y concentración del poder, no su dispersión, y esa lección se puede aprender en Moscú y Pekín, no en Washington”.⁹

Aquí encuentro falta de coherencia. Si los países latinoamericanos han mantenido una estructura social casi feudal, entonces no son socialmente modernos, como lo sostuvo antes Huntington. De los Estados Unidos se podría argüir, no que tenían modernidad social e instituciones políticas medievales, sino que han tenido un sistema democrático que les ha permitido ir construyendo una sociedad más equitativa. Se puede afirmar que en América Latina sí ha habido concentración del poder político en pocos grupos, por lo cual la dificultad ha sido la expansión.

El autor reitera constantemente que las revoluciones comunistas en los países en modernización consiguen la centralización de la autoridad necesaria para ir produciendo luego la expansión de la participación. ¿Se logró tal cosa en los países comunistas o en México, que es otro ejemplo utilizado en el libro? De ninguna manera. Al no establecerse mecanismos democráticos de contrapeso al poder, éste prolonga su concentración y se corrompe. Un sistema político de autoridad centralizada nunca produce la expansión, por lo cual tampoco puede mantener indefinidamente la estabilidad. Tarde o temprano los sectores excluidos de la participación rompen el orden establecido.

También hay que preguntarse por qué Huntington insiste en poner de ejemplo a las sociedades comunistas, siendo un autor de ideología conservadora. Es claro que su objetivo en los años 60 no era que el comunismo triunfara en los países en modernización, sino todo lo contrario, establecer en ellos sistemas políticos de poder concentrado que impidieran tal éxito. Por esa razón propone regímenes militares, como la mejor garantía para evitar una revolución.

2.3. Las sociedades pretorianas

Cuando el poder se dispersa, se produce el pretorianismo. Los frecuentes golpes de estado han constituido una característica de los países en modernización, pero el autor se refiere a una politización general, que no sólo indica la participación de los militares, sino también la de otras fuerzas sociales. “Los países que tienen ejércitos políticos también tienen clero, universidades, buro-

cracias, sindicatos y corporaciones políticos”.¹⁰ El poder está fragmentado, los diversos grupos se enfrentan y no hay intermediarios legítimos para moderar los conflictos.

La obra distingue tres tipos de sociedades pretorianas: oligárquica, radical y de masas. En la primera “la política es una lucha entre camarillas personales y de familia”; en la segunda la competencia entre “grupos institucionales y de ocupaciones” complementa a la que se entabla entre las élites; en la tercera “los movimientos sociales dominan la escena”.¹¹

El tipo oligárquico habría dominado en América Latina en el siglo XIX, pero continúa vigente en algunos países. Podríamos decir que en Ecuador este pretorianismo apenas empezó a ser sustituido por uno radical con las dictaduras militares de los años 60 y 70, pero sigue presente, aunque no de forma pura, en los gobiernos democráticos hasta la actualidad. En el pretorianismo oligárquico “las instituciones sociales están todavía muy poco diferenciadas y es fácil y frecuente que los miembros de la clase gobernante combinen roles políticos, militares, religiosos, sociales y económicos”.¹²

La emergencia de la clase media marca el paso al pretorianismo radical, en el cual el conflicto se vuelve más intenso porque se amplía la participación, los actores crecen en número y sus métodos de acción se hacen más variados. Estas características predominan en el Ecuador que podríamos llamar “petrolero”, ya que el pretorianismo de masas es aquí todavía incipiente y apenas comienza a vislumbrarse en los últimos años con el ascenso del movimiento indígena.

Huntington se refiere a la intervención militar como propia del paso del pretorianismo oligárquico al radical. “La clase media hace su aparición en escena, no con las vestiduras del comerciante sino con los entorchados del coronel”.¹³ Los militares, provenientes de sectores sociales pobres, con oportunidades de educación en su país y en el extranjero, se vuelven receptivos a las ideas de nacionalismo, progreso y moralización administrativa, y se alían con grupos civiles de clase media para realizar golpes de irrupción y producir gobiernos reformistas.

El pretorianismo radical es el más inestable por sus raíces urbanas, de manera que la intervención militar suele ser una respuesta a la intensificación del conflicto social. Lo paradójico es que al mismo tiempo que el golpe es la acción más extrema contra la autoridad política, también es la forma de eliminar otras acciones contra ella y por lo tanto, la manera de restablecerla. “En una situación de intensificación de los conflictos, el golpe militar tiene el efecto inmediato de reducir el nivel de participación, hacer que las fuerzas sociales se retiren de las calles y producir una sensación de alivio y armonía”.¹⁴

Si el gobierno logra movilizar a los sectores rurales, conseguirá neutralizar el desorden. Si no lo hace, “se ve atrapado en la prisión urbana de la inestabilidad y funciona al arbitrio de la plebe ciudadana, la guarnición de la capital y los estudiantes de la Universidad Central”.¹⁵ Por el contrario, si los campesinos se movilizan contra el sistema, se produce una revolución.

El pretorianismo de masas amenaza el poder de la clase media, así como el radical lo hace con el de la oligarquía. Si la participación aumenta sin desarrollar insti-

tuciones políticas efectivas, los militares emprenden esfuerzos para proteger el sistema contra las incursiones de las clases bajas urbanas, realizando los llamados golpes de veto. “Su papel histórico consiste en abrir la puerta a la clase media y cerrarla a la baja.” “En el mundo de la oligarquía, el soldado es un radical; en el de la clase media es un participante y un árbitro; a medida que comienza a erguirse en el horizonte la sociedad de masas, se convierte en el guardián conservador del orden existente”.¹⁶

Los golpes de veto ejercen el efecto más debilitador y corruptor sobre el sistema político porque la responsabilidad y la autoridad quedan separados. Los líderes civiles no cuentan con el poder; los militares no se hacen responsables de las consecuencias de sus acciones, pues saben que pueden devolver el gobierno a los civiles, cuando no puedan enfrentar los problemas.

Huntington se opone a la posibilidad del nasserismo, que tenía bastante acogida en los países latinoamericanos en los años 60, pues considera que son sociedades “demasiado complejas, están muy articuladas, muy avanzadas en el terreno económico, para ser susceptibles de salvación por medio de la reforma militar”.¹⁷

2.4. El soldado como constructor de instituciones políticas

A pesar de lo dicho anteriormente, el autor sí considera que los militares pueden contribuir a que las sociedades superen el pretorianismo e inicien la etapa de lo que él denomina “orden cívico”. Cuando se refiere al desagrado que sienten los altos oficiales por la política

en general y por los partidos en especial, los está invitando a que superen esa actitud.

“Su problema es a menudo más subjetivo que objetivo, pues deben reconocer que el papel de guardianes sólo sirve para corromper aun más a la sociedad que desean purificar, y que el desarrollo económico sin institucionalización política sólo conduce al estancamiento social. Para sacar a sus respectivas sociedades del ciclo pretoriano no pueden permanecer por encima de la política o tratar de detenerla. Tienen que abrirse paso a través de ella”.¹⁸

Da el ejemplo de México como el más notable en cuanto a construcción de instituciones políticas realizada por generales, cuando Calles y otros militares, en la década de 1920, crearon el Partido Revolucionario Nacional. En el contexto de los años 60, con la amenaza de que la Revolución Cubana se extendiera a toda América Latina, la invitación a que los oficiales participen en política busca impedir dicha extensión.

Afirma que la iniciativa de la fuerza armada puede ser la última posibilidad de institucionalización antes de caer en el comunismo. Si esa oportunidad no es aprovechada, el aumento de la participación convierte a la sociedad en un sistema pretoriano de masas. “En un sistema así, la oportunidad de crear instituciones políticas pasa de manos de los militares, apóstoles del orden, a las de otros dirigentes de clase media, apóstoles de la revolución”.¹⁹

Huntington propone un régimen militar que establezca un sistema unipartidario, que concentre y expan-

da el poder, es decir, que produzca la institucionalización política necesaria para que la participación no la rebase.

Por el contrario, mi idea es que las democracias mejoran a través de su práctica, en íntima relación con los cambios sociales, y que los regímenes militares constituyen un detenimiento de ese proceso, el cual debe ser retomado después que los oficiales dejan el poder. La solución al pretorianismo la puede dar la misma democracia.

2.5. Los partidos políticos

Ellos constituyen la institución propia de la política moderna, llamada a organizar la participación de las masas, a sumar intereses, a servir de nexo entre las fuerzas sociales y el gobierno. Ante la inestabilidad de una sociedad pretoriana, un partido político con un alto grado de institucionalización, se convierte en fuente de legitimidad y en requisito de la estabilidad, como en los países comunistas.

Para los actuales países en modernización donde hay que hacer frente simultáneamente a las necesidades de centralizar la autoridad, diferenciar las estructuras y ensanchar la participación, el autor considera que el sistema más adecuado es el unipartidario. “Si Versalles sentó las normas durante un siglo -el XVII- y Westminster durante otro -el XIX-, es muy posible que el Kremlin sea el modelo más pertinente para muchos países modernizadores de este siglo”.²⁰ Según Huntington, el éxito de los países comunistas en lo referente a crear un orden

político se debe a la prioridad que dieron a la organización.²¹

Al final del libro se refiere al hecho de que la modernización social y económica quebranta antiguas pautas de autoridad y destruye las instituciones políticas tradicionales. Ese vacío de poder puede ser resuelto provisionalmente por un liderazgo carismático o un gobierno militar, pero sólo la organización política puede llenarlo en forma permanente. Si las élites establecidas no organizan a las masas por medio del sistema político existente, los grupos disidentes lo hacen para derribarlo.²²

Menciona tres tipos de oposición a los partidos. La conservadora, que es la del monarca o líder que cree que debe gobernar como el padre común de su pueblo. La oposición administrativa, para la cual los partidos se basan en consideraciones irracionales, alejadas del modelo burocrático, cuya meta es la eficiencia y la eliminación de conflictos. Y la oposición populista, que niega la necesidad de estructuras intermedias entre el pueblo y sus dirigentes políticos.

Los partidos son instrumentos contra la corrupción porque reemplazan los intereses privados y fragmentados por un interés público institucionalizado; son medios contra los conflictos y la desunión, pues se convierten en el eslabón que une a diversas fuerzas sociales; constituyen la base para la estabilidad y el cambio ordenado, al regularizar los procedimientos para la sucesión del liderazgo y para la asimilación de nuevos grupos al sistema político. La susceptibilidad a la intervención militar y a la violencia varía en razón inversa a la fuerza de sus partidos.

De esa defensa no es posible colegir una posición democrática pluralista. El último capítulo de la obra lleva por título “Los partidos y la estabilidad política”. La organización partidista no es un fin en sí misma o la forma de garantizar la participación, sino el medio para asegurar el orden o evitar el caos. No es raro, pues, que el autor dé tanta importancia a los sistemas unipartidarios.

En la página 352 pone de ejemplo al partido comunista chino, la Turquía de Mustafá Kemal, México, Túnez, Argelia, así como la Falange española que organizó y movilizó el apoyo a la causa rebelde durante la Guerra Civil e inmediatamente después de ella.²³

Si se analizan algunos cuadros de este capítulo, la conclusión es que los sistemas unipartidarios son más ventajosos para la estabilidad en sociedades en modernización. Cuadro 1: hay menos golpes de estado en países de ese tipo (p. 358). Cuadro 3: hay 19 naciones estables y ninguna inestable con un solo partido; hay 11 países estables y 13 inestables con varios partidos (p. 370). Cuadro 4: hay más golpes exitosos en los sistemas pluripartidarios (p. 371). Cuadro 5: hay nueve naciones con un nivel de alfabetismo menor al 70% que tienen un solo partido institucionalizado y, con ese mismo nivel de alfabetismo, ningún país tiene un sistema de varios partidos (p. 372).

Los sistemas bipartidarios tampoco son convenientes para mantener la estabilidad, ya que incentivan la expansión de la participación y ésta puede producir divisiones incontrolables, a menos que la competencia se limite consciente y voluntariamente a la élite política, como ocurrió en Colombia con el establecimiento del pac-

to conservador-liberal o Frente Nacional (situación a la que se suele llamar “gobernabilidad”, a pesar de la violencia generalizada que ha vivido ese país al mismo tiempo que el mencionado orden político).

El partido excluido del poder tiene el evidente incentivo de movilizar a nuevos votantes en el sistema político, de manera que su rápido ingreso, a consecuencia de la competición entre dos partidos, conduce en ocasiones a golpes militares, en un esfuerzo por limitar la participación y restablecer la unidad.²⁴

Vale la pena preguntarse cuál es la posición de Huntington acerca de una reforma socio-política en vez de una revolución, pues la primera está relacionada con la democracia de varios partidos.²⁵ Menciona a reformistas militares, como Kemal y Nasser, y civiles, como Be-tancourt, Belaunde y Frei. Se podría pensar que apoya una reforma en los países en modernización, sea ésta realizada por caudillos militares o por líderes de partidos políticos, como los latinoamericanos que acabamos de señalar. Pero no es así.

El autor se opone a la estrategia de la Alianza para el Progreso, que en la década del 60 proponía una reforma social en América Latina como sustituto de la revolución violenta. “La reforma contribuye a una inestabilidad mayor e incluso a la revolución misma”.²⁶

2.6. Comunidad política, orden público legítimo

“La política es un mundo hobbesiano de competencia implacable”.²⁷ Las instituciones permiten contener el exceso de ambiciones personales y de grupo. Son los

medios a través de los cuales una sociedad define y realiza los intereses comunes.

A Huntington no le parece que la legitimidad de las acciones gubernamentales proceda de que encarnen la voluntad popular, sino de que reflejen los intereses de las instituciones públicas. “El poder del presidente no nace de la representatividad de intereses de esta clase, grupo, regionales o populares, sino más bien del hecho de que no representa a ninguno de éstos”.²⁸

Las sociedades modernas son comunidades éticas,²⁹ cuyo fundamento es la institucionalización de la confianza por parte de autoridades fuertes. Cuando los gobiernos son débiles, no hay lealtad de los ciudadanos hacia los intereses nacionales y públicos; hay sospecha, celos y hostilidad entre ellos. “La función del gobierno es gobernar”. Si es débil, “carece de autoridad, no puede cumplir esta función, y es inmoral en el mismo sentido en que lo son un juez corrompido, un soldado cobarde o un maestro ignorante”.³⁰

La cuestión es cómo se entiende la fortaleza de la autoridad. Los gobiernos democráticos son fuertes porque pueden rendir cuentas a los ciudadanos y arriesgar su prolongación en el poder, pero las instituciones perduran. También lo son los regímenes autoritarios a los que no se les puede exigir cuentas, pues el objetivo es evitar toda inestabilidad. Precisamente la capacidad para satisfacer esa necesidad y crear un orden público legítimo es lo que, según el autor, ofrecen los comunistas a los países en modernización.

2.7. Institucionalización y poder

Según Huntington, la cantidad e intensidad de las relaciones de influencia que existen en una sociedad, constituyen el poder que ella produce.³¹ Lo que caracteriza a los sistemas políticos modernos es la proporción de poder que contienen, no su distribución. Tanto en ellos como en los tradicionales puede haber concentración o dispersión. Pero en los primeros hay una mayor parte de la sociedad que participa en relaciones de poder.³² No importa si es una dictadura o una democracia, ambas pueden tener un volumen grande de poder, según el cuadro de la página 134.

El autor muestra su acuerdo con la concepción comunista, según la cual el poder se debe movilizar, desarrollar, organizar, crear. No comparte el enfoque de la suma cero, es decir, que el aumento en una persona o grupo suponga su disminución en otros. Le parece que los países en modernización carecen de poder, de manera que la meta no consiste en tomarlo sino en producirlo, movilizándolo y organizando grupos para la política. “Eso lleva tiempo y por lo común exige lucha, y tales son precisamente los términos en que las élites comunistas ven el cambio político”.³³

La idea de que el gobierno debe movilizar a la sociedad y que esa acción produce poder, parece implicar un ciudadano total, la desaparición de la sociedad civil, como ha ocurrido en las revoluciones, pues se pretende que toda la población apoye el proyecto de cambio, para lo cual se la adoctrina y se la hace perder el sentido crítico o de control.

2.8. Modernización e inestabilidad

El objetivo principal de la institucionalización es el orden político o gobernabilidad. Las sociedades modernas son estables a diferencia de las que se hallan en proceso.³⁴ “Lo que produce desorden político no es la ausencia de modernidad, sino los esfuerzos por lograrla. Si los países pobres parecen inestables, no es porque sean pobres, sino debido a que tratan de enriquecerse”.³⁵

Los más ricos y las zonas más prósperas de ellos tienen mayor tendencia a la insurrección. Las revoluciones se han producido en lugares donde ha habido un mejoramiento inmediatamente anterior de las condiciones económicas, cierto nivel de urbanización, alfabetismo, educación, acceso a los medios de comunicación; aumento de la conciencia, las aspiraciones y expectativas, y por tanto, del extremismo. Un proceso similar al señalado ocurrió antes de la Revolución Francesa, según Tocqueville.

Es desestabilizador que haya gente educada y profesionales que no encuentran satisfechas sus expectativas laborales. “Los graduados universitarios preparan revoluciones; los egresados de escuelas secundarias o técnicas planean golpes; quienes recién abandonan las aulas de la escuela primaria se dedican a otras formas de desorden político”.³⁶

El voto del analfabeto no es peligroso para la democracia, como podrían pensar algunos, ya que la incorporación del campo a la participación política da a los gobiernos de los países en modernización un apoyo popu-

lar que no encuentran en las masas urbanas conscientes y revolucionarias.

El desarrollo económico rápido eleva el bienestar material, pero también incrementa la frustración social. Las aspiraciones crecen con más rapidez que la capacidad de una sociedad en transición para satisfacerlas. Las escasas oportunidades de movilidad socioeconómica en las ciudades es causa de una acentuada inestabilidad. Los pobres son indiferentes y apáticos, no así los que tienen un mejor nivel de vida producido por la modernización.

Me pregunto cómo hicieron Europa occidental y los Estados Unidos para resolver la inestabilidad política, que parece insuperable en diversas zonas de Asia, África y América Latina en la actualidad. La tesis de Huntington es que la modernidad se logró después de varios siglos, mientras que en los países en modernización de hoy el proceso ha sido excesivamente rápido. Éstos han tenido que enfrentar la centralización de la autoridad, la integración nacional, el desarrollo económico, la movilización social, la participación política y el bienestar de la población simultáneamente.

La tradicional desigualdad, que había sido aceptada como natural, con la modernización empieza a verse como ilegítima, despierta el resentimiento y estimula la rebelión. Hay que tener en cuenta que el desarrollo económico, que a largo plazo disminuye la brecha social, en un primer momento la acrecienta, como consecuencia de la inflación y del reemplazo de las formas comunales de tenencia de la tierra por las formas privadas.

Como en el caso de la descripción de las sociedades pretorianas, el examen que hace Huntington de los problemas de la modernización, se ajusta bien a ciertas realidades que hemos vivido en Ecuador y América Latina. Es sugerente la tesis de que el mejoramiento socioeconómico es causa de inestabilidad política. Es políticamente negativo crear expectativas y aspiraciones que no pueden ser satisfechas. Precisamente éste es el tema de la gobernabilidad, por lo cual sostengo que el origen de la palabra se encuentra en la obra que estoy analizando.

Pero es dudoso que los países en modernización hayan tenido que hacer en poco tiempo lo que Europa occidental realizó en varios siglos. ¿Y los Estados Unidos? En un lapso corto lograron características similares a las de los países modernos. ¿Y las repúblicas latinoamericanas? En un tiempo comparable no tienen los rasgos que el autor atribuye a la modernidad. Es una visión evolutiva y determinista: la idea de que todos deben cumplir las mismas etapas y alcanzar iguales realidades. Lo cierto es que hay diversas circunstancias nacionales e internacionales, con distintas coyunturas históricas, que influyen en la situación política.

Por último, si la modernización conlleva más educación y mayor conciencia, no hay que temer la rebeldía o insurrección que pueda provocar. El sistema debería ser capaz de liderar a la población, de manera que pudiera esperar su apoyo. Ésa sería la institucionalización política, que no es la concentración del poder, sino los mecanismos de participación y de exigencia a los líderes, dentro de un orden cívico. La solución no es que los gobiernos se apoyen en los campesinos por ser analfabetos y con pocas aspiraciones, o que coarten la movilización de

las masas urbanas. Las autoridades democráticas pueden promover la conciencia. Son los gobiernos autoritarios los que tienen motivos para creer que una población consciente es necesariamente revolucionaria.

2.9. Forma de gobierno y orden político

Sin duda, estas nociones son básicas para comprender los argumentos de Huntington. Como se puede ver en el capítulo 1, el orden político es el grado de gobierno y no su forma. Las diferencias entre democracia y dictadura no son tantas como las que existen entre los países cuya política incluye el consenso general y ciertos atributos como legitimidad, organización, eficacia, estabilidad, y los que carecen de ellos.³⁷

Esas cualidades constituyen el orden político -o gobernabilidad, diríamos ahora- que tienen en común países con formas de gobierno diferentes como Estados Unidos, Gran Bretaña y la antigua Unión Soviética. Son comunidades políticas, en las que hay el consenso de la población sobre la legitimidad del sistema, los ciudadanos y sus dirigentes comparten la misma visión del interés público.³⁸

Las sociedades que carecen de instituciones fuertes, no tienen autoridad, cohesión, disciplina y consenso; carecen de orden político. Resulta imposible clasificarlas sobre la base de su forma de gobierno. Los Estados Unidos tienen una democracia constitucional y la Unión Soviética era una dictadura comunista. Pero los países en modernización llevan a cabo elecciones y no son democracias, tienen gobernantes autoritarios y no son dictaduras. “Su característica distintiva es la fragilidad y la fuga-

cidad de todas sus formas de autoridad. El líder carismático, la junta militar, el régimen parlamentario, el dictador populista, se suceden de modo igualmente impredecible y desconcertante”.³⁹

El orden político depende de la relación entre el desarrollo de las instituciones y el ingreso en ellas de nuevas fuerzas sociales. El problema de los países en modernización es que la movilización de la gente es mayor que la institucionalización. Esa situación destruye el orden o, lo que es igual, produce inestabilidad.

Tales naciones no son comunidades políticas porque, a diferencia de las democracias de Europa occidental y los Estados Unidos o de los países comunistas, no hay en ellas consenso sobre la legitimidad del sistema. Han tenido un rápido cambio social y la participación de nuevos grupos, junto con un lento avance de las instituciones.

El progreso socio-económico y el político no van necesariamente unidos. Todo lo contrario, si se promueve la urbanización, el alfabetismo, la industrialización, la expansión de las comunicaciones, etc., se deteriora la autoridad tradicional y se complica la creación de nuevas instituciones. Como vimos anteriormente, Huntington cuestiona la estrategia estadounidense hacia los países en modernización en los años 60, por suponer que la reforma social traería como consecuencia la estabilidad política.

Atribuye la indiferencia de los Estados Unidos hacia la institucionalización al hecho de que “nacieron iguales”, como decía Tocqueville. Para ellos lo importante no

ha sido la creación de la autoridad y la acumulación del poder, sino la limitación de la primera y la difusión del segundo.

Las revoluciones comunistas han sabido crear autoridad. La ideología les proporciona legitimidad y el partido les da el mecanismo institucional para movilizar el apoyo de la población. “Derribar el gobierno en muchos países en modernización es tarea simple: bastan un batallón, dos tanques y media docena de coroneles. Pero ningún gobierno comunista de esos países ha sido derribado por un golpe de estado militar”.⁴⁰ Más importante es el orden público legítimo que la libertad, ya que puede haber el uno sin la otra, pero no lo contrario. Es necesario que haya autoridad para poder limitarla, y ésta es la que escasea en los países en modernización.

El interés justificado en la autonomía relativa de lo político frente a la realidad socio-económica, no puede llegar al extremo de negar la vinculación entre las dos esferas. Por eso la estrategia de la Alianza para el Progreso no era equivocada. Se podría decir que gracias a ella, el resto de países de América Latina evitó una revolución como la de Cuba, y eso pretendían los Estados Unidos. El institucionalismo de Huntington está ligado a su propuesta autoritaria, ideológicamente diversa, pero similar a la alternativa comunista. Ambas coartan la iniciativa de la gente, por lo cual el poder concentrado termina corrompiéndose.

En América Latina hay autoritarismo, a veces con fachada democrática, ya que el sistema político es corrupto y la población no tiene los medios para participar y exigir cuentas a sus gobernantes. En el siglo XXI todavía

tenemos todo por hacer: las sociedades siguen siendo profundamente injustas y las instituciones no se han democratizado realmente.

Notas

- 1 HUNTINGTON, SAMUEL. *La Tercera Ola*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1994. Pág. 23.
- 2 HUNTINGTON, SAMUEL. *El orden político en sociedades en cambio*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972. Pág. 42.
- 2 Ibid. Págs. 45-46.
- 3 Ibid. Pág. 80.
- 4 Ibid. Pág. 81.
- 5 Ibid. Pág. 80.
- 6 Ibid. Pág. 82.
- 7 Ibid. Pág. 88.
- 8 Ibid. Pág. 127.
- 9 Ibid. Págs. 128-129.
- 10 Ibid. Pág. 177.
- 11 Ibid. Pág. 180.
- 12 Ibid. Pág. 181.
- 13 Ibid. Pág. 182.
- 14 Ibid. Pág. 197.
- 15 Ibid. Pág. 190.
- 16 Ibid. Págs. 200-201.
- 17 Ibid. Pág. 206.
- 18 Ibid. Pág. 234.
- 19 Ibid. Pág. 235.
- 20 Ibid. Pág. 129.
- 21 Ibid. Pág. 353.
- 22 Ibid. Pág. 404.

- 23 Ibid. Pág. 357.
- 24 Ibid. Págs. 377-378.
- 25 Ibid. Pág. 303.
- 26 Ibid. Págs. 318-319.
- 27 Ibid. Pág. 33.
- 28 Ibid. Págs. 35-36.
- 29 Ibid. Pág. 36.
- 30 Ibid. Pág. 36.
- 31 Ibid. Pág. 134.
- 32 Ibid. Pág. 134.
- 33 Ibid. Pág. 135.
- 34 Ibid. Pág. 47.
- 35 Ibid. Pág. 48.
- 36 Ibid. Pág. 54.
- 37 Ibid. Pág. 13.
- 38 Ibid. Pág. 13.
- 39 Ibid. Pág. 82.
- 40 Ibid. Pág. 19.

LA DEMOCRACIA INGOBERNABLE

En este capítulo se verá cómo la palabra “gobernabilidad” fue utilizada para censurar los supuestos defectos de los estados modernos en los años 60, democracias pluralistas sin lugar a dudas. En las décadas siguientes esos países modificaron su sistema político, como consecuencia de un fuerte movimiento en contra de este último, promovido por personajes influyentes y apoyado por el viraje conservador que se produjo en los Estados Unidos y Gran Bretaña en los años 80, con resultados mundiales de importancia.

Dicho término fue introducido en la literatura política contemporánea por el “Informe a la Comisión Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias”, escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki y publicado en 1975. La mencionada Comisión fue fundada en 1973 por David Rockefeller, presidente del Chase Manhattan Bank, Zbigniew Brzezinski, consejero de seguridad nacional de Carter. Unos 300 miembros fueron reclutados del negocio y la banca internacional, de los gobiernos, las universidades, los medios, y grupos conservadores.¹

El objetivo era forjar una cooperación más estrecha entre Europa occidental, Japón y Estados Unidos acerca de sus problemas comunes.² Se trataba de salvaguardar los intereses del capitalismo en el mundo de la guerra fría. El término “trilateralismo” se refiere a la doctrina de orden mundial propuesta por esta Comisión.³

3.1. Guerra fría y democracia pluralista

El “Informe a la Comisión Trilateral” tenía como meta clave la seguridad del Estado.⁴ La época de la déntente influía en las concepciones sobre la democracia de los asesores gubernamentales de los países capitalistas industrializados. Parecería que el totalitarismo comunista había terminado por convencer acerca de su capacidad para mantener el orden. Se empezaba a dudar de esas aptitudes en los regímenes democráticos. El documento lamenta que en una democracia sea difícil movilizar apoyo para las medidas de seguridad. El servicio militar ha sido reducido o abandonado completamente, los gastos en defensa han disminuido, el antimilitarismo se ha vuelto una moda en círculos intelectuales y políticos.

Los autores se preguntan: “¿Es la democracia política, como existe hoy, una forma viable de gobierno para los países industrializados de Europa, Norte América y Asia? ¿Pueden continuar estos países, durante la última cuarta parte del siglo XX, funcionando con las formas de democracia política que evolucionaron durante las tres primeras cuartas partes de ese siglo?”⁵ Y señalan algunos desafíos que había enfrentado ese régimen en décadas anteriores: los movimientos fascistas, que respondían a las presiones de grupos de clase media baja; los partidos

comunistas, que desarrollaron su fuerza entre la clase trabajadora.⁶

En los años del Informe el desafío provenía de los intelectuales y grupos relacionados, que expresaban su disgusto con la corrupción, el materialismo y la ineficiencia de la democracia, así como con la servidumbre de los gobiernos al capitalismo.⁷

Desconfiaban de los líderes, desafiaban la autoridad, pretendían desenmascarar y deslegitimar a las instituciones establecidas, en una época en que precisamente había aumentado la cobertura de la educación en todos sus niveles y había crecido enormemente la capacidad de los medios de llegar a los diversos estratos de la sociedad.

En todas las regiones de la Trilateral había ocurrido un cambio de valores, de aquellos orientados al trabajo y al espíritu público, a los que enfatizan “la satisfacción privada, el ocio y la necesidad de la auto-realización estética e intelectual, sobre todo entre los jóvenes, que se enajenan en forma creciente de los procesos políticos”.⁸

Tal cambio de valores se parece a las tesis de la Escuela de Frankfurt, al contenido, por ejemplo, de los libros de Herbert Marcuse que habían encendido los ánimos de la juventud francesa en 1968. Hay que señalar el profundo sentido liberal de esos movimientos, herederos de la filosofía del placer individual y de la libertad, como la que encontramos en Bentham y Mill. Había nacido la Nueva Izquierda, consciente de sus raíces liberales, que había reconocido el contenido subversivo de la democracia hasta el punto de afirmar que no había tanta

diferencia entre capitalismo y comunismo, pues ambos pertenecían a la misma cultura represiva, de la disciplina y el trabajo productivo, propia del industrialismo.

De *Eros y Civilización* tomo el siguiente texto: “La intensificación del progreso parece estar ligada con la intensificación de la falta de libertad. A lo largo de todo el mundo de la civilización industrial, la dominación del hombre por el hombre está aumentando en dimensión y eficacia. Y esta amenaza no aparece como una transitoria regresión incidental en el camino del progreso. Los campos de concentración, la exterminación en masa, las guerras mundiales y las bombas atómicas no son una “recaída en la barbarie”, sino la utilización irreprimida de los logros de la ciencia moderna, la técnica y la dominación. Y la más efectiva subyugación y destrucción del hombre por el hombre se desarrolla en la cumbre de la civilización, cuando los logros materiales e intelectuales de la humanidad parecen permitir la creación de un mundo verdaderamente libre”.⁹

3.2. Democracia: bonanza o recesión

Según el Informe, los 25 años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial fueron de éxito para las sociedades de la Comisión Trilateral, gracias al liderazgo político dentro de los países, y de los Estados Unidos en la comunidad democrática mundial.

Esas naciones tuvieron un sostenido crecimiento económico que se difundió por la sociedad, disminuyó el conflicto social y asimiló a porciones sustanciales de la población a los valores, actitudes y patrones de consumo de la clase media. En tales estados los partidos li-

berales, conservadores, socialdemócratas y demócrata-cristianos compartieron las responsabilidades del gobierno y de la oposición; los grupos organizados participaron más activamente en la política y los derechos de los ciudadanos estuvieron más garantizados y protegidos.

Pero esas circunstancias felices habían terminado. En 1975 los gobiernos democráticos ya enfrentaban unos desafíos que en parte eran el producto de esos mismos éxitos del pasado y en parte una consecuencia del cambio en las anteriores tendencias. El documento se refiere a la incorporación de amplios sectores de la población a la clase media, por lo cual habían aumentado sus aspiraciones y expectativas. La ampliación de la participación había incrementado las demandas en el gobierno, y la disminución del crecimiento económico hacía imposible satisfacerlas.

A pesar de los problemas económicos, los jóvenes y los intelectuales no estaban dispuestos a abandonar sus estilos burgueses de vida: la libertad y satisfacción personal, el ocio estético, los cuestionamientos a la autoridad y a la rutina alienante del trabajo. Finalmente se había producido un deterioro del poder económico y militar de los Estados Unidos y por tanto, una disminución de su disposición a asumir la carga del liderazgo mundial en la época de la *détente*.

Los autores del Informe buscan los medios para evitar las consecuencias liberadoras de las tendencias críticas, propias del progreso material. Creen ellos, como Huntington en *El orden político en sociedades en cambio*, que las revoluciones siguen a las etapas de mejoramiento económico. Relacionan los nuevos valores con la bonanza que

la mayoría de los grupos de las sociedades de la Trilateral compartieron durante la expansión económica de los 60.

Si tales valores sobrevivían a la recesión, los gobiernos democráticos tendrían dificultades “para movilizar a sus ciudadanos hacia el cumplimiento de las metas sociales y políticas y para imponerles disciplina y sacrificio con el fin de alcanzar esas metas”.¹⁰ Es ya la mentalidad de la crisis económica que se impondría a nivel mundial, el pensamiento que podríamos llamar “del ajuste”.

Sin embargo, el meollo del documento está constituido por los desafíos considerados intrínsecos a la democracia, motivo por el cual me permito sostener que sus propuestas no se referían simplemente a ciertos problemas coyunturales de los países de la Trilateral en aquel momento histórico, sino a cuestionamientos de principios a la doctrina democrática. “Hay razones más profundas para el pesimismo, si los desafíos a la democracia surgen inevitablemente del funcionamiento inherente al proceso democrático mismo”.¹¹

Éste parece haber generado una ruptura de los medios tradicionales de control social, una deslegitimación del poder político y de otras formas de autoridad, y una sobrecarga de demandas a los gobiernos que exceden su capacidad de respuesta. Es ya la definición de “ingobernabilidad” que se mantendrá vigente por más de dos décadas.

El Informe da el siguiente diagnóstico de la sociedad estadounidense: “Grupos antes pasivos y desorganizados de la población, negros, indios, chicanos, grupos

étnicos blancos, estudiantes y mujeres están embarcados ahora en esfuerzos concertados por establecer sus reclamos de oportunidades, posiciones, reconocimientos y privilegios, a los cuales no se consideraban merecedores antes.” “Algunos de los problemas de gobernabilidad hoy surgen de un exceso de democracia... Lo que se necesita, en cambio, es un grado mayor de moderación en la democracia”.¹²

Por eso, Samuel Huntington, autor del capítulo sobre los Estados Unidos, describe este período como la década del auge democrático y de la reafirmación del igualitarismo. Lo que debe venir, según los trilateralistas, es la reafirmación del gobierno de la elite y décadas de apatía pública. Así, los asuntos domésticos incluidos en la agenda son: reducir las expectativas de la clase pobre y media, fortalecer la autoridad presidencial, etc.¹³ Tiene sentido que Noam Chomsky sintetice el tema de la siguiente manera: “La radiografía de la crisis según la Trilateral: Gobernabilidad sí. Democracia no”.¹⁴

3.3. Anomia o pretorianismo

Los jóvenes e intelectuales críticos no ponían en tela de juicio las reglas del juego democrático. Sobre ellas había consenso. Según el Informe, lo que faltaba era el sentido de una meta que sustituyera a la religión, al nacionalismo, a la ideología, asuntos que ya no despertaban la lealtad de la gente. El desarrollo en las naciones del Tercer Mundo y la construcción del socialismo en los estados comunistas eran objetivos claros que no tenía la población de las “democracias anómicas” de la Comisión Trilateral. En ellas “la política se convierte más en una

arena para la afirmación de intereses en conflicto que en un proceso para la construcción de metas comunes”.¹⁵

A pesar de las diferencias, esta afirmación me recuerda el pretorianismo de los países en modernización. En ellos la democracia no es capaz de liderar a la población en la búsqueda del desarrollo, por lo cual se requeriría la centralización del poder y la institucionalización política. En los países modernos debería haber metas públicas porque son comunidades cívicas, según Huntington en *El orden político en sociedades en cambio*, pero tampoco las hay porque son anómicas. Entonces, la democracia no es adecuada en ninguna parte.

3.4. Las disfunciones de la democracia

Hay problemas “que parecen ser una parte intrínseca del funcionamiento de la misma democracia”.¹⁶

- 1) La igualdad y el individualismo han traído como consecuencia la deslegitimación general de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo.
- 2) Una proporción cada vez mayor de la población se ha involucrado en política. La expansión de la participación ha producido una sobrecarga de demandas y por tanto, un incremento de las actividades gubernamentales que exacerban las tendencias inflacionarias en la economía. “La inflación es la enfermedad económica de las democracias”.¹⁷
- 3) La competencia política ha conducido a una desagregación de intereses, a un deterioro y fragmentación de los partidos políticos.

Las múltiples fuentes de poder de una sociedad democrática requieren el apoyo de la mayoría a las políticas públicas, la construcción del consenso. Pero mientras los líderes trabajan para agregar intereses, el proceso político a menudo influye para desagregarlos. Con frecuencia es beneficioso para el individuo o grupo particular afirmar sus intereses vigorosamente, y a veces ser intransigente en defenderlos contra los de otros.

La expresión más obvia de todo esto había sido la descomposición de los partidos en las sociedades de la Comisión Trilateral. El apoyo a los principales había declinado; nuevos y pequeños habían ganado fuerza, así como movimientos anti-partidos. Según el Informe, el énfasis de la democracia es en el individuo, sus derechos y necesidades, no en la comunidad.

El espíritu democrático es igualitario e individualista, deteriora todas las formas de asociación, debilita los vínculos que unen a la familia, la empresa y la comunidad. Toda organización social requiere desigualdades en autoridad y diferencias de función. La influencia igualadora destruye las bases de la confianza y la cooperación entre los ciudadanos y crea obstáculos para la obtención de cualquier meta. “El liderazgo está en desprestigio en las sociedades democráticas. Sin confianza en sus líderes ningún grupo funciona efectivamente”.¹⁸

Estos ingredientes constituyen la ingobernabilidad o son sus causas. Para combatirla se requiere: centralización de la autoridad, liderazgo de las élites, legitimidad del sistema político y sentido de comunidad de las mayorías, pero también deterioro de los canales de participación democrática, y paulatino fin de la homogeneidad

social que había caracterizado a las sociedades modernas como de clase media.

Notas

- 1 SKLAR, HOLLY, editor, *Trilateralism, The Trilateral Commission and elite planning for world management*, Boston, South End Press, 1980. Págs. 1-2.
- 2 CROZIER, MICHEL; HUNTINGTON, SAMUEL; WATANUKI, JOJI. *The Crisis of democracy*, New York University Press, 1975. Portadilla.
- 3 SKLAR, HOLLY, editor, *Trilateralism, The Trilateral Commission and elite planning for world management*, Boston, South End Press, 1980. Pág. 2.
- 4 CROZIER, MICHEL; HUNTINGTON, SAMUEL; WATANUKI, JOJI. *The Crisis of democracy*, New York University Press, 1975. Pág. 1.
- 5 Ibid. Pág. 2.
- 6 Ibid. Pág. 6.
- 7 Ibid. Pág. 6.
- 8 Ibid. Pág. 7.
- 9 MARCUSE, HERBERT. *Eros y civilización*, Barcelona, Editorial Seix Barral S.A., 1972. Págs. 17-18.
- 10 CROZIER, MICHEL; HUNTINGTON, SAMUEL; WATANUKI, JOJI. *The Crisis of democracy*, New York University Press, 1975. Pág. 7.
- 11 Ibid. Pág. 8.
- 12 Citado por SKLAR, HOLLY, editor, *Trilateralism, The Trilateral Commission and elite planning for world management*, Boston, South End Press, 1980. Pág. 37.
- 13 Ibid. Pág. 36.
- 14 Ibid. Pág. 36.
- 15 CROZIER, MICHEL; HUNTINGTON, SAMUEL; WATANUKI, JOJI. *The Crisis of democracy*, New York University Press, 1975. Pág. 161.
- 16 Ibid. Pág. 161.
- 17 Ibid. Pág. 164.
- 18 Ibid. Págs. 162-163.

LA GOBERNABILIDAD

Me propongo explicar ahora los diversos matices de la palabra “governabilidad”, con el fin de hacer notar el origen de todos ellos en el “Informe a la Comisión Trilateral”, así como en *El orden político en sociedades en cambio*. De acuerdo a lo que he intentado mostrar a lo largo de esta investigación, el discurso de la gobernabilidad implica una clara oposición a la democracia pluralista y surge en la teoría política de las últimas décadas del siglo XX como un viraje conservador, es decir, como un conjunto de argumentos a favor del principio de autoridad y de la misión política de las élites.

4.1. Ingovernabilidad

Para comenzar a rastrear este significado, es conveniente recurrir al *Diccionario de Política*. Gianfranco Pasquino, redactor de la definición, afirma que el término tiene “implicaciones pesimistas (crisis de gobernabilidad) y a menudo conservadoras”.¹ Alude así al sentido de él en el “Informe a la Comisión Trilateral” intitulado *La Crisis de las Democracias*, y a la posición ideológica del más destacado de sus autores.

En relación al uso de la palabra en América Latina, la “Declaración de la VI Cumbre Iberoamericana” reunida en Viña del Mar en 1996, expresa en forma retórica el mismo pesimismo de la Trilateral. “Los tres elementos constitutivos de la política -ideas, intereses y pasiones- se habían salido de su esfera natural y, separada o conjuntamente, se habían enloquecido, provocando el desorden público colectivo. Éste es el origen en nuestra región del uso y la extensión del concepto de gobernabilidad”.²

El Diccionario se refiere a la ingobernabilidad como producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, lo cual provoca una inevitable crisis fiscal, según O'Connor. Pero Pasquino reconoce que la tesis más “incisiva” se debe a Huntington, quien no cree que se trate principalmente de un asunto relacionado con la acumulación y distribución de recursos y servicios a los ciudadanos, sino un problema de naturaleza política. “La gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre la autoridad de las instituciones de gobierno y la fuerza de las instituciones de la oposición”.³

El tema de la sobrecarga de demandas está implícito. Si ellas son mayores que la capacidad de respuesta, la eficacia del gobierno disminuye y se deteriora el consenso de los ciudadanos, por lo cual el sistema político pierde legitimidad. Así era la situación en los países capitalistas industrializados a principios de los años 70. Los ciudadanos se habían acostumbrado a un crecimiento constante desde finales de los 50 y se encontraban de pronto en recesión.

Entonces, los grupos organizados presionaban para que se mantuviera el mismo nivel de servicios sociales, y los gobiernos cedían a las demandas para no perder las siguientes elecciones. En parte era un asunto coyuntural, en parte se trataba de un problema intrínseco a la democracia, como diría el “Informe a la Comisión Trilateral”. Pero la tesis de fondo es que, en ninguna circunstancia, el poder del gobierno debe ser menor al de la sociedad. En el lenguaje de *El orden político en sociedades en cambio*, la participación no debe ser mayor que la institucionalización.

El *Diccionario de Política* también relaciona con la gobernabilidad esa tesis, entendiendo la institucionalización como autoridad estatal. Refiriéndose al caso estadounidense, dice Huntington citado por Pasquino: “La vitalidad de la democracia en los años 60 (manifestada en el aumento de participación política) generó problemas para la gobernabilidad de la democracia en los años 70 (derivados de la disminución de confianza del público en la autoridad de gobierno)”.⁴

El “Informe a la Comisión Trilateral” tiene en cuenta lo ocurrido políticamente en los años 60 como un aspecto de un amplio movimiento cultural. Sin duda ese movimiento nació en los países capitalistas industrializados y era característico de ellos, pero los elementos culturales no tienen fronteras, menos aun con la transnacionalización de los medios de comunicación de masas que ha habido desde entonces. Por eso, aquellos vientos democratizadores llegaron también a los países en modernización y a los estados comunistas, a pesar de la censura comunicativa.

Según la “Declaración de Viña del Mar”, la palabra “governabilidad” llegó a América Latina en la época de la Trilateral, por lo cual “adquiría un amargo sabor ante la hegemonía sin contrapeso del régimen autoritario en la región... En otras palabras, la dictadura ponía orden ante la anarquía del conflicto”.⁵

4.2. *Governance*

Como una versión más depurada de la *governability* del “Informe a la Comisión Trilateral”, interpreto el término *governance* utilizado en los documentos de los organismos multilaterales ya en los años 90. Ambas palabras traducen “governabilidad”, de manera que en castellano la expresión tiene a veces una connotación más fuerte, relativa a un orden conservador, y a veces una más suave, relativa a una reforma institucional.

En este último sentido, el mejor ejemplo es el informe *Governance and Development* del Banco Mundial. Dicho documento define “governabilidad” “como la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo”.⁶ No deja de reconocerse que es un asunto de poder, pero se desvía la atención hacia la administración, “la calidad de la acción del gobierno”.⁷

Para lograr esa calidad, se requieren reformas legales, de manera que los inversionistas encuentren reglas claras que reduzcan la incertidumbre. Los síntomas de la ingovernabilidad en este sentido son: falta de separación entre lo público y lo privado, por lo cual los recursos públicos son desviados hacia ganancias privadas; carencia de un marco legal y de una conducta gubernamental

predecibles, o arbitrariedad en la aplicación de normas; exceso de reglas, reglamentos, permisos, etc., que impiden el funcionamiento de los mercados y promueven el rentismo; y falta de transparencia en la toma de decisiones.⁸

Tomassini se refiere a la palabra *governance* como el ejercicio del poder o la función de gobernar. Cree que no hay *governability* en inglés, lo cual muestra que no había leído el “Informe a la Comisión Trilateral” en ese idioma. Pero nota la diferencia de significado, cuando dice que la gobernabilidad no sólo se refiere al ejercicio del gobierno sino también a todas las condiciones para que se pueda gobernar con eficacia, legitimidad y respaldo social.⁹

El documento del Banco Mundial identifica cuatro áreas pertinentes: manejo del sector público, rendición de cuentas, marco legal para el desarrollo, información y transparencia.

4.2.1. Manejo del sector público

Según ese informe, la ingobernabilidad en esta área se caracteriza por una recaudación desigual de ingresos, un mal manejo y control de gastos, una burocracia demasiado numerosa y mal pagada, un gran sector paraestatal que provee pocos ingresos a los escasos fondos públicos invertidos en él, y debilidad en las funciones económicas para diseñar y aplicar políticas que enfrentarían estos problemas. Tal estado de cosas no sólo contribuye a producir grandes déficits fiscales que requieren medidas de ajuste, sino que también va erosionando progre-

sivamente la capacidad del Estado para proporcionar servicios económicos y sociales.¹⁰

También la “Declaración de Viña del Mar” se refiere a la reforma de la administración pública como uno de los requisitos de la gobernabilidad. Afirma que las tareas del Estado están sujetas a transformaciones, pues algunas obligaciones que antes enfrentaba en forma directa, ahora sólo necesitan su supervisión, con un marco legal claro. Se requiere disminuir la burocracia, redefinir la frontera entre lo público y lo privado, focalizar los subsidios.¹¹

El gobierno debe ser eficiente, capaz de promover e impulsar el desarrollo, de suplir a la iniciativa particular cuando ésta resulte insuficiente, más fuerte y eficaz para su propia misión de gobernar, legislar, impartir justicia, garantizar la seguridad interna y externa, atender en salud, educación y vivienda a quienes no pueden bastarse a sí mismos, cubrir la infraestructura y la producción como subsidiario de la empresa privada.¹² “Estamos dejando atrás una idea de Estado empresario, al cual se definía como único satisfactor de las necesidades de la gente, como el ente por excelencia que regulaba los precios y asignaba los recursos, y que mantenía la propiedad y la gestión de una serie de empresas productivas”.¹³

Es indispensable que el gobierno aplique una férrea disciplina fiscal, promueva y cuide los equilibrios macroeconómicos, reoriente su inversión hacia el desarrollo social, considere al mercado eficaz en la asignación de recursos.

Sin embargo, la Declaración niega ser neoliberal, porque el mercado tiene límites y requiere regulaciones, la equidad no surge espontáneamente del crecimiento económico y tanto el sector público como el privado pueden ser o no ineficientes. La capacidad reguladora del Estado es muy importante, pues el mismo crecimiento pone en evidencia las fallas del mercado, es decir, por ejemplo, un deterioro simultáneo de la calidad de vida o la sobreexplotación del medio ambiente.

Como dice un documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), no basta con operaciones de ingeniería política, cuando se busca “la identificación plena entre desarrollo humano y consolidación democrática”.¹⁴ Es necesario un aparato pequeño pero eficiente, que se centre fundamentalmente en educación, salud y seguridad para todos. Pero su tarea también es procurar la equidad y garantizar la competencia en mercados imperfectos.

En Viña del Mar se mantuvo la idea de que un gobierno reducido, pero fuerte y eficaz, con capacidad reguladora, puede ser menos autoritario. Se criticó la omnipresencia del sector público, el hecho de que la relación entre sus agentes y la población tendía a ser abusiva. En este sentido la modernización es una exigencia democrática. No obstante, según otros, la ola de privatizaciones, resta al Estado capacidad normativa en la esfera económica y lo priva de recursos para responder a las demandas de los diversos sectores sociales.¹⁵

4.2.2. *Rendición de cuentas*

Según el Banco Mundial, esta área busca que los funcionarios públicos sean responsables de sus acciones, que los líderes políticos respondan ante sus poblaciones por las acciones de gobierno. El documento distingue entre los niveles micro y macro de la rendición de cuentas.

El primero se refiere al medio local, el de las poblaciones que reciben los servicios gubernamentales, que se “ha hecho más importante a medida que el papel del Estado se ha expandido.” Entre las recomendaciones para la rendición de cuentas a nivel micro, tenemos: difusión de información acerca de los servicios, para que el público tome conciencia y exija cuentas; periódicas evaluaciones; procedimientos para la presentación de quejas; y mecanismos institucionales como el defensor del pueblo.¹⁶

El nivel macro se refiere a todo el desempeño económico. Sin esta rendición de cuentas, “la eficiencia gubernamental es baja y la corrupción aumenta”.¹⁷ Se necesita: un sistema de cuentas que funcione adecuadamente para un control efectivo del gasto, un servicio de auditoría externa que sancione el despilfarro y la corrupción, y mecanismos de seguimiento para remediar los problemas encontrados por las auditorías.

La “Declaración de Viña del Mar” considera que la consolidación de la democracia implica el desarrollo de una cultura de la responsabilidad mutua entre los ciudadanos y las autoridades y que ésta es una de las áreas más descuidadas en América Latina. “Los representantes

del pueblo, junto con cumplir su cometido, deben dar cuenta pública y periódica de su gestión. A su vez, los ciudadanos deben conocer sus derechos y ejercerlos, así como respetar las facultades de las cuales están investidos los órganos públicos y sus titulares”.¹⁸

4.2.3. *Descentralización*

Ella puede conducir a un mejoramiento significativo en eficiencia y efectividad, al reducir la sobrecarga de funciones del gobierno central y facilitar el acceso a la toma de decisiones, así como la participación en los niveles más bajos del gobierno.

Sin embargo, el documento del Banco Mundial previene contra lo que llama “descentralización radical”, que puede debilitar seriamente la capacidad del gobierno central de manejar la economía a través de medios monetarios y fiscales. “Tal vez el problema más serio es la débil capacidad administrativa a nivel local, que conduce al despilfarro y la corrupción. Las autoridades locales más pobres... son precisamente las menos capaces de manejar el aumento de sus responsabilidades”.¹⁹

La “Declaración de Viña del Mar” afirma que con la descentralización, se desarrollan espacios políticos, económicos, administrativos y territoriales viables para hacer al Estado más eficiente y promover la igualdad de oportunidades o el pleno ejercicio de la ciudadanía, así como para consolidar una democracia participativa con bases locales y comunitarias.²⁰ “Emerge una nueva dialéctica del poder” en la que las burocracias centrales disminuyen su capacidad mediadora y los grupos pasan a ser interlocutores de las autoridades.

Entre el Estado y la sociedad se produce una retroalimentación constante, según la cual el primero transfiere competencias, atribuciones y poderes, y la segunda adquiere oportunidades, información y entrenamiento en el ejercicio de responsabilidades. “En los países unitarios la descentralización ha favorecido la dimensión municipal, y en aquéllos cuya forma de Estado es federal, ha fortalecido los niveles intermedios y locales”.²¹

4.2.4. Información y transparencia

En la óptica del Banco Mundial estos elementos son indispensables para una economía de mercado competitiva. Cuando no hay información asequible y confiable, aumenta la incertidumbre y el riesgo. En todos los países el gobierno es la principal fuente de información, excluyendo los asuntos relacionados con la seguridad del Estado, que tiene el derecho de no difundir. “La transparencia aumenta la eficiencia económica y previene la corrupción”.²²

En la “Declaración de Viña del Mar” encontramos la idea de que una cultura de ciudadanos está en vías de reemplazar a la noción de súbditos, de manera que el Estado pasa a ser un instrumento al servicio de las personas. Un aspecto complementario de esa visión “modernizadora” es la transparencia en la gestión. “Esto supone un esfuerzo comunicacional sistemático que genere la oportunidad y los canales para que las actividades se abran a un escrutinio público por parte de los usuarios y de los actores sociales y políticos relevantes”.²³

4.3. Gobernabilidad democrática

Esta expresión implica que la gobernabilidad y la democracia son coherentes. Algunos autores sostienen que este último es el régimen político más gobernable, pues conlleva mecanismos eficaces de legitimación, como las elecciones periódicas principalmente y por tanto, la representatividad de los gobernantes. “Una democracia consolidada es el más estable de todos los regímenes”.²⁴

A pesar de que “la gobernabilidad requiere la representación de actores proporcional a su poder, mientras que la democracia ideal requiere la representación de actores proporcional a sus números”,²⁵ Coppedge considera que la democracia puede sobrevivir gracias a la representación del poder. Entonces, no habría oposición entre gobernabilidad y democracia real, sino complementariedad. Los países gobernables del mundo son precisamente las mejores democracias y ellas han desarrollado prácticas para la sobre-representación de algunos actores, como la Cámara de los Lores en el Reino Unido.

Hay tres esferas de la gobernabilidad democrática: ejecutiva, legislativa y social. Los actores de la primera son el presidente o primer ministro y su gabinete, los ministerios y las fuerzas armadas. Algunos síntomas posibles de la ingobernabilidad ejecutiva son las políticas incoherentes o cambiantes, la corrupción, las riñas interministeriales, la falta de capacidad técnica, el desacato burocrático o militar, las huelgas de empleados públicos, y en el caso más extremo, un golpe de estado.²⁶ En ocasiones, para lograr gobernabilidad, se busca la concen-

tración del poder en el Ejecutivo, con lo cual se exagera el presidencialismo.

Los actores de la gobernabilidad legislativa son el Ejecutivo y los partidos políticos con representación en el parlamento. Entre los síntomas de ingobernabilidad en esta esfera se cuentan: censura de ministros, abuso de poderes de decreto, inmovilismo, plebiscitos sin fundamento constitucional, manipulación de los jueces, y en casos extremos, autogolpes o conspiraciones de parlamentarios con las fuerzas armadas. “Muchos de estos síntomas pueden categorizarse como aspectos de la pugna de poderes”.²⁷ El principal dilema de la gobernabilidad legislativa es que sin la obligación de rendir cuentas del Ejecutivo, no hay democracia, “pero si hay demasiada accountability, se perjudica la gobernabilidad”.²⁸

Los actores de la gobernabilidad social son los sindicatos, gremios empresariales, medios de comunicación, la Iglesia, movimientos sociales, etc. Sus síntomas son el cabildeo descontrolado, el tráfico de influencias, la evasión de impuestos, el abstencionismo, el boicot de elecciones, las huelgas y paros, las protestas violentas, los motines, el sabotaje industrial, la guerrilla, el terrorismo, y en caso extremo, la guerra civil.²⁹

En pocas palabras, la gobernabilidad democrática supone la gestación de algunos acuerdos básicos entre todos los actores poderosos. Coppedge muestra que ella no es sólo una relación de los políticos con la sociedad, sino también de los líderes entre ellos.

No así el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que pone el énfasis en la vinculación de go-

bernantes y gobernados, en la búsqueda por parte de los políticos de convergencia y acuerdos en la sociedad. “El reto de la gobernabilidad viene a ser, entonces, la articulación orgánica entre los actores políticos y la extensa variedad de agentes sociales”.³⁰

El documento habla de una nueva cultura proclive a los consensos. Es fundamental que participen los sectores estratégicos de la población, es decir, los agentes económicos del desarrollo -empresarios, trabajadores, campesinos-, pero “el eventual acuerdo forjado desde la base de la sociedad no alcanzará permanencia y efectividad, si no se encuentra con la clase política”.³¹

Al Estado, además de regular y promover el mercado, educar a la población y ampliar las oportunidades, le corresponde concertar. La gobernabilidad democrática depende de la institucionalización de mecanismos que permitan evitar el conflicto y sirvan para la construcción de mayorías. Consiste en el fomento de la negociación y la tendencia a optar por métodos que favorezcan la obtención de acuerdos y de soluciones negociadas.³²

“Gobernar para el desarrollo humano es un esfuerzo destinado a implantar la democracia en todos los espacios de la vida de cada país, y comprometer a todos los ciudadanos en ese intento”.³³ Para ello hay que crear mecanismos institucionales que permitan procesar las decisiones políticas, de manera que éstas correspondan a las demandas de intereses diversos.

El documento considera que esta función debería ser desempeñada por los partidos, pero que en América Latina la incorporación de las mayorías nacionales ha si-

do realizada mediante movilizaciones impulsadas por agentes distintos, lo cual ha robustecido las tendencias corporativas. Además, se han producido acuerdos para evitar el quiebre democrático, que han deteriorado la representatividad de los partidos y los han desvinculado de la sociedad civil.³⁴

Uno de los elementos principales de la coordinación entre las acciones de los gobiernos y las demandas de la sociedad es el tema económico. La política está influida por intereses fuertemente organizados y su éxito o fracaso depende estrechamente de la evolución macroeconómica, el ritmo de desarrollo, la tasa de crecimiento, etc.

Tomassini afirma que “sin la comprensión de que la economía no puede funcionar sino dentro de un marco político y con intervenciones gubernamentales, y que la política gira en gran medida en torno a cuestiones económicas y es altamente sensible al comportamiento -y manejo- de la economía, no es posible comprender las variables de las cuales depende la gobernabilidad de los países”.³⁵ Así, las condiciones de la gobernabilidad varían, de manera que, por ejemplo, ésta es más difícil de conseguir dentro de una crisis como la que han vivido los países latinoamericanos en los años 90 que en un contexto de crecimiento y estabilidad.

El autor reflexiona sobre los cambios que han ocurrido al respecto en América Latina. En el período de sustitución de importaciones la gobernabilidad dependía de los acuerdos del Estado con los sectores políticos y sociales que le eran funcionales, principalmente los sectores medios y, en menor medida, los obreros urbanos. La gobernabilidad se rompía cada vez que se hacían in-

sostenibles los desequilibrios externos, los déficits fiscales y los procesos inflacionarios.

En su opinión esa etapa de ingobernabilidad se está superando gracias a un cambio de modelo basado en la reestructuración productiva, la modernización tecnológica y la apertura externa o el aumento de competitividad internacional de las economías latinoamericanas. “Tanto sus costos, fruto de una aplicación excesivamente rígida o de otros factores, como la falta de decisión o de eficiencia, comprometerían la gobernabilidad de nuestros países”.³⁶

Entre otras condiciones de la gobernabilidad democrática se pueden mencionar: la necesidad de asegurar la equidad y reducir la pobreza, cuyo protagonismo le corresponde al Estado; la transparencia, honestidad y responsabilidad de las instituciones del sector económico; una cultura cívica apta para construir mayorías y hasta consensos; partidos políticos que hayan superado la verticalidad y jerarquía de su estructura tradicional; el liderazgo y la ciudadanía constituidos por miembros independientes y activos de la sociedad civil, al mismo tiempo comprometidos con el interés público; la estabilidad del crecimiento económico; principios y mecanismos que garanticen el respeto a los derechos humanos; unos medios de comunicación responsables, sin límites en la libertad de expresión; la eficacia, transparencia y responsabilidad de los sectores público y privado; la incorporación creciente de los sectores sociales menos aventajados a las actividades y los frutos del proceso productivo.³⁷

Tomassini está consciente de que aparentemente “todo es importante desde el punto de vista de la gobernabilidad”. Pero todavía agrega más: “La defensa y su expresión presupuestaria; la organización administrativa del país, en general, en su expresión funcional y territorial; las políticas y programas sociales en el campo de la vivienda, la salud y la educación; la inversión en infraestructura física, y las políticas culturales y medioambientales...”³⁸

Concluyo que lo que se quiere decir con “gobernabilidad democrática” es el conjunto de elementos necesarios para realizar un buen gobierno en el contexto actual de los países con régimen democrático. Así la expresión pierde precisión, se aleja de su sentido original de orden político en Huntington y de ingobernabilidad propia de las democracias según el “Informe de la Comisión Trilateral”.

4.4. La gobernabilidad como problema

4.4.1. Democracia y gobernabilidad

Esta palabra tiene una connotación autoritaria, de manera que es necesario volverla amplia e imprecisa para inventar una nueva expresión, con un significado diferente, como la de “gobernabilidad democrática”.

El término original se refiere a una estrategia que busca solucionar la ingobernabilidad, producida por el ingreso de amplios sectores de la población a la clase media con sus aspiraciones y expectativas. Tal incorporación implica un aumento de la participación política y

de las demandas a los gobiernos, lo cual redundará en una disminución del crecimiento, a causa del déficit fiscal. Se considera que no es la crisis económica la causa de los problemas políticos, sino todo lo contrario.

La ingobernabilidad entendida de esa manera parece una consecuencia inevitable. ¿Cómo puede haber democracia sin la incorporación de amplios sectores a la clase media, sin el aumento de la participación política y de las demandas sociales a los gobiernos? El desafío es la búsqueda de mecanismos que eviten los déficits fiscales y por tanto, el bajo crecimiento económico.

Si se cree, como en el “Informe a la Comisión Trilateral”, que el individualismo, la tendencia igualadora y la competencia política, son rasgos propios de las democracias, y se piensa que el primero trae como consecuencia la deslegitimación de la autoridad política; que la segunda deteriora la confianza en el liderazgo; que la última produce la desagregación de intereses y la fragmentación de los partidos políticos, y que éstas son características de la ingobernabilidad, entonces, las democracias suelen ser ingobernables. La gobernabilidad imposibilita la realización de proyectos políticos alternativos y consolida gobiernos de élite.³⁹ Es una lógica de control que se desarrolla en torno a las nociones de autoridad y seguridad. En América Latina, por ejemplo, con un sistema profundamente desigual y anti-democrático, los propósitos de gobernabilidad refuerzan la dominación. Se plantea la necesidad de debilitar a la clase media y sus canales de movilidad social, como la educación. Se busca la estabilidad sin modificar la realidad económica.⁴⁰

Ante la crisis mundial, la idea no es solucionar la injusticia, sino mantener el orden. La conflictividad social y la anomia demandan un fortalecimiento extremo de la autoridad para conservar el sistema.⁴¹

4.4.2. *La definición de Michael Coppedge*

Según este autor, la gobernabilidad consiste en “la capacidad y el deseo de los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirva para dirimir sus diferencias”.⁴² “Es el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas”.⁴³

El poder deriva de los recursos que se posean (factores de producción, fuerza violenta, masas organizadas, ideas e información, autoridad moral, cargos públicos), siempre que sean utilizados eficientemente, para lo cual se requiere que el grupo tenga un proyecto político común.⁴⁴ “La ingobernabilidad no es otra cosa que un desequilibrio en las relaciones de poder entre grupos e instituciones”.⁴⁵

También son necesarias unas fórmulas estables para las relaciones entre los actores poderosos. Así, la gobernabilidad es compatible con el conflicto, siempre y cuando existan reglas aceptadas para manejarlo.⁴⁶ El autor reconoce que esta definición “tiene mucho en común con el concepto de institucionalización en la forma discutida por Samuel Huntington en su libro clásico, *Political Order in Changing Societies*.”⁴⁷

Para el argumento que mantengo en esta investigación, es de gran importancia el hecho de que la defini-

ción más precisa de “gobernabilidad”, la de Coppedge, se parezca a la institucionalización de Huntington. Lo anterior implica que no es descabellada la hipótesis de que estas ideas son ingredientes importantes del giro de la política en las últimas décadas hacia posiciones conservadoras.

4.4.3. *La gobernabilidad electoral*

Hay la tendencia a creer que la gobernabilidad funciona mejor, mientras menor sea el número de participantes que realizan el pacto institucional, pero lo cierto es que el éxito consiste en que la mayor cantidad posible se someta al compromiso. Se ha llegado a afirmar que pocos partidos convienen a la gobernabilidad, pero se ha constatado que los mecanismos favorecedores de tal situación artificial contribuyen a la polarización social y a la amenaza de la quiebra del sistema.⁴⁸

Se busca excluir el disenso a través de reformas a las leyes del sufragio y hasta de fraudes muy sofisticados. “La llamada ingeniería electoral reviste procedimientos y cálculos muy engorrosos para impedir legalmente que accedan a los organismos colegiados representantes de las fracciones más díscolas y menos negociadoras”.⁴⁹ Son mecanismos que favorecen a los partidos del sistema; leyes, por ejemplo, que eliminan las representaciones proporcionales y suelen perjudicar a los candidatos independientes, a quienes se les exige para su elección porcentajes muy altos de votación.

César Montúfar se refiere al caso ecuatoriano, es decir, a la última reforma electoral hecha con el fin de consolidar mayorías, de reducir lo que se ha considerado

una excesiva fragmentación partidaria, haciendo disminuir las fuerzas políticas participantes en las elecciones y por tanto, la representatividad de los partidos.⁵⁰ Puede estar ocurriendo lo que advierte Alcántara, que en lugar de conseguirse gobernabilidad, se produzcan “tumores con efectos negativos sobre el sistema político”.⁵¹

Los pactos son empleados contra los intereses de los excluidos, generalmente grupos sin poder socioeconómico y político, por sectores decididos a preservar sus espacios de poder.

4.4.4. Gobernabilidad y participación

Los partidos pasan a representar solamente los intereses de las cúpulas y cumplen respecto a sus bases un papel de control político. Se generan círculos de negociación y acuerdos entre dirigentes, que en conjunto y con el gobierno toman las decisiones que luego se imponen y aplican a través de las estructuras partidarias.⁵²

Aunque teóricamente la gobernabilidad busque el fortalecimiento de los partidos políticos, en la práctica promueve la institucionalización de espacios de consenso y participación gremial y ciudadana que acerquen las decisiones del Estado a las demandas y expectativas de la sociedad. Sin la mediación de la sociedad política, tal estrategia no incentiva la realización de proyectos partidarios nacionales.⁵³

En el ensayo de Montúfar se encuentra una excelente descripción de lo que podríamos llamar la moda participativa, desde las metodologías de las agencias internacionales, que buscan el “empoderamiento” de los be-

neficiarios, hasta el tema de los comunes globales, la incidencia de las ONG's transnacionales, y la vinculación entre lo local y lo global.⁵⁴

Ahora bien, me pregunto porqué la participación es considerada allí un aspecto clave de la gobernabilidad. Por el desarrollo institucional y el fortalecimiento de los mecanismos de regulación de las conductas de las poblaciones intervenidas. De ese modo y de forma paradójica, el aumento en la capacidad de elección (nueva definición del desarrollo) trae consigo una mayor gobernabilidad sobre los actores.⁵⁵ Se trata, pues, de una tergi-versación de los procedimientos democráticos.

Notas

- 1 BOBBIO, NORBERTO. *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1981. Pág. 703.
- 2 FREI RUIZ-TAGLE, EDUARDO. *Gobernabilidad Democrática*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997. Págs. 55-56.
- 3 Citado por BOBBIO, NORBERTO. *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1981. Pág. 704.
- 4 BOBBIO, NORBERTO. *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1981. Pág. 707.
- 5 FREI RUIZ-TAGLE, EDUARDO. *Gobernabilidad Democrática*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997. Págs. 52-53.
- 6 BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*, Washington, The World Bank, 1992. Pág. 1.
- 7 Ibid. Pág. 1.
- 8 Ibid. Pág. 9.
- 9 TOMASSINI, LUCIANO. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993. Pág. 6.

- 10 BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*, Washington, The World Bank, 1992. Pág. 12.
- 11 FREI RUIZ-TAGLE, EDUARDO. *Gobernabilidad Democrática*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997. Pág. 25.
- 12 JOY-WAY, VICTOR, Presidente del Congreso de Perú. Citado por Ibid. Pág. 93.
- 13 Ibid. Pág. 171.
- 14 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La dimensión política del desarrollo humano*, Santiago de Chile, PNUD, 1995. Págs. 14-17.
- 15 YANES QUINTERO, HERNÁN, comp. *El mito de la gobernabilidad*, Quito, Trama Editorial, 1996. Pág. 33.
- 16 BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*, Washington, The World Bank, 1992. Págs. 14-24.
- 17 Ibid. Pág. 15.
- 18 FREI RUIZ-TAGLE, EDUARDO. *Gobernabilidad Democrática*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997. Págs. 22-23.
- 19 BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*, Washington, The World Bank, 1992. Pág. 22.
- 20 FREI RUIZ-TAGLE, EDUARDO. *Gobernabilidad Democrática*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997. Pág. 26.
- 21 Ibid. Pág. 193.
- 22 BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*, Washington, The World Bank, 1992. Pág. 39.
- 23 FREI RUIZ-TAGLE, EDUARDO. *Gobernabilidad Democrática*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997. Pág. 183.
- 24 ALCÁNTARA, MANUEL. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995. Pág. 24.
- 25 COPPEDGE, MICHAEL. "El concepto de gobernabilidad: modelos positivos y negativos", ponencia presentada en el Seminario sobre Gobernabilidad, CORDES, Quito, julio de 1996. Pág. 4.
- 26 Ibid. Pág. 6.
- 27 Ibid. Pág. 10.
- 28 Ibid. Pág. 11.
- 29 Ibid. Pág. 15.

- 30 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La dimensión política del desarrollo humano*, Santiago de Chile, PNUD, 1995. Pág. 17.
- 31 Ibid. Pág. 25.
- 32 TOMASSINI, LUCIANO. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993. Pág. 63.
- 33 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La dimensión política del desarrollo humano*, Santiago de Chile, PNUD, 1995. Pág. 47.
- 34 Ibid. Pág. 135.
- 35 TOMASSINI, LUCIANO. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993. Pág. 16.
- 36 Ibid. Págs. 40-43.
- 37 Ibid. Págs. 73-80.
- 38 Ibid. Págs. 82-83.
- 39 MONTÚFAR, CÉSAR. “Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo”, ponencia presentada en el Taller de Proyectos de Desarrollo Alternativos, Fundación José Peralta/ILDIS, Quito, 18 de enero de 1999. Pág. 1.
- 40 YANES QUINTERO, HERNÁN, comp. *El mito de la gobernabilidad*, Quito, Trama Editorial, 1996. Págs. 44, 45 y 47.
- 41 Ibid. Pág. 36.
- 42 ALCÁNTARA, MANUEL. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995. Pág. 31.
- 43 COPPEDGE, MICHAEL. “El concepto de gobernabilidad: modelos positivos y negativos”, ponencia presentada en el Seminario sobre Gobernabilidad, CORDES, Quito, julio de 1996. Pág. 1.
- 44 Ibid. Pág. 2.
- 45 ALCÁNTARA, MANUEL. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995. Págs. 31-38.
- 46 COPPEDGE, MICHAEL. “El concepto de gobernabilidad: modelos positivos y negativos”, ponencia presentada en el Seminario sobre Gobernabilidad, CORDES, Quito, julio de 1996. Pág. 3.
- 47 Ibid. Pág. 16, nota 2.
- 48 ALCÁNTARA, MANUEL. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995. Págs. 83-84.

- 49 YANES QUINTERO, HERNÁN, comp. *El mito de la gobernabilidad*, Quito, Trama Editorial, 1996. Pág. 79.
- 50 MONTÚFAR, CÉSAR. "Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo", ponencia presentada en el Taller de Proyectos de Desarrollo Alternativos, Fundación José Peralta/ILDIS, Quito, 18 de enero de 1999. Págs. 17-18.
- 51 ALCÁNTARA, MANUEL. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995. Pág. 84.
- 52 YANES QUINTERO, HERNÁN, comp. *El mito de la gobernabilidad*, Quito, Trama Editorial, 1996. Pág. 82.
- 53 MONTÚFAR, CÉSAR. "Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo", ponencia presentada en el Taller de Proyectos de Desarrollo Alternativos, Fundación José Peralta/ILDIS, Quito, 18 de enero de 1999. Pág. 17.
- 54 Ibid. Págs. 19-21.
- 55 Ibid. Pág. 21.

CONCLUSIONES

1. La modernización socio-política

Según la obra *El orden político en sociedades en cambio*, se debe diferenciar la modernización social (urbanización, alfabetismo, industrialización, medios de comunicación masivos) de la política (racionalización de la autoridad, soberanía del Estado, centralización del poder, diferenciación estructural, expansión de la participación y desarrollo de los partidos políticos).

La tesis central de Huntington se refiere a la necesidad de la modernización política en países en los que ha habido importantes progresos sociales, pero no son todavía modernos, pues se mantienen en el caos del pre-torianismo. Concibe este proceso como una institucionalización voluntaria del Estado y los partidos por parte de las élites, que equivale a una concentración del poder, para producir luego la expansión de la participación, de manera que esta última no la sobrepase.

Dicha propuesta es contradictoria con la democracia pluralista, pues ésta consiste precisamente en el poder de tomar decisiones colectivas atribuido a un gran número de individuos. La participación entendida de esta

manera es el mecanismo que puede controlar y renovar al gobierno, así como evitar la corrupción.

El rasgo propio de los países modernos es la institucionalización espontánea de la sociedad. En Europa y Estados Unidos, la modernización social fue un largo y complejo proceso a través del cual se fue estableciendo la igualdad de oportunidades socio-económicas y al mismo tiempo la institucionalización partidista y la participación democrática.

En países que no son modernos la política está en manos de grupos económicos tradicionales, por lo cual esa actividad se subordina a intereses particulares. Hay pretorianismo porque la política se reduce a pugnas desleales entre los que realmente pueden aspirar a gobernar, y la frustración de la participación, a veces constante pero infructuosa, de los eternamente excluidos.

La concentración del poder para superar esa situación, realmente la mantiene, porque privilegia los intereses de ciertos grupos. Al contrario, los países modernos son sociedades civiles pluralmente institucionalizadas. En ellos las autoridades proceden de sectores específicos, pero los que no están en el gobierno, controlan a este último y lo pueden renovar. Hay poder desde abajo y poder distribuido, según la democracia pluralista.

En los países que no son modernos se requiere aprovechar los canales participativos que la misma democracia oligárquica ofrece, para que la actividad económica vaya produciendo la igualdad de oportunidades y la institucionalización social espontánea. No propongo un economicismo que haga cruzarse de brazos en el

campo político, sino un proyecto basado en la libertad económica y la espontaneidad plural de la sociedad.

De la apertura que el régimen democrático tenga hacia la participación variada de la sociedad, depende la posibilidad de que el proceso se realice en forma pacífica. Para la democracia pluralista el poder descendente o concentrado debe ser sustituido por el ascendente, aquél en el que aumentan los espacios en los que se ejerce el derecho de los individuos a participar. Ésa es la importancia del tema de las autonomías y de la descentralización en la actualidad.

El texto de Mario Vargas Llosa que cito a continuación, explica, en relación a América Latina, la importancia de que los cambios políticos vayan acompañados de reformas sociales:

“Las supuestas políticas económicas modernizadoras, pese a estar tan drásticamente fiscalizadas por los funcionarios del FMI y del Banco Mundial, no funcionaron, porque el contexto en el que operaban se encargaba de sabotearlas a cada paso, de vaciarlas de sustancia y de apartarlas de su verdadero objetivo. No fue la política económica la que falló, sino la democracia, y sin ésta, aquélla no puede ser nunca exitosa, aunque por algún tiempo las estadísticas económicas de aumento del producto y la instalación de nuevas industrias, finja demostrarlo. La democracia fue una mera fachada política: había elecciones cada cierto tiempo, pero no justicia, y las reformas económicas, en la mayoría de los casos, se hicieron para favorecer intereses particulares de los miembros o asociados del propio gobierno, transfiriendo monopolios públicos al sector privado, o para llenar las

arcas estatales y permitir el enriquecimiento ilícito. (...) Corrupción, maltrato de la legalidad, jueces sometidos al poder o al dinero, nulo acceso a la propiedad para las inmensas mayorías, el enriquecimiento enloquecido de ínfimos grupúsculos de privilegiados, y una información a menudo mediatizada por el miedo o el soborno...”¹

Las acciones sólo desde el gobierno, no hacen sino reproducir la desigualdad y el autoritarismo, que hemos tenido desde el establecimiento de las Repúblicas y que continúan presentes en los actuales experimentos reformadores.

2. La gobernabilidad

a) Gobernabilidad versus Estado de Bienestar

El “Informe a la Comisión Trilateral” expresa el viraje conservador ocurrido en los países capitalistas avanzados a partir de mediados de la década del 70. Su crítica va dirigida a la democracia de años anteriores, que había traído como resultado un aumento de la participación social y entonces, la sobrecarga de demandas, el déficit fiscal y los procesos inflacionarios.

Dicho documento rechaza los valores de “la satisfacción privada, el ocio y la necesidad de autorrealización estética e intelectual”.² Considera que el capitalismo derrochador y la democracia pluralista han incentivado la crítica excesiva, disgregadora e individualista. Se deben fomentar valores opuestos a los anteriores, como: la comunidad, lo público, y el liderazgo, es decir, un fortale-

cimiento de la autoridad que el Informe llama “gobernabilidad” (*governability*).

Este viraje conservador incluye paradójicamente la propuesta neoliberal de la disminución del tamaño del Estado, con el fin de solucionar el déficit fiscal. Sin embargo, ello aumenta el poder gubernamental junto al de los grandes grupos económicos transnacionales y debilita la influencia de la clase media, así como de sectores económicamente deprimidos, representados por el Estado de Bienestar.

b) Gobernabilidad versus Estado Desarrollista

El otro sentido de la palabra “gobernabilidad” (*governance*), aplicado a los países en modernización, como “la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo”,³ incluye ciertos mecanismos democratizadores como: rendición de cuentas, descentralización, información y transparencia.

¿A qué se debe esta nueva connotación? Tal vez ella exprese la influencia reciente de las organizaciones no gubernamentales que promueven la participación social, auspiciadas por los organismos internacionales de crédito. Sin embargo, se puede argumentar que las prácticas de las ONG’s constituyen medios de control y regulación de las conductas de las poblaciones intervenidas, lo cual redundaría en un fortalecimiento del gobierno.⁴

Entonces, la palabra *governance*, con su énfasis en la administración de los recursos, mantendría la oposición a la democracia propia de la expresión *governability*. La

moda participativa sería una manera eficaz de neutralizar al Estado Desarrollista, al poder de algunos grupos de clase media relacionados con la burocracia pública, en los países en modernización.

c) Gobernabilidad democrática

Esta expresión se refiere a veces a todos los aspectos posibles de cualquier buen gobierno, como en el texto de Tomassini que he citado en esta investigación.⁵ De una manera más precisa, la frase alude a los acuerdos que logran los gobiernos o las élites políticas en los países en modernización.

Esta nueva democracia monista logra gobernabilidad mediante pactos entre partidos y se apoya en reformas electorales que deterioran el pluralismo.

En América Latina en las últimas décadas se ha sostenido que ha habido demasiada fragmentación y que la solución consiste en acuerdos unificadores. Pero estos países no han tenido democracias pluralistas sino gobiernos autoritarios de práctica pretoriana. Entonces, la gobernabilidad contribuiría al mantenimiento del orden establecido.

Cuando no hay igualdad de oportunidades socioeconómicas, más modernizador que la gobernabilidad, es el pretorianismo, en cuyo marco se puede producir la maduración paulatina de la práctica política, así como un

proceso que permita el apareamiento de nuevas fuerzas y a largo plazo la modernización.

3. Modernización y gobernabilidad

En síntesis, he argumentado que las expresiones *governability*, *governance* y “gobernabilidad democrática” tienen un fundamento teórico común.

Se trata del giro epistemológico ocurrido en las ciencias sociales contemporáneas a partir de mediados de los años 70, consistente en dar a los aspectos políticos autonomía en relación a los económicos. Ese viraje corresponde a un fortalecimiento de la ideología conservadora en los países modernos de Europa y en los Estados Unidos, expresado en el “Informe a la Comisión Trilateral”. Como consecuencia, el economicismo de décadas anteriores, vinculado al marxismo y al nacionalismo tercermundista, va a considerarse un asunto superado.

He tratado de mostrar que la noción de “orden político” de Huntington equivale a la de “gobernabilidad”. Su argumento es que, para modernizarse, esos países requieren primero la concentración del poder, de manera que puedan conseguir luego la expansión de la participación, a través de una institucionalización intencional desde el Estado, principalmente mediante la formación y fortalecimiento de pocos partidos políticos. Yo sostengo que la modernización es un proceso socio-político simultáneo y que la institucionalización en los países mo-

ernos ha sido un desenvolvimiento espontáneo de la sociedad.

Es dudoso que la modernización autoritaria pueda tener éxito. La democracia es posible en contextos socioeconómicos modernos, es decir, en los que hay igualdad de oportunidades. Es ilusorio pensar que unas élites que tradicionalmente han concentrado el poder, estén dispuestas a democratizar la política y a modernizar en forma voluntaria a las sociedades.

Me parece que el discurso de la gobernabilidad amenaza los pocos espacios democráticos que puede haber en los países en modernización y contribuye a perpetuar la concentración del poder que ha sido tradicional en esas sociedades.

Notas

- 1 VARGAS LLOSA, MARIO, "Pan y Libertad", *El Comercio*, 14.11.1999.
- 2 CROZIER, MICHEL; HUNTINGTON, SAMUEL; WATANUKI, JOJI. *The Crisis of democracy*, New York University Press, 1975.
- 3 BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*, Washington, The World Bank, 1992. Pág. 1.
- 4 MONTÚFAR, CÉSAR. "Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo", ponencia presentada en el Taller de Proyectos de Desarrollo Alternativos, Fundación José Peralta/ILDIS, Quito, 18 de enero de 1999. Pág. 21.
- 5 TOMASSINI, LUCIANO. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993. Págs. 73-80.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, MANUEL. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*, Washington, The World Bank, 1992.

BOBBIO, NORBERTO. *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1981.

BOBBIO, NORBERTO. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

COPPEDGE, MICHAEL. “El concepto de gobernabilidad: modelos positivos y negativos”, ponencia presentada en el Seminario sobre Gobernabilidad, CORDES, Quito, julio 1996.

CROZIER, MICHEL; HUNTINGTON SAMUEL; WATANUKI, JOJI. *The crisis of democracy*, New York University Press, 1975.

DAHL, ROBERT. *La Poliarquía. Participación y Oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.

FREI RUIZ-TAGLE, EDUARDO. *Gobernabilidad Democrática*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997.

HUNTINGTON, SAMUEL. *El orden político en sociedades en cambio*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972.

HUNTINGTON, SAMUEL. *La Tercera Ola*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1994.

HUNTINGTON, SAMUEL. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1997.

MARCUSE, HERBERT. *Eros y Civilización*, Barcelona, Editorial Seix Barral S.A., 1972.

MONTÚFAR, CÉSAR. "Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo", ponencia presentada en el Taller de Proyectos de Desarrollo Alternativos, Fundación José Peralta/ILDIS, Quito, 18 de enero de 1999.

PARSONS, TALCOTT. *El sistema de las sociedades modernas*, México, Editorial Trillas, 1974.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La dimensión política del desarrollo humano*, Santiago de Chile, PNUD, 1995.

SKLAR, HOLLY, editor, *Trilateralism, The Trilateral Commission and elite planning for world management*, Boston, South End Press, 1980.

TOMASSINI, LUCIANO. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

YANES QUINTERO, HERNÁN, comp. *El mito de la gobernabilidad*, Quito, Trama Editorial, 1996.