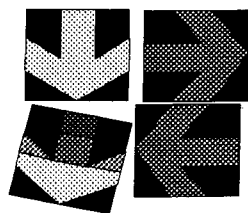


# **El concepto de la gobernabilidad:**



## **Modelos positivos y negativos**

**Michael Coppedge**

*Profesor Asociado, Kellogg Institute for International Studies*

*Universidad de Notre Dame.*

# **EL CONCEPTO DE LA GOBERNABILIDAD**

## **Modelos positivos y negativos**

La tarea que me corresponde parecería ser la más fácil: discutir el concepto de la gobernabilidad, sin tener que explicar por qué se destruye ni cómo se construye. Pero el concepto mismo no es nada fácil de definir porque solemos encarar el tema sólo indirectamente, llamando la atención a la *ingobernabilidad*, o mejor dicho, a sus síntomas. Y estos síntomas pueden ser muy disímiles, complicando aún más la tarea de identificar qué es lo que hace falta en cada uno para que todos se consideren ejemplos de ingobernabilidad. La corrupción administrativa es un síntoma de la ingobernabilidad; pero también lo es un golpe de estado. Y con igual mérito podríamos añadir a la lista de síntomas motines e inmovilismo, escuadrones de muerte y censura de ministros, terrorismo y evasión de impuestos, guerra civil y entorpecimiento burocrático. Uno viene a sospechar que la ingobernabilidad no es sino un epíteto por todos los males públicos posibles, y que la gobernabilidad sería algo tan vago como "buen gobierno".

Sin embargo, me atrevo a ensayar una definición, por dos razones. Primero, porque la gobernabilidad es importante y su importancia es cada vez más reconocida. Desde hace tiempo el Banco Mundial condiciona sus préstamos tomando en cuenta la probabilidad de que los fondos sean utilizados para los fines prometidos una capacidad que llama "gobernabilidad". Otras

agencias internacionales hacen cosa semejante. Los académicos, fascinados durante años por el ir y venir de la democracia en América Latina, tardíamente sacamos la conclusión de que esta ola democrática no se va pronto y que debemos estudiar la calidad de estas democracias y sus posibilidades de consolidación. Y ahora CORDES organiza este seminario sobre la gobernabilidad, en un país que es "muy difícil de gobernar", según el Presidente Velasco Ibarra.

### ***El concepto de la gobernabilidad***

La segunda razón por mi voluntad de ofrecer una definición de la gobernabilidad es que tengo la convicción de que se puede definir de una manera útil. La gobernabilidad no tiene que ser un concepto vago. Es un concepto complejo, pero tiene un significado preciso: *la gobernabilidad es el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas*<sup>1</sup>. Pero para explicar este concepto plenamente, hay que elaborar algunas ideas con más detalle.

Es esencial definir la gobernabilidad en términos de poder aunque "poder" es un concepto aun más controvertido que "gobernabilidad". Es esencial porque sólo los actores poderosos son capaces de crear los disturbios al orden público o a la economía que consideramos síntomas de ingobernabilidad. Actores sin poder, por radicales que sean, o extremistas o enojados o antisistemas o fanáticos, no pueden poner sus planes en marcha. Tales actitudes pueden ser muy relevantes para entender por qué cierto grupo crea problemas, pero son relevantes sólo en el grado en que ese grupo puede realizar sus metas. Por

---

1 Desarrollé esta definición originalmente en Michael Coppedge, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina," Síntesis 22 (julio-diciembre 1994): 61-88.

eso podemos poner al lado a los grupos o actores menos poderosos mientras que hablamos de la gobernabilidad. Esto no significa que no debemos preocuparnos por ellos por razones políticas o moralísticas, sino solamente que ellos no son relevantes para la comprensión de la gobernabilidad hasta que adquieran una cuota de poder.

¿Pero cómo sabemos cuáles son los grupos con suficiente poder para ser relevantes para la gobernabilidad? En general, el poder político de un grupo es función de sus recursos y su solidez. Hace siglo y medio Carlos Marx escribía como si el capital fuera el único recurso político. Hoy día es inescapable que los otros factores de producción --tierra, materias primas, mano de obra, infraestructura y tecnología-- también son recursos que brindan poder político a quien los maneja. Y no nos paramos aquí: durante toda la historia humana la fuerza violenta ha sido el recurso más decisivo; en la edad moderna las masas organizadas se han revelado como una fuerza importante; en la sociedad postindustrial es un lugar común decir que "information is power", y así es, no solamente con referencia a la tecnología. En ciertas circunstancias algunos actores pueden jugar un papel decisivo en la política por el simple hecho de poseer autoridad moral. Y por último hay que recordar que los cargos públicos confieren poder a sus ocupantes aun faltando otros recursos. Resumiendo, un listado completo de los recursos de poder incluye los factores de producción, la fuerza violenta, las masas organizadas, ideas e información, la autoridad moral y los cargos públicos.

Cada recurso de poder tiene sus actores típicos: los empresarios combinan factores de producción; los militares emplean fuerza violenta; los partidos políticos mobilizan masas; los medios, intelectuales y tecnócratas manipulan ideas e información; la iglesia posee autoridad moral; y los burócratas deben su poder a sus cargos públicos. Sin embargo, muchos actores controlan más de un recurso. Por ejemplo, el poder de los

sindicatos obreros se basa en sus masas organizadas tanto como en su control estratégico de una parte de la mano de obra. Los partidos políticos tampoco se limitan a las masas organizadas cuando sus dirigentes ocupan cargos públicos y si gozan de autoridad moral por ser protagonistas de la democracia o defensores de principios ideológicos. En América Latina durante siglos pasados la Iglesia Católica ejercía gran poder no solamente por su autoridad moral, sino porque también era el mayor dueño de tierras, un banquero importante, la fuente del conocimiento, y en algunas regiones y materias, el gobierno de facto.

Entonces, la cantidad de poder que se deriva de un recurso depende de la cantidad del recurso (y la variedad de recursos) que el actor controla. Pero sólo en parte: también depende de la capacidad de ese actor de utilizar sus recursos eficientemente. Esta capacidad es lo que aquí se denomina "solidez". Los grupos más sólidos en este sentido están unidos alrededor de un proyecto político común, lo cual los permite actuar como un bloque sólido, y así maximizan el poder derivado de sus recursos. El actor desorganizado, dividido, o carente de un proyecto coherente disipa su potencial. La importancia de la solidez, sin embargo, depende del recurso. Para campesinos, cuyo único recurso es la organización masiva, la solidez es la única esperanza de ejercer poder alguno. Pero cuando se trata de fuerza violenta, a veces una minoría de líderes militares logra llevar a cabo un golpe exitoso sin la cooperación de todos sus colegas. Y los empresarios pueden tomar acciones de gran impacto político --la fuga de capitales, por ejemplo-- de una manera casi espontánea.

Si la gobernabilidad tiene que ver con las relaciones entre todos estos actores poderosos es muy fácil entender por qué el concepto es tan complejo: el número de relaciones posibles entre (n) actores es  $n(n-1)/2$ . En un análisis muy superficial, por ejemplo identificando a tres actores muy generales-- el estado,

capital y la clase obrera --el número de relaciones (3) es todavía manejable: estado-capital, estado-obreros y capital-obreros. Pero para aprender algo realmente interesante y útil seguramente tendríamos que indagar a un nivel mucho más concreto, con un número mayor de actores más específicos-- por lo menos las fuerzas armadas, el gabinete, un ministerio, 2 o 3 partidos políticos, una confederación sindical, 2 asociaciones empresariales y uno que otro movimiento cívico. ¡Entre estos 10 actores existen no menos de 45 relaciones bilaterales! Y nos quedamos todavía en un nivel bastante superficial que no nos permite explorar relaciones entre las ramas de las fuerzas armadas, conflictos interministeriales, fraccionalismo partidista, o divisiones dentro de los organismos de representación clasista, todos los cuales pueden tener impactos significativos en la gobernabilidad.

Desafortunadamente lo que tenemos que saber sobre cada una de estas relaciones es bastante complejo en sí mismo. Queremos saber si las fórmulas que regulan la relación son estables y aceptadas. Por "fórmula" quiero decir cualquier regla para manejar los conflictos que surgen entre dos actores. Puede ser que no existe ninguna regla o fórmula, quizás porque un actor no reconoce la existencia legítima del otro, o porque cada actor está tratando activamente a eliminar o debilitar al otro. En tales casos la relación es un foco de la ingobernabilidad. Al otro extremo puede ser que hay una fórmula, en forma escrita, suscrita y notarizada en otras palabras, una fórmula formal, como una ley o reglamento, un contrato, o un pacto formal. Pero la gran mayoría de las fórmulas que rigen en estas relaciones son informales. Son meros entendimientos que obviamente son por este hecho más difíciles de descubrir y describir, pero no son necesariamente menos estables que las formales.

El elemento final de la definición que requiere exposición adicional es el estipulado que estas fórmulas estén "aceptadas" por los actores. Esto no significa que ambas partes miren la

fórmula indicada con buenos ojos, o que la fórmula sea justa o equitativa. La gobernabilidad no requiere que los actores estén contentos y satisfechos con sus relaciones con los otros actores; sólo requiere que obedezcan a la fórmula y no traten de cambiarla. Se portarían así, claro, cuando existe ese consenso ideal, pero también cuando los actores no *pueden* negociar una fórmula mejor por sus intereses, y la alternativa sería menos favorable aún. Los actores pueden aceptar la fórmula con entusiasmo, indiferencia, resignación, o amargura con tal que la obedezcan. Así que la gobernabilidad es compatible con el conflicto, que es inevitable y normal en toda sociedad, siempre y cuando existen reglas aceptadas para manejar el conflicto<sup>2</sup>.

### ***La gobernabilidad democrática: un caso especial***

Los conceptos discutidos hasta este punto son aplicables a cualquier sociedad y cualquier régimen político porque la gobernabilidad es quizás la característica más fundamental de un sistema político. Todos los regímenes la buscan, sean democracias o dictaduras o monarquías tradicionales. Pero podemos bajarnos un poco de las nubes de la abstracción teórica si nos enfocamos por el momento en la gobernabilidad democrática, que es un caso especial de la gobernabilidad en general.

---

<sup>2</sup> Se habrá notado que esta definición de la gobernabilidad tiene mucho en común con el concepto de la institucionalización en la forma discutida por Samuel Huntington en su libro clásico, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale UP, 1968). Para minimizar confusión, en este análisis "gobernabilidad" se refiere a una dimensión continua y su extremo superior; "ingobernabilidad" se refiere al extremo inferior de esta dimensión; e "institucionalización" se refiere al proceso que lleva una sociedad a la gobernabilidad.

La democracia impone varios requisitos adicionales a la gobernabilidad. Crea un conjunto de instituciones y procedimientos que pueden ser utilizados para la resolución de conflictos entre los actores poderosos sobre todo la libre elección de representantes autorizados a elaborar las leyes del estado<sup>3</sup>. Si los actores se aprovechan de las instituciones democráticas para elaborar las fórmulas que regirán sus relaciones, estas fórmulas tendrán fuerza de ley. Pero no están obligados a apelar a la autoridad del estado; pueden optar por fórmulas privadas, negociadas (o impuestas) entre los dos. Sin embargo, aún las fórmulas privadas tienen que ser compatibles con los otros preceptos de la democracia --las garantías constitucionales, las libertades civiles y políticas-- y todas las leyes formalmente aprobadas. Esto implica que --por eficaces que sean en términos de la gobernabilidad-- están prohibidas las fórmulas que violen los derechos fundamentales de los ciudadanos, y que siempre existe la posibilidad de que alguien utilice los procedimientos democráticos y la autoridad del estado para imponer un fórmula legal que ignora el poder relativo de los actores afectados.

Por lo tanto existe una tensión entre la gobernabilidad y la democracia ideal. La esencia de la tensión es 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. Por eso en la democracia siempre existe el peligro de que algunos actores que son poderosos en términos de recursos y solidez

---

<sup>3</sup> Escribo dentro de la tradición anglosajona en donde "democracia" significa la democracia política liberal nacional, sin sus aspectos económicos o sociales. Lo que quiero decir por democracia es básicamente la poliarquía, concepto mejor definido por Robert Dahl en su *Democracy and Its Critics* (New Haven, Conn.: Yale UP, 1989).



están subrepresentados por las instituciones democráticas; y esta subrepresentación consituye una amenaza a la gobernabilidad. Quizás en una sociedad ideal no existirían desigualdades suficientes para generar preocupación por la gobernabilidad. Pero en todas las sociedades del mundo real --y en mayor grado en América Latina-- existe tremenda desigualdad en la distribución de la riqueza, la información, la armas y los otros recursos políticos, creando una tensión realmente seria entre la democracia ideal y la gobernabilidad.

¿Cómo se resuelve esta tensión? En todas las democracias gobernables del mundo --incluyendo las del primer mundo-- se han desarrollado prácticas para la sobrerrepresentación de algunos actores, es decir la representación de ellos según su poder y no según el número de sus miembros. En Inglaterra, por ejemplo, la aristocracia conserva su propia cámara que todavía puede entabrar el proceso legislativo, y actúa como corte suprema. En los Estados Unidos, los *lobbies* empresariales practican el cabildeo, constantemente proponiendo y enmendando legislación con la ayuda de sus aliados de ambos partidos. En Alemania el parlamento delega poderes increíbles al *Bundesbank* para garantizar la continuación de la confianza empresarial. Y en todas las democracias del mundo, la gente más cómoda, con más educación y más información participa más y tiene mayor influencia sobre la política que sus conciudadanos<sup>4</sup>. Es cierto que estas prácticas afectan la calidad del régimen democrático. En el grado en que las prácticas se desvían del principio de la igualdad política, también se desvían de la democracia ideal. Pero en el grado en que las prácticas se desvían de la representación del poder, también se desvían de la gobernabilidad, y si el desvío es largo, la democracia difícil-

---

4 Ivor Crewe, "Electoral Participation," in D. Butler, H.R. Penniman, and A. Ranney, eds., *Democracy at the Polls* (American Enterprise Institute, 1981), pp. 216-63.

mente puede sobrevivir. Esta observación será asquerosa tanto para los demócratas idealistas como para los que trabajan pacíficamente por la igualdad social, pero es un hecho.

### ***Modelos positivos y negativos***

Para profundizar este análisis más allá de unas observaciones generales como la de la tensión entre la gobernabilidad y la democracia, tendremos que empezar a discutir casos concretos. Pero lo que la discusión hasta ahora ha demostrado mejor es que en un breve artículo sería imposible revisar todas las relaciones entre actores estratégicos con detalle suficiente para decir algo interesante sobre la gobernabilidad global; y esto para un país, sin contemplar un estudio de toda América Latina. Por eso es necesario simplificar, y la mejor manera de hacerlo, es hacer un análisis selectivo. En lo que sigue descuento por completo a decenas de relaciones entre actores que ocupan puestos en la periferia del sistema político, o cuyas relaciones usualmente son indirectas porque están mediadas por otros actores más poderosos. Las relaciones que quedan, y las que serán analizadas en el resto de este artículo, son las que involucran a los actores que me parecen más poderosos y que están entrelazadas en redes densas de interacciones que parecen ser centrales para la gobernabilidad global.

Conviene dividir estas redes en tres aspectos o "esferas": la gobernabilidad ejecutiva, la legislativa y la social. En la esfera de la gobernabilidad ejecutiva, los actores principales son el presidente o primer ministro y su gabinete (que en las democracias comunmente se compone de representantes de varios partidos); los varios ministerios de la burocracia civil; y las fuerzas armadas. (Esta esfera también podría llamarse la gobernabilidad intraestatal) Son las relaciones entre estos actores las que determinan la capacidad del estado de formular políticas acertadas, coherentes y oportunas para enfrentar los

problemas nacionales; implementar esas políticas eficientemente y sin demoras, disidencias, o distorsiones; y mantener su línea hasta que parezca necesario modificarla por razones más técnicas que políticas.

En la gobernabilidad legislativa, que es equivalente a lo que a veces se llaman las relaciones ejecutivas-legislativas, los actores principales son "el gobierno" (que aquí significa, siguiendo la denotación británica, los miembros del ejecutivo que dan dirección política al estado) y los partidos políticos con representación en el parlamento nacional. Las relaciones entre estos actores determinan el grado de fracaso o éxito de las negociaciones sobre política nacional, que corre una amplia gama de posibilidades desde el consenso hasta una pugna de poderes. Finalmente, la gobernabilidad social consiste en:

1. Los actores poderosos de la sociedad --sindicatos, asociaciones de empresarios, los medios de comunicación, la iglesia, movimientos sociales y en algunos países guerrilleros y narcotraficantes--
2. Cómo estos actores sociales se relacionan entre sí, y
3. Cómo se relacionan con los partidos y los organismos del estado. El saldo de este complejo de relaciones afecta la legitimidad del sistema político, el respeto a la ley, niveles de violencia, y la frecuencia de disturbios a la orden pública.

El resto de este ensayo analiza cada una de estas esferas por separado. Cada sección da ejemplos de síntomas de la ingobernabilidad correspondiente; prescribe medios necesarios para la realización de cada tipo de gobernabilidad sin tomar en cuenta el tipo de régimen; describe cómo varios regímenes autoritarios han persiguido la gobernabilidad en cada esfera, unos con éxito y otros no; y evalúa los esfuerzos de varios gobiernos democráticos de superar las dificultades de lograr la

governabilidad por medios democráticos. Hay que repetir que esta aproximación al estudio de la gobernabilidad no es exhaustiva; omite, por ejemplo, consideración alguna de cómo los medios o los sindicatos puedan afectar la gobernabilidad legislativa. Pero en combinación las esferas de la gobernabilidad ejecutiva, legislativa y social tal como están definidas aquí reflejan una gran parte de lo que queremos decir cuando empleamos el vocablo "governabilidad".

### *La esfera ejecutiva*

Si existe la gobernabilidad ejecutiva, un gobierno adopta medidas oportunas y coherentes; estas medidas se aplican con eficiencia y consistencia; no se abandonan intempestivamente; y producen los resultados esperados. Algunos síntomas posibles de la ingovernabilidad ejecutiva son unas políticas incoherentes o cambiantes, un gabinete indeciso, la corrupción, las riñas interministeriales, una falta de capacidad técnica, el sabotaje burocrático, el desacato burocrático o militar, las huelgas de empleados públicos, y en el caso más extremo, un golpe de estado.

Todos estos problemas pueden explicarse como consecuencias de una rama ejecutiva que no actúa como un bloque sólido. Frecuentemente una falta de solidez se debe a una falta de solidez dentro de uno o más de los actores principales que componen el ejecutivo. Es raro encontrar un gabinete en donde existe consenso total sobre el rumbo que debe seguir el gobierno en cada momento. Es más común encontrar ministros que se pelean entre sí sobre principios ideológicos, temas programáticos o tácticos, cuotas de poder o prestigio, o simples asuntos personales. Estos conflictos son más probables en gabinetes conformados por una coalición de partidos diversos, pero aun en gobiernos autoritarios o de partido único se encuentran divergencias entre los ministros más técnicos y los de una

orientación más política. La burocracia misma muchas veces está dividida también u horizontalmente entre ministerios o agencias, o verticalmente entre su dirección política y los organismos de línea. La tendencia de cada gobierno nuevo de crear nuevas agencias en vez de reestructurar las antiguas creadas por gobiernos anteriores multiplica estas divisiones. Y en varios países es bien sabido que las fuerzas armadas contienen rivalidades entre ejército, marina, fuerza aérea y guardia nacional que a veces envenenan el espíritu de cooperación. La falta de solidez también puede producirse por conflictos entre actores aunque internamente son sólidos. Así que conflictos entre ministros y burócratas, gabinete y militares, o militares y burócratas contribuyen con la ingobernabilidad de todo el ejecutivo.

Obviamente una condición necesaria para la gobernabilidad ejecutiva es la solidez interna de la burocracia, el gabinete, y las fuerzas armadas. Por eso se quiere una burocracia y una fuerza militar profesionales, eficaces, disciplinadas y jerárquicas; y un gabinete unido, firme, y consistente en la aplicación de sus políticas. Y porque la consistencia es posible sólo cuando un gabinete propone medidas acertadas y sostenibles, un alto grado de capacidad técnica es muy importante para esta esfera de la gobernabilidad. Otra condición consiste en claras líneas de autoridad entre gabinete, burocracia, y fuerzas armadas. Estas dos condiciones rigen para todo régimen, democrático o no, aunque parezca un modelo bastante centralizado y hasta autoritario. Hay diferencias entre modelos autoritarios y democráticos de la gobernabilidad ejecutiva, pero son variaciones sobre este modelo genérico que abarca todo tipo de régimen.

### **Modelos no democráticos de la gobernabilidad ejecutiva**

Existen dos diferencias principales entre modelos democráticos y autoritarios de la gobernabilidad ejecutiva:

1. Cual actor manda dentro del ejecutivo, y
2. El grado de apertura de este actor durante la formulación de sus políticas.

En ambos modelos se requiere disciplina y jerarquía dentro de cada actor; pero en un modelo no democrático son los actores no elegidos --típicamente los militares, unos tecnócratas, o ciertos notables-- quienes tienen la última palabra sobre las políticas a seguir. También en ambos modelos se requiere firmeza y consistencia en la aplicación de las medidas adoptadas; pero en un modelo no democrático los gobernantes no están obligados ni interesados en escuchar opiniones contrarias aun durante la formulación de sus políticas. Al contrario, consideran que es su deber resistir las indebidas presiones "políticas" que vienen desde fuera del ejecutivo.

El ejemplo ya clásico de la gobernabilidad ejecutiva en un contexto autoritario es el gobierno del General Augusto Pinochet de Chile, de 1973 a 1990. La máxima autoridad en este gobierno era una persona claramente antidemocrática --el General Pinochet mismo. En realidad hubo una serie de cuatro gobiernos, correspondiendo a sus ministros de economía, bajo la presidencia de facto de Pinochet, pero el general los nombraba y los dimitía<sup>5</sup>. Pinochet se beneficiaba de la tradicional

---

5 Barbara Stallings and Philip Brock, "The Political Economy of Economic Adjustment: Chile, 1973-90", in Robert H. Bates and Anne O. Krueger, eds., *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries* (Cambridge, Mass.: Blackwell, 1993), pp. 78-122.

solidez de las fuerzas armadas chilenas, y de una burocracia económica cada año más plenamente ocupada por tecnócratas jóvenes, todos ellos entrenados en una dogmática escuela de pensamiento. Los dos primeros gobiernos --ambos de corta duración-- sufrían de una falta de consenso sobre estrategia económica dentro del gabinete y la alta burocracia económica. Pero para setiembre de 1975, después de una serie de políticas improvisadas y dos purgas del gabinete, Pinochet otorgó a los jóvenes "Chicago Boys" la responsabilidad de corregir las deficiencias de la economía chilena, y estos trajeron a la tarea, especialmente durante los años 1975 a 1983, una solidez casi perfecta debido a su mística cuasi-religiosa en favor de la mano invisible del mercado. Uno de los factores atractivos de los Chicago Boys para Pinochet era su ideología cerrada, la cual reforzaba su ambición de basar su gobierno en criterios técnicos, por encima del mundo político corrupto. En efecto, por ocho años este tercer gabinete de Pinochet permaneció sordo a toda presión de la sociedad civil, incluyendo a las quejas tímidas del sector privado.

Nada de esto cambia los graves defectos del régimen de Pinochet: que asesinaba y torturaba a miles de personas, que acabó con una de las democracias más respetadas del hemisferio, e incluso que el dogmatismo de sus ministros lo hizo cometer errores serios e innecesarios que prolongaron la crisis económica. Pero la ingobernabilidad ejecutiva era un problema que venció aplastantemente.

Sin embargo, no debemos saltar a la conclusión de que las dictaduras sean inmunes a la ingobernabilidad ejecutiva. Recordemos los últimos años de la dictadura de Juan Velasco Alvarado del Perú. Desde el golpe de 1968, los coroneles radicalmente reformistas que definían los programas de este gobierno no eran sino una fracción minoritaria dentro de las fuer-

zas armadas peruanas<sup>6</sup>. Habían impuesto sus reformas con el aval de un sector de oficiales nacionalistas pero no muy reformistas, en contra de la voluntad de otra minoría conservadora. Por lo tanto el apoyo al programa reformista descansaba sobre una coalición frágil. Cuando las reacciones a sus políticas se manifestaron como inflación, huelgas y fuga de capitales, esa coalición se desintegró y una nueva coalición encabezada por el General Morales Bermúdez reemplazó a los ministros, sus políticas y el Presidente Velasco mismo. Así que los regímenes autoritarios también pueden sufrir de la ingobernabilidad ejecutiva. O si uno quiere un ejemplo aun más convincente puede leer la historia de los numerosos y transitorios gobiernos militares en Bolivia de 1977 a 1982, muchos de ellos formados y tumbados como consecuencia de luchas entre las múltiples fracciones personalistas dentro de las fuerzas armadas bolivianas<sup>7</sup>.

### ***Modelos democráticos de la gobernabilidad ejecutiva***

Cuando se trata de lograr un alto grado de gobernabilidad ejecutiva en un contexto democrático, hay que confrontar varias preguntas difíciles: ¿Cómo adoptar políticas sabias que pueden tener consecuencias amargas en el corto plazo con un pueblo que no entiende su necesidad? ¿Cómo mantener una línea oficial a pesar de los vaivenes de la opinión pública? ¿Cómo lograr unidad entre ministros que representan distintas

---

6 George D.E. Philip, *The Rise and Fall of the Peruvian Military Radicals, 1968-1976* (London: Athlone Press, 1978).

7 Eduardo Gamarra and James M. Malloy, *Revolution and Reaction: Bolivia, 1964-1985* (New Brunswick, New Jersey: Transaction, 1988).



fuerzas políticas? ¿Cómo obtener la cooperación de burócratas nombrados por dirigentes de otros partidos?

Teóricamente el modelo democrático se distingue del autoritario en dos aspectos:

1. Los actores elegidos son los que mandan dentro del ejecutivo, y
2. Estos actores se mantienen abiertos a las presiones políticas durante la formulación de las políticas. En la práctica de algunos regímenes supuestamente democráticos, ambas diferencias son motivo de interrogantes sobre sus credenciales democráticas. El primer caso ocurre cuando las fuerzas armadas imponen su voluntad sobre un presidente elegido, como hacía el ejército guatemalteco al Presidente Vinicio Cerezo, o cuando un gobierno autoritario obstaculiza la libertad de acción de su sucesor democrático con una constitución que reserva amplia autoridad a cuerpos no elegidos, como lo que hizo Pinochet con su Banco Central y su Consejo Nacional de Seguridad<sup>8</sup>. El segundo caso ocurre cuando un gobierno elegido delega grandes poderes a tecnócratas o juntas u otros organismos para evitar las críticas de sus opositores. Si esta táctica descalifica o no a un gobierno como democracia sería buen tema de debate, pero no hay duda de que existen procedimientos más democráticos para la toma de decisiones.

Queda claro, entonces, que si se ha de lograr la gobernabilidad ejecutiva dentro de una democracia, hay que asegurar que

---

<sup>8</sup> Brian Loveman, "Protected Democracies' and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978 - 1993", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 36:2 (Summer 1994): 105-189.

la burocracia y las fuerzas armadas estén efectivamente sujetas al control de las autoridades civiles electas<sup>9</sup>.

También sería recomendable abrir el proceso de tomar decisiones a otros actores políticos. Cuando se forman coaliciones gobernantes este último está más o menos garantizado porque todos los partidos miembros de la coalición tendrán derecho a contribuir sus criterios al ejecutivo. Pero aun con un gabinete de partido único se puede preservar tanto la demo-

---

9 No voy a intentar explicar cómo se logra este objetivo porque, en el caso de la burocracia, es cuestión de la administración pública, que queda fuera de mis áreas de experticia; y en el caso de las fuerzas armadas, el tema ha inspirado una literatura voluminosa que es difícil de resumir en breve y es, a mi modo de ver, todavía inconclusa en cuanto a consejos prácticos. Para los que quieren aprender más sobre el tema, las obras relevantes incluyen: Gonzalo García Pino y Juan Esteban Montes Ibáñez, *La subordinación del poder militar al poder civil: un aporte desde la teoría democrática* (Santiago, Chile: CED, 1993); Augusto Varas, coordinador, *La Autonomía militar en América Latina*, 1a ed. (Caracas: Nueva Sociedad, 1988); Felipe Agüero, *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995); Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993); Paul W. Zagorski, *Democracy vs. National Security: Civil-Military Relations in Latin America* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1992); Brian Loveman and Thomas M. Davies, Jr., eds., *The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America*, 2nd ed., rev. and expanded (Lincoln: University of Nebraska Press, 1989); Abraham F. Lowenthal, ed., *Armies and Politics in Latin America* (New York: Holmes & Meier, 1976); Alfred C. Stepan, *The Military in Politics; Changing Patterns in Brazil* (Princeton: Princeton University Press, 1971); y S.E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* 2nd. enlarged ed., rev. and updated (Boulder, Colo.: Westview Press, 1988).

cracia como la gobernabilidad ejecutiva mediante la concertación con actores fuera del gabinete aunque siempre existe el peligro de una ampliación del círculo de concertación que involucre una dilución de coherencia.

El Chile democrático actual sigue siendo buen ejemplo de la solidez burocrática y militar. (Esta continuidad sugiere que esta característica de las organizaciones cambia sólo lentamente y después del transcurso de mucho tiempo. Si esta sugerencia es cierta, la solidez de la burocracia y las fuerzas armadas, y quizás de otros organismos complejos, tiene poca relación con el tipo de régimen político). En América Latina es difícil encontrar burocracias enteras que sean realmente eficientes y profesionales, aunque en casi todos los países funcionan ciertas agencias, como Itamaraty y el DASP en Brasil y PDVSA en Venezuela, que son islas de profesionalismo incrustadas en estados generalmente politizadas, clientelistas, desorganizadas, o corruptas<sup>10</sup>. Y como resultado de las crisis de la "década perdida" casi todas las burocracias de la región se encogieron de una manera improvisada, mermando aun más sus capacidades<sup>11</sup>. Pero en este panorama muy alejado del ideal racional-legal weberiano Chile siempre ha tenido fama de poseer una burocracia relativamente eficiente y capaz<sup>12</sup>.

---

10 Para un estudio de los orígenes de núcleos de eficiencia en el estado brasileño y su impacto sobre el desarrollo económico del país, ver Kathryn Sikkink, *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina* (Ithaca : Cornell University Press, 1991).

11 Moisés Naím, "Latin America: Post-Adjustment Blues," *Foreign Policy* 92 (Fall 1993): 133-50.

12 Carol Graham, *Safety Nets, Politics, and the Poor: Transitions to Market Economies* (Washington, D.C. : Brookings Institution, 1994). Un estudio de la burocracia chilena del período previo a 1973 que enfatiza sus "patologías burocráticas" es Peter S. Cleaves, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile* (Berkeley: U California P, 1974), pp. 36-136.

Las fuerzas armadas chilenas pasaron un momento de indisciplina en 1989 después del plebiscito que rechazó la continuación de Pinochet en la presidencia. Según reportajes creíbles, el presidente estuvo realmente sorprendido por la decisión del pueblo y accedió a terminar su mandato sólo después de conversaciones tensas con el alto mando militar<sup>13</sup>. Pero antes de esta confrontación y después de ella, los militares chilenos han demostrado una unidad y disciplina casi monolítica. Se ha dicho que la solidez de los actores es una condición necesaria de la gobernabilidad ejecutiva; las fuerzas armadas chilenas demuestran que no es una condición suficiente, porque durante los gobiernos democráticos de Aylwin y Frei, cuando las relaciones entre el gabinete civil y los militares no han sido buenas, esa misma solidez se ha convertido en un obstáculo a la gobernabilidad. Apoyado por este bloque militar, Pinochet ha podido resistir el procesamiento de carabineros corruptos y oficiales brutales, e impedir revisiones a la constitución que eliminarían a sus elementos antidemocráticos.

Para encontrar modelos de la subordinación militar a la autoridad civil tendríamos que dejar al lado a Chile y considerar los casos de Costa Rica o Venezuela. En Costa Rica la junta que ganó la revolución de 1948-49 eliminó a las fuerzas armadas por completo, dejando sólo una pequeña guardia civil. Este ejemplo tiene poca relevancia para sus vecinos porque el estamento militar de Costa Rica que fue eliminado era muy reducido y débil, y su eliminación fue un acto tan idealista que no tiene paralelo en ninguna otra parte del mundo. Pero Venezuela es muy relevante: tenía unas fuerzas armadas tan fuertes que habían fundado y dirigido *todos* los gobiernos venezolanos

---

<sup>13</sup> International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite, "The Chilean Plebiscite: A First Step Toward Redemocratization," *LASA Forum* 19:4 (Winter 1989): 29.

de 1899 a 1945. Sin embargo, durante la década de los 60 los gobiernos democráticos de Venezuela lograron establecer una ascendencia incuestionada sobre los militares. ¿Cómo fue posible? En primer lugar, los últimos gobiernos militares, y en particular la dictadura personal de Marcos Pérez Jiménez (1952-57) asociaron el gobierno militar con el peculado y la malversación, creando así un deseo de parte de otros actores poderosos--incluyendo algunos oficiales militares-- por un gobierno civil. Los primeros gobiernos democráticos cumplieron con este deseo, siendo ellos presididos por hombres correctos--Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y Rafael Caldera. Otro factor fue que cuando el régimen tenía que defenderse de guerrilleros de izquierda, el gobierno civil dió mano libre a los militares a atacar a los insurgentes con una violencia desenfundada mientras que los civiles asumían toda la responsabilidad política por la brutalidad. De esta manera eliminó cualquier pretexto por una intervención militar y ganó la gratitud del alto mando, que llegó a percibir que su relación con los civiles era beneficiosa para ambas partes. Finalmente, no se puede descontar el hecho de que el estado venezolano durante aquellos años disponía de suficiente riqueza petrolera como para comprar la lealtad de las fuerzas armadas con entrenamiento, armamentos avanzados, y salarios generosos.

Es quizás innecesario añadir que a menudo los gobiernos democráticos tienen menos suerte con la gobernabilidad ejecutiva de la que tenía Venezuela durante los años sesenta y setenta; pero si se necesita un ejemplo, Venezuela otra vez sirve bien. Después de 1974 el país naufragó en un mar de plata creado por los altos precios petroleros. Sin la disciplina que trae la escasez los gobiernos democráticos malgastaron su patrimonio y se lanzaron hacia una crisis económica larga. En la atmósfera de derroche creció la corrupción; por esta vía los presidentes y sus ministros enajenaron el respeto de los jóvenes

oficiales militares<sup>14</sup>. Durante la década de 1979 a 1989 lo impensable de todas las opciones para enfrentar la crisis económica sembró desacuerdos entre todos los gabinetes. Y cuando un programa de austeridad y ajustes se hizo imposter-gable en 1989, el gobierno tuvo que trabajar con sindicatos de empleados públicos empobrecidos y desmoralizados. Durante este periodo, entonces, todos los actores del ejecutivo venezolano--fuerzas armadas, gabinete, y burocracia--perdieron su solidez interna, y unas conspiraciones militares empezaron a retar la autoridad de los civiles electos con sus dos asonadas de 1992. Así se perdió la gobernabilidad ejecutiva en Venezuela.

### ***La esfera legislativa***

En los países que disfrutan de la gobernabilidad legisla-tiva, los que realizan la función legislativa practican la coope-ración: se proponen todas las leyes necesarias, unas de las cuales se aprueban, otras se aprueban con enmiendas y las demás se rechazan o se mueren olvidadas. Pero lo que importa no es la cantidad de proyectos de ley o su tasa de aprobación, sino la normalidad del proceso legislativo. En una situación de gobernabilidad hay consenso sobre las reglas del juego: ningún actor emplea tácticas que los otros actores consideren ilegíti-mas. Entre los síntomas de la ingobernabilidad en esta esfera se cuentan: censura de ministros (cuando se percibe que tienen un motivo "político"), abusos de poderes de decreto, inmo-

---

<sup>14</sup> Esta versión muy simplificada del debilitamiento de la democracia venezolana omite decir que la partidocracia que habían construido los fundadores del régimen protegía a los corruptos y por eso amerita una porción de la responsabilidad por la crisis económica y política. Elaboro este argumento en *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela* (Stanford: Stanford UP, 1994).

lismo, plebiscitos sin fundamento constitucional, otros conflictos constitucionales, manipulación de los jueces, y en casos extremos, autogolpes o conspiraciones de parlamentarios con las fuerzas armadas. Muchas de estos síntomas pueden categorizarse como aspectos de la "pugna de poderes."

Sin tomar en cuenta el régimen los medios genéricos para producir la gobernabilidad legislativa son:

1. Un mecanismo institucional para evitar las pugnas de poderes, o resolverlas fácilmente cuando no se pueden evitar;
2. Las buenas relaciones entre el ejecutivo y el partido o partidos de la coalición gobernante, quizás posibilitadas por cierto grado de consenso;
3. Sobre todo donde el consenso es inalcanzable, una mayoría gobernante; o
4. Un grado por lo menos razonable de disciplina partidista.

### ***Modelos no democráticos de la gobernabilidad legislativa***

En los estados no democráticos el método más común de evitar la ingobernabilidad legislativa es eliminar la legislatura. Esta fue la solución, por ejemplo, de Pinochet en Chile, Onganía en Argentina y Fujimori durante los 10 meses que siguieron a su autogolpe de abril de 1992 en el Perú. En tales casos la legislación se inicia y termina dentro del ejecutivo y el problema equivale al problema de la gobernabilidad ejecutiva. Pero algunos regímenes autoritarios han tratado de ganar un poco de legitimidad con la manutención de un parlamento, aunque un parlamento sin poder significativo en el proceso de legislar. El mejor caso de esta solución es Brasil, donde se mantuvo un

congreso durante casi todos los años de los gobiernos autoritarios de 1964 hasta 1985. El gobierno militar permitió elecciones legislativas solamente después de proscribir las candidaturas de sus oponentes, forzó a todos los parlamentarios restantes a militar en uno de dos partidos oficiales, y antes de cada elección manipuló la ley electoral para garantizar las victorias del partido pro-gobierno, ARENA.

Colombia, durante el período del Frente Nacional (1958-74), se presentaba como una democracia pero en consideración de los casi constantes estados de emergencia que otorgaban poderes de decreto al presidente, acaso sería mejor clasificarlo como un sistema presidencialista con congreso debilitado. Méjico ha perseguido el mismo fin por un medio distinto: tiene un congreso que según la constitución debe tener poderes formidables, pero el dominante y disciplinado partido oficialista (el Partido Revolucionario Institucional o PRI) transforma este congreso en sello de goma. Estos son o eran sistemas casi puramente presidencialistas, en tal grado que se justifica clasificarlos como sistemas autoritarios, porque eliminaron la ingobernabilidad legislativa a costa de la democracia.

El modelo del parlamento debilitado no necesariamente garantiza una gobernabilidad legislativa eterna. En el Brasil, las continuas manipulaciones de las leyes electorales que eran necesarias para producir mayorías para ARENA contribuyeron a la deslegitimación del régimen, y para 1982 el gobierno militar se vió obligado a volver a negociar con el parlamento. Y en la elección de 1988 el PRI mejicano perdió su mayoría de dos tercios y por primera vez tenía que negociar con los partidos de la oposición para recoger los votos necesarios para aprobar varias enmiendas a la constitución. El PRI recobró su dominio en 1994, pero es muy probable que pierda mucho más en 1997. Parece que hoy día la única manera de mantener un parlamento débil en el mediano plazo es abolirlo por completo, y aún



así la historia nos dice que ya no hay manera de institucionalizar un régimen autoritario<sup>15</sup>.

### ***Modelos democráticos de la gobernabilidad legislativa***

El dilema central de la gobernabilidad legislativa es que sin la *accountability* (la obligación de rendir cuentas) del ejecutivo no hay democracia; pero si hay demasiada *accountability* se perjudica la gobernabilidad. Este dilema tiende a resolverse en favor de menos *accountability* en los países de fuerte tradición presidencialista, porque es difícil justificar un papel importante para el parlamento. Y es más difícil aún durante tiempos de crisis, cuando el pueblo se impacienta con los vaivenes y las incertidumbres de la negociación entre presidente y congreso. Es por eso que durante la década de los ochenta en América Latina los presidentes Paz Estenssoro de Bolivia, Carlos Andrés Pérez de Venezuela y Carlos Menem de Argentina cedieron a la tentación de gobernar por decreto siempre que les era posible, esquivando y minimizando el papel legítimo del parlamento en el proceso legislativo. Guillermo O'Donnell ha llamado a esta tendencia la "democracia delegativa", que es un variante minimalista de la democracia en el cual el pueblo elige un virtual dictador que queda libre para tomar decisiones hasta la próxima elección sin obstáculos de un parlamento o corte suprema; es decir, una democracia sin la *accountability* horizontal<sup>16</sup>.

---

15 Juan Linz, "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil," in Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future* (New Haven, Conn.: Yale UP, 1973), pp. 233-54.

16 Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* 5:1 (January 1994): 55-69.

Pero si se quiere combinar la gobernabilidad legislativa con una democracia satisfactoria, se requiere un parlamento fuerte. La manera más elegante de lograr este fin es tener un sistema parlamentario. En este sistema el ejecutivo (primer ministro) es elegido indirectamente, por el parlamento, el cual conserva el poder de reemplazarlo antes del fin de su mandato normal. El parlamentarismo elimina la separación de poderes, evitando así la mayoría de las pugnas de poderes. Si empieza una confrontación entre el gobierno y el parlamento, tiene una segura (aunque no necesariamente rápida) solución mediante o la caída del gobierno o la disolución del parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones<sup>17</sup>.

Sin embargo, puesto que es improbable que los países latinoamericanos adopten el parlamentarismo, deben considerarse formas de tener un parlamento fuerte dentro del sistema presidencialista. Por una parte, es cuestión del diseño constitucional<sup>18</sup>. Un parlamento fuerte necesita:

1. El control del presupuesto;

---

<sup>17</sup> Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins UP, 1994). La lógica de este argumento parece irrefutable y tiene confirmación empírica en uno de los mejores estudios de condiciones que favorecen la longevidad de las democracias: Adam Przeworski, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub, and Fernando Limongi, "What Makes Democracies Endure?" *Journal of Democracy* 7:1 (January 1996): 39-55. Sin embargo según otro estudio reciente las democracias parlamentarias no han tenido mayores probabilidades de consolidarse que las presidenciales: Mark Gasiorowski and Timothy Power, "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World," *Comparative Political Studies* (forthcoming 1997).

<sup>18</sup> Matthew Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York : Cambridge University Press, 1992).

2. La potestad de negarle al presidente poderes de excepción, aunque sea después de una decisión unilateral del presidente;
3. El poder de superar un veto presidencial, o la ausencia de un veto presidencial;
4. Sesiones largas, con la autoridad de convocarse a sí mismo;
5. El poder de ratificar o censurar a ministros;
6. La posibilidad de reelección de parlamentarios;
7. Un salario adecuado para hacer una carrera legislativa;
8. La provisión de oficinas y entorno para los parlamentarios; y
9. Apoyo técnico como biblioteca y servicios de investigación.

Pero el parlamento poderoso que es necesario para una democracia más que delegativa crea el peligro de la pugna de poderes. Por eso se necesitan otros medios para evitarla o resolverla. Aunque sería utópico esperar una sociedad consensual, donde todo el mundo percibe y apoya el bien común, las sociedades reales sí difieren en sus niveles de consenso relativo. Obviamente un factor muy ventajoso para la gobernabilidad legislativa es la suerte de vivir en una sociedad relativamente consensual y poco polarizada, donde las disputas sobre las políticas a seguir sean más fáciles de resolver.

Pero en toda sociedad hay conflictos serios de vez en cuando y por eso un requisito de suma importancia en todo gobierno presidencial es el apoyo efectivo de una mayoría de los parlamentarios. Las mayorías pueden ser de partido único o de coalición. En América Latina durante este siglo son muy pocos

los gobiernos democráticos que han podido contar con una mayoría de un partido en ambas cámaras. En ningún país de la región cubren apenas la mitad de los años de gobierno democrático: Venezuela y Uruguay son los que aproximaron mejor esta meta, teniendo mayorías de partido único alrededor del 40 por ciento del tiempo. (Omitimos a Méjico de este cálculo por no ser democrático). En Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador no ha existido nunca una mayoría de este tipo<sup>19</sup>. Y si el gobierno de partido único fuera la única manera de conseguir una mayoría gobernante, la mayor parte de los países de la región estarían condenados a la ingobernabilidad legislativa crónica, porque es casi imposible crear un sistema de partidos menos fragmentado dentro de un marco democrático<sup>20</sup>.

Entonces, cuando no existe ningún partido mayoritario hay que formar una coalición para asegurar un nivel adecuado de gobernabilidad legislativa. Se ha sugerido que las coaliciones son menos duraderas en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios porque las ventajas de ser miembro menor del gobierno son pocas cuando el presidente y su propio partido reciben todo el crédito por los éxitos del gobierno, y porque una

---

19 Coppedge, *Strong Parties and Lame Ducks*, Table 7.2, p. 179.

20 Mucho de la investigación reciente sobre los determinantes del número de partidos asume que los sistemas de partidos pueden ser modificados radicalmente por la ingeniería de las leyes electorales. Ver por ejemplo Rein Taagepera y Matthew Shugart, *Seats and Votes : The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven, Conn. : Yale UP, 1989). Simpatizo más con otra escuela de pensamiento que dice que las leyes electorales sólo pueden hacer modificaciones pequeñas e incrementales a los sistemas de partidos, cuya natura se forma através de un largo proceso histórico. Justifico esta interpretación en mi "District Magnitude, Party-System Fragmentation, and Economic Performance in Five Latin American Countries," *Comparative Political Studies* (April 1997).

próxima elección presidencial crea un incentivo poderoso para que el partido menor salga de la coalición para distanciarse del gobierno. Pero a veces no hay alternativa. Si hay que formar una coalición, las coaliciones formales --que proporcionan ministerios entre todos los partidos de la coalición y han de durar por todo el mandato presidencial-- dan más seguridad que las mayorías "ad hoc" formadas sólo para obtener la aprobación de unas pocas leyes. El mejor ejemplo de una coalición formal es la Concertación Por la Democracia en Chile, que ha reunido a los democristianos, radicales, socialdemócratas, el Partido por la Democracia y la mayor parte de los socialistas y comunistas para apoyar muy solidamente a los presidentes Aylwin y Frei durante los últimos seis años<sup>21</sup>.

Venezuela nos da un modelo negativo de la gobernabilidad legislativa los dos gobiernos de Rafael Caldera. En el primero (1969-74), Caldera fue electo con 27.1 por ciento del voto, y su partido COPEI controlaba 28 y 31 por ciento de los escaños de la Cámara de Diputados y el Senado. El presidente trató de gobernar sin coalición, pero no podía ganar la aprobación del congreso por sus iniciativas sin la cooperación de Acción Democrática, que tenía mayor interés en probar que Caldera no podía gobernar, para que el candidato adecuado ganara la elección presidencial de 1973. AD prestó su cooperación durante un año y medio, pero durante los tres años y medio restantes el proceso legislativo quedó prácticamente paralizado, y hubo varios conflictos constitucionales bastante se-

---

21 Otro factor que favorece a la gobernabilidad legislativa en Chile es el alto nivel de consenso en toda la sociedad sobre política económica. De hecho, Chile tendría una gobernabilidad legislativa casi perfecta si fuera libre del bloque de senadores autoritarios nombrados por Pinochet, que frustran la mayoría gobernante en la cámara alta.

rios<sup>22</sup>. Este escenario se reprodujo casi perfectamente en 1993, cuando Caldera ganó la presidencia con apenas 30 por ciento del voto y trató de gobernar con una coalición que reunía sólo un cuarto de los escaños del congreso. Acción Democrática volvió a respaldar informalmente la mayor parte del programa calderista durante 18 meses, pero antes de las elecciones regionales de diciembre de 1995 empezó a distanciarse del presidente, dejando a Caldera gobernar con una coalición minoritaria. La única razón por que la legislación no se estancó totalmente es que empezó a crecer un consenso de que el país absolutamente requería un programa coherente, por duro que sea, para poner fin al deterioro económico.

Otro factor que afecta a la gobernabilidad legislativa es la solidez de los partidos políticos. Una "mayoría" nominal vale poco si los partidos componentes carecen de disciplina. En el Brasil, por ejemplo, hay pocos partidos que tengan una disciplina interna significativa. Muchos de ellos son *partidos de aluguel* (alquilar), meras máquinas personalistas sin ideología que se reclutan por candidatos para ganar una elección; y entre las elecciones hay un "cambio de camisetas" muy parecido a lo que pasa en el Ecuador. La consecuencia es que aún cuando el Presidente Sarney y el partido "gobernante" PMDB tenían una mayoría nominal de los escaños en 1986, era imposible saber si constituían una mayoría efectiva o no<sup>23</sup>.

Estos tres factores --el nivel de consenso, el tamaño de la coalición gobernante, y el grado de disciplina-- se interrelacionan en una forma interesante. Por más estrecha que sea

---

22 Michael Coppedge, "Venezuela: Democratic Despite Presidentialism," in Linz and Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, pp. 412-14.

23 Scott Mainwaring, "Parties, Politicians, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective," *Comparative Politics* 24:1 (October 1991): 21-43.

la mayoría, más disciplina necesitan los partidos para producir el equivalente grado de gobernabilidad. Si hay poca disciplina, aún un partido dominante con 70 por ciento del congreso podría ser insuficiente para garantizar la aprobación de los proyectos del gobierno; si hay disciplina perfecta, el 50 por ciento más uno sería suficiente y el 50 por ciento menos uno no bastaría. El Gráfico 1 ilustra una relación teórica entre estas variables. La dimensión de izquierda a derecha es el grado de disciplina: "1.0" corresponde a las coaliciones (o partidos) gobernantes cuyos miembros seguramente votarán 100 por ciento a favor del gobierno, y "0.0" corresponde a las coaliciones sin cohesión alguna, con el resultado de que el gobierno no puede contar con el apoyo de nadie. La dimensión del primer plano hacia atrás refleja el tamaño de la coalición (o partido) gobernante: "1.0" si controla todos los escaños en el congreso, a "0.0" si no controla ninguno. Y la superficie del gráfico en la dimensión vertical representa la gobernabilidad legislativa, o para ser más preciso, la probabilidad de evitar una pugna de poderes.

La superficie no desciende por debajo de 0.4 porque la literatura de la política comparada nos enseña que en toda legislatura una parte significativa de los proyectos de ley se aprueba por consenso, por ser leyes no controversiales y de poca importancia<sup>24</sup>. Esta cifra representa entonces un piso para la gobernabilidad legislativa, aunque es un piso que probablemente sube y baja según el nivel de consenso en la sociedad. Se puede notar que la superficie tampoco asciende por encima de

---

<sup>24</sup> Giuseppe DiPalma, *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament* (Berkeley: U California P, 1977), pp. 40-94. La cifra de 0.4 es una estimación cruda para el propósito de ilustración únicamente, pero corresponde a la proporción de los proyectos de ley iniciados por el gobierno democristiano de Italia que fueron apoyados por el Partido Comunista Italiano en la cámara baja hasta el fin de los 1970.

0.9. Se dibuja así porque el partido o la coalición gobernante no está siempre de acuerdo con el gabinete. El "techo" en el gráfico refleja este límite a la gobernabilidad legislativa creado por los conflictos entre gobiernos y sus partidos.

La idea ilustrada por el gráfico es que si la coalición gobernante sufre o de un bajo nivel de disciplina o de ser claramente minoritaria, no ayuda en nada a promover la gobernabilidad legislativa, y lo más que se puede esperar es que se alcanza el nivel de piso ya determinado por el nivel de consenso. Pero si la coalición tiene una mayoría, cada incremento en su disciplina produce un incremento más o menos proporcional en la gobernabilidad. Y si la coalición posee disciplina, el tamaño de su mayoría es crucial para la gobernabilidad. Cuando tiene el 50 por ciento o más, un alto grado de gobernabilidad está asegurado; pero si se desliza por debajo del 50 por ciento, es como caerse de un precipicio.

Los puntos negros en el gráfico indican las posiciones aproximadas de cinco casos concretos<sup>25</sup>. En el no. 1 está Méjico, donde el PRI siempre ha tenido mayoría absoluta e impone una disciplina férrea a sus parlamentarios. Consecuentemente la probabilidad de evitar una pugna de poderes es tan alta que el congreso mejicano se ha convertido en el sello de goma del presidente. En el punto no. 2 está Venezuela durante el gobierno de Jaime Lusinchi, quien mandaba una mayoría absoluta en ambas cámaras con casi perfecta disciplina. Aunque su mayoría era muy estrecha, la única fuente de ingobernabilidad posible eran unas disputas entre el gabinete y los dirigentes del partido que quedaron fuera del gabinete. En el punto 3 podemos ver la caída abrupta en la gobernabilidad legislativa venezola-

---

<sup>25</sup> En un sentido estricto no se debería ubicar a distintos gobiernos en este mismo gráfico porque las alturas del piso y techo varían según los niveles de consenso y conflicto partido-gobierno.



na como resultado de la elección de 1993: el President Caldera empezó sin mayoría, y contaba con menos disciplina porque uno de los partidos de su coalición, el MAS, permite a sus parlamentarios votos de conciencia personal. El punto 4 representa al caso discutido arriba del PMDB bajo el Presidente Sarney en el punto de su número máximo de escaños. Tenía una mayoría de 55 por ciento, pero todavía le era difícil gobernar debido a la falta de disciplina interna. Su situación no era mucho mejor que la del caso extremo, el gobierno de León Febres Cordero en Ecuador. Después de una ola de camisetas cambiadas, su partido contó con sólo el 12 por ciento de los diputados, una minoría tan pequeña que la disciplina que también faltaba no habría mejorado la gobernabilidad. La única salida en tales casos es la construcción de una coalición mucho más grande.

### **La esfera social**

Las metas generales para la gobernabilidad social son el respeto a la ley, la legitimidad a nivel de masas de las reglas del juego, un sentido de eficacia personal, la confianza en la protección de intereses fundamentales, una percepción de una ciudadanía común y suficientemente igualitaria, la identificación de los ciudadanos con la nación, y unos ciudadanos que se autogobiernan. Los síntomas de la ingobernabilidad que surgen cuando estas metas no se logran, son el cabildeo descontrolado, el particularismo, el tráfico de influencias, la evasión de impuestos, el abstencionismo, el boicot de elecciones, las huelgas ilegales, los paros cívicos, los bloqueos, las tomas de sedes gubernamentales, las protestas violentas, los motines, el sabotaje industrial, el vigilantismo, el nacimiento de escuadrones de muerte, la guerrilla, el terrorismo y en casos extremos la secesión o la guerra civil.

Unos medios genéricos esenciales para la gobernabilidad social son, primero, el respeto a la ley<sup>26</sup> y segundo, un estado con presencia en todo el territorio nacional. Puede ser que este segundo medio parezca obvio, pero existen regiones en varios países donde el estado no tiene presencia, y es allí donde florecen los guerrilleros y el narcotráfico.

Según el modelo autoritario, la manera más eficiente de lograr la gobernabilidad social es reducir el número de grupos relevantes, para que se minimice la posibilidad de conflicto entre ellos, o entre ellos y el estado. Esta situación ocurre naturalmente en las sociedades preindustriales, donde existían pocos grupos con poder significativo y el estado sólo tenía que manejar las demandas de los pocos grupos restantes. Estos eran sobre todo los empresarios, pero también podían incluir la iglesia, ciertas familias, actores internacionales, etc. Pero en la sociedad moderna la situación equivalente puede lograrse solamente con la represión o la intimidación por la expectativa de la represión; o con la cooptación.

Es importante recordar que los regímenes autoritarios no siempre tienen éxito en esta misión. Bolivia nos ofrece numerosos ejemplos de dictaduras que fracasaron en su intento de debilitar a la militantísima Central Obrera Boliviana o a los sindicatos de campesinos. Y quizás la exclusión menos exitosa del mundo fue el intento de eliminar al movimiento peronista de Argentina durante los años cincuenta y sesenta. Algunos gobiernos militares han tratado de excluir a los empresarios también: por ejemplo, el General Velasco de Perú, y Augusto Pinochet, que no escuchaba las quejas del sector privado hasta 1982. Méjico también en ciertos momentos ha actuado con desprecio hacia los intereses del capital; buen ejemplo es la

---

<sup>26</sup> Hago una excepción en el caso de leyes injustas, que para mi modo de ver son las leyes emitidas por regímenes ilegítimos; es decir, regímenes no democráticos.

nacionalización de la banca en 1982. Pero en estos casos siempre se encontraron consecuencias insoportables, como la fuga de capitales, y tales políticas no se podían sostener.

Hay retos especiales para el logro del mismo fin en un contexto democrático. Hay más grupos, que no pueden ser controlados por el estado, por definición; todos nacen con una gran desigualdad de poder, lo que no se compagina con el principio democrático de la igualdad política. El modelo democrático desde luego requiere un estado lo suficientemente poderoso para dar contrapeso a los grupos económicos y otros actores poderosos que distorsionan el proceso democrático. Naturalmente estos actores no estarán dispuestos a aceptar una desminución de su poder para el propósito de la democracia, a no ser que prevalezca un alto grado de consenso sobre las instituciones democráticas. Estas incluyen las elecciones, los partidos, el congreso, y las cortes.

Pero no es suficiente establecer o diseñar unas instituciones formales. No son sino las herramientas de la democracia; necesitan demócratas enérgicos y capacitados que las utilicen para *fabricar* la democracia. Por esta razón la ciencia política cada día más pone énfasis sobre el papel clave de las asociaciones secundarias como soporte esencial de la democracia. Si un régimen democrático ha de sobrevivir, tiene que gobernarse bien; y si ha de gobernarse, tiene que sostener a asociaciones de representación de todo tipo que respetan las reglas del juego, gozan de firme identificación y una larga historia institucional, y que además tienen la costumbre de actualizarse a un mundo cambiante.

**Grafico 1: Determinantes de Gobernabilidad Legislativa**

