

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

GOBERNABILIDAD Y  
DEMOCRACIA EN  
CENTRO AMERICA

**FLACSO - Biblioteca**

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

**FLACSO** - Biblioteca

Gobernabilidad y democracia  
en Centro América

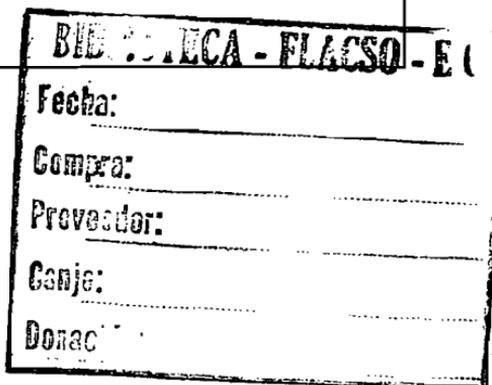
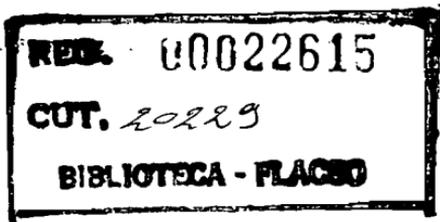


P756 Poitevin, René / Comp.  
*Gobernabilidad y democracia en Centro América.*  
René Poitevin.— Guatemala: FLACSO, 1994.

—77 p.

1. Políticos 2. Gobierno. Partidos políticos.

321.8  
95369b



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

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

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

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

## ÍNDICE

Presentación / 9

*René Poitevin*

La gobernabilidad: su validez como  
categoría analítica / 11

*Manuel Rojas Bolaños*

La democracia en la problemática  
del mundo contemporáneo / 27

*Guy Hermet*

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

*Julio Labastida Martín del Campo*

Guatemala: por una democracia habitable / 47

*Pedro Miguel*

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

*Víctor Gálvez Borell*

## PRESENTACION

El presente volumen contiene varios trabajos de distinto origen, pero todos ellos unidos por la preocupación sobre la gobernabilidad en Guatemala y Centroamérica. En efecto, los trabajos de Guy Hermet, Julio Labastida y Pedro Miguel, son las disertaciones presentadas por ellos al seminario *Democracia y gobernabilidad en Centroamérica* realizado por FLACSO en el mes de noviembre de 1993 en la ciudad de Guatemala. Mientras que los ensayos de Manuel Rojas Bolaños y Víctor Gálvez Borrell constituyen productos de índole reflexiva, derivados de la participación de ambos en la investigación *La gobernabilidad democrática y los procesos de reconstrucción societal* en Centroamérica, auspiciada por los programas FLACSO de Centroamérica.

Sin embargo hemos creído conveniente unir estos textos en un sólo libro para que el lector centroamericano pueda tener en sus manos las distintas e interesantes interrogaciones que sobre el tema de la gobernabilidad se hacen los autores.

Como es sabido, el tema de la gobernabilidad, dentro de las ciencias sociales y en especial en Centroamérica constituye una preocupación muy actual, ligada a nuestra coyuntura política y a nuestro porvenir como naciones.

Los temas a los cuales alude la temática de la gobernabilidad no son nuevos, constituyen una vieja preocupación ligada a la temática sobre el desarrollo, las características de la sociedad. En el caso centroamericano la preocupación lleva a preguntarse sobre sus inmensos desequilibrios e injusticias de carácter histórico, a la pobreza, la ignorancia y su repercusión en la cultura política y en especial en la ausencia de posibilidad de participación de las grandes mayorías de la población. En fin, se refiere en concreto a la posibilidad de existencia de una democracia y de un proyecto estable de nación.

Sin embargo, la óptica de aproximación a los anteriores problemas, que privilegia la gobernabilidad es, como se sabe,

netamente conservadora en su preocupación básica; la estabilidad, la posibilidad de establecer procesos que canalicen los conflictos sociales de manera que las demandas de los diferentes actores sociales no rebasen los límites institucionales y no comprometan el porvenir de la sociedad toda, y especialmente el poder del estado establecido.

La pregunta sobre la gobernabilidad de una sociedad no hace cuestión en principio ni de la naturaleza del régimen político dentro de cierto rango, ni de las características del poder estatal.

Sin embargo, en el caso centroamericano, y uniéndonos a los expositores que aquí se expresan, pensamos que no es posible hablar de gobernabilidad a secas, porque se caería en riesgo de privilegiar el orden sobre la justicia, y la exclusión sobre la participación en suma la represión y la dictadura sobre la paz y la democracia.

Creemos que la gobernabilidad desde un punto de vista ético, histórico, y como visión de futuro debe estar ligada a la democracia, para ser capaz de articular una visión prospectiva que le dé sentido a la construcción de determinado orden y porque en el caso de la mayor parte de las sociedades centroamericanas, esto está ligado a su viabilidad como naciones y como región capaz de insertarse en un ambiente de orden mundial.

En fin, lo apasionante y actual del tema salta a la vista y es por ello que para FLACSO/Programa Guatemala es una gran satisfacción ofrecer a los lectores centroamericanos esta primicia.

*René Poitevin*  
*Director FLACSO,/Guatemala*

*Guatemala enero de 1995*

## LA GOBERNABILIDAD: SU VALIDEZ COMO CATEGORÍA ANALÍTICA

*Manuel Rojas Bolaños*

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

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

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

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

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

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

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

De acuerdo con el enfoque de la Trilateral, el funcionamiento

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

2 Al respecto ver Offe, 1990.

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

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

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

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

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

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

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

---

3 Comúnmente se ha traducido como rendición de cuentas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

San José, octubre de 1994

## Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## LA DEMOCRACIA EN LA PROBLEMÁTICA DEL MUNDO CONTEMPORÁNEO

*Guy Hermet*

El problema de fondo es, desde luego, el aporte que la democracia puede proporcionar a la gobernabilidad de los países latinoamericanos en general, y por ende a lo que se llamaba antes su desarrollo y que ahora ostenta el nombre de justicia en su perspectiva mundial. Pero de ubicarse uno en dicha perspectiva mundial o global, tiene necesariamente que relacionar la dinámica democrática actual con el estado presente de un planeta trastornado en todos sus rasgos por el derrumbe del muro de Berlín.

### **Los rasgos de un mundo sin brújula**

Lo que parecía deslizarse con la caída de las dictaduras comunistas, en 1989-1990, era la victoria final de la democracia sobre todas las especies de autoritarismo, también un proceso de pacificación universal fundamentada sobre un retroceso de la violencia y las guerras periféricas relacionadas con el conflicto este-oeste. Asimismo se vislumbraba un desmoronamiento de los integristas ideológicos en provecho de un pragmatismo más racional, tanto como una globalización del mundo dividido durante demasiados años entre los clientes de la Unión Soviética por una parte y de los grandes países "capitalistas" por la otra.

Pero lo que pasó de veras después de algunos meses de optimismo fue bastante diferente. Fue primero la implosión del sistema internacional y de sus reglas tácitas de convivencia, el auge de una imprevisibilidad total de lo que podía ocurrir en África, en Asia, y también en la Europa central u oriental, después de décadas

de semi-certidumbre basada en la auto-moderación de las grandes potencias nucleares. En vez de la paz esperada, se desataron igualmente nuevas formas de violencia de origen interno tanto como externo: la violencia descontrolada y casi salvaje de las guerrillas o de los enfrentamientos étnicos liberados de su dependencia frente a los norteamericanos o los rusos; también la violencia más controlada pero inédita de la guerra del Golfo o de la intervención occidental en Somalia. Esto sin olvidar el triunfo de los integristas religiosos o étnicos que se sustituyeron a los antiguos antagonismos ideológicos, la profundización de la división del mundo entre los países aptos a aguantar el choque de la economía de mercado y los que no podían, y al fin y al cabo el olvido de los países del sur por unas naciones industrializadas fascinadas en forma cada vez más exclusiva por el terremoto histórico ocurrido en el antiguo espacio comunista. No hay duda que, con la caída del muro de Berlín, el interés de los países ricos se desplazó de Latinoamérica o de Centroamérica hacia la Europa del este y Rusia.

### **La soberanía popular frente al mundo global**

Estos sucesos brutales e inesperados en la esfera internacional han producido dos resultados poco deseable en lo que respecta a la extensión del modelo democrático. El primero se desprende del cuestionamiento del concepto y de la realidad de la soberanía de los estados, mientras el segundo se manifiesta en el cambio muy rápido del modelo de gobierno propuesto a las sociedades en transición económica, política y moral.

El concepto de la soberanía plena e indiscutible de cada estado ha sido el patrón oro de la política moderna a partir del siglo XVII. Se consideraba, ciertamente con alguna artificialidad, que cada gobierno nacional, tomaba sus decisiones en forma perfectamente autónoma y libre, sin intervención exterior de parte de otros gobiernos y sin condicionamientos impuestos por ideologías o factores económicos ajenos. Desde luego, las cosas nunca fueron así. Pero se postulaba por lo menos que el concepto de la soberanía predominaba sobre todos los demás, y que ostentaba la legitimidad última en materia política.

Queda muy claro que la erosión de la soberanía real se aceleró drásticamente en el período reciente y, sobre todo, que está puesta en tela de juicio de la autonomía real de los estados aceptada ahora

como un fenómeno normal, inevitable, tal vez deseable y también legítimo en el ámbito del nuevo sistema de valores de la política interna y externa. En primer lugar, los procesos actuales de integración económica o institucional de índole regional requieren renunciaciones voluntarias de soberanía de parte de los países miembros. Esta es la cara visible y explícita del proceso. Pero, en segundo lugar, hay que observar su cara menos visible que tiene aspectos muy diversos. El derrumbe de la soberanía se manifiesta con una claridad meridiana en el caso de estados que desaparecieron o casi desaparecieron en los últimos años: Somalia, Liberia, Afganistán, también Yugoslavia, Checoslovaquia, la Unión Soviética... Además, también se verifica de otra manera más generalizada; es decir, en la "transversalidad" cada día menos decisiva de los flujos y procesos que rigen el mundo tanto como cada estado nacional. Estos flujos son económicos, determinados por los mecanismos comerciales, financieros y monetarios, regidos por instituciones no estatales como el Banco Mundial o el F.M.I., que son más potentes que la gran mayoría de los estados aún industrializados. Asimismo influyen flujos o factores no materiales y particularmente culturales, de los cuales los integrismos religiosos son los más notables. Y, por fin, intervienen actores múltiples cuya función no es explícitamente política pero que sí tienen un papel político a veces primordial: Las Iglesias, las organizaciones no gubernamentales, las empresas multinacionales. De hecho, la soberanía nacional ya no existe, y su desaparición se comenta y acepta hoy día de manera perfectamente explícita; así cuando -Schmitter, Przeworski- definen ahora la política -y la democracia- como una "'gestión' de lo imprevisible"; en otros términos de factores ajenos a la voluntad de los gobiernos.

Más aún, este ocaso de la soberanía nacional contagia directamente al concepto de soberanía popular que fundamenta la democracia. En efecto, este concepto ya no tiene sentido, sino gratuito y verbal, para quien considere que el pueblo soberano o sus representantes no están capacitados para tomar decisiones de veras cuando no se compaginan con unas posibilidades reales que vienen determinadas no por la voluntad mayoritaria, sino por equilibrios y desequilibrios económicos, estratégicos e incluso culturales. En tales condiciones o con tales criterios, la democracia vendría a ser la mera etiqueta de un poder legítimo sin poder, impotente a pesar de ser supuestamente soberano...

## ¿Estado de mercado o democracia?

El segundo producto de los cambios que afectan al mundo pos-comunista se manifiesta al nivel de la oferta muy reciente de un nuevo modelo de gobierno eficaz o de gobernabilidad deseable. Se habló un tiempo de la necesaria sincronización de la reforma política o democrática y de la reforma económica -la creación del mercado- en los países del este y, en cierta medida, en los del sur. Pero casi ya se olvidó el primer punto referente a la reforma democrática. Lo que importa ahora es la segunda reforma, matizada por una alusión adicional al tipo de estado o de gestión política más adaptado para el éxito de la reforma económica. Por así decirlo, se trata de promover el "estado de mercado"; un estado a la vez poco intervencionista y firme en la consecución de sus objetivos limitados de arbitraje neutral entre los diversos sectores de la sociedad. Y lo peor es que la consideración de la naturaleza democrática de dicho aparato político central parece cada vez más secundaria desde hace algunos meses; por ejemplo en un artículo reciente de la revista *Foreign Affairs* que ensalza el ejemplo chileno de tiempos del general Pinochet, o en un reciente estudio del Banco Mundial que valora en forma insidiosa los períodos autoritarios de los nuevos países industriales del sureste del Asia (los llamados "pequeños dragones").

En pocas palabras, el régimen democrático ya no aparece en tales condiciones como el fin de la mutación contemporánea del mundo o como valor ineludible, sino como el instrumento contingente de una meta pragmática, ajena a los valores de la ciudadanía libre y que tiene dos dimensiones. Por una parte, la preocupación primordial consiste en legitimar cualquier forma de arreglo político -pero no democrático obligatoriamente- capaz de asegurar la continuidad de una trayectoria hacia la sociedad de mercado como posibilidad única de desarrollo real. Por otra parte, esta intención se concibe como el eje de una re-estabilización del orden mundial que es lo que importa más a las sociedades industrializadas, dentro de una segunda intención tácita que analiza de nuevo el mecanismo democrático como un factor previsible de inestabilidad y un riesgo para el equilibrio internacional.

Lo más cruel de esta evolución es que ya se inscribe en una valoración muy clara y "operacional" de las ventajas comparativas de las dictaduras "buenas" y de las democracias "débiles" dentro

de tales perspectivas. El reto crucial de las sociedades y estados en transición hoy día se refiere sin duda alguna al manejo extremadamente delicado y peligroso de las dos agendas interdependientes de las reformas políticas y económicas. Dos conceptos se enfrentan a su propósito. Uno es el de la reforma económica brutal -la táctica del "choque"- que peligra de inmediato su vertiente política pero que produce resultados benéficos rápidos que revierten el esquema y fortalecen la democracia después de un corto período inicial de descontento popular. En cuanto al otro concepto, es el inverso, el de la reforma económica lenta e indolente que no conlleva efectos políticos negativos al principio, pero que tarda demasiado en producir resultados materiales aptos a convencer a un pueblo muy perplejo frente a los méritos prácticos de la democracia. Por dicha razón, los estudiosos del fenómeno como Adam Przeworski opinan que la opción de la reforma económica brutal es preferible a la otra; así cuando toman en cuenta los ejemplos ciertamente positivos de Polonia o de Bolivia.

Sin embargo, el problema no yace solamente en el hecho de que una reforma radical tal como la polaca puede compaginarse con una vuelta de los electores a los herederos del comunismo. Lo más grave es el auge de una nueva doctrina que sugiere que las dictaduras "inteligentes", cuyo ejemplo sería la del general Pinochet en Chile, disfrutan gracias a su estabilidad de la posibilidad de conducir reformas económicas progresivas y menos lesivas en términos políticos; eso cuando las democracias jóvenes no tienen otras escogencias posibles que la táctica del "choque" (el presidente Menem de Argentina, Bolivia) o la demora permanente y suicidaria de toda reforma (caso del Brasil, tal vez). Tales criterios proporcionan obviamente una ventaja práctica a regímenes semi-autoritarios de corte nuevo, es decir ablandados por cierto respeto a los derechos humanos básicos excluyendo sin embargo los derechos de participación democráticos en forma franca o solapada. Este tipo de régimen se podría definir como el estado autoritario de derecho orientado hacia el mercado.

Por lo que respecta a América Latina, y en menor grado a Centroamérica, las conclusiones que hay que sacar en este panorama breve no son por lo tanto pesimistas. Más aún, el pesimismo global sobre el trance presente del porvenir democrático del mundo es lo que justifica hasta cierto punto el criterio esperanzador en el caso de la excepcionalidad latinoamericana. Desafortunadamente, el pro-

ceso de mundialización de la democracia soñado en 1989-90 no podía verificarse. Nunca pasó de tal forma universalista, pues la verdad lamentable pero ineludible fue, siempre, que la extensión del campo de la democracia se realizó con base en unos avances selectivos y condicionados por lo que era realmente factible. Ahora bien, el ámbito latinoamericano y el de algunos países de Europa central - Hungría, República checa, Polonia, Estonia, Eslovenia, también Bulgaria con cierta probabilidad- circunscriben para el tiempo previsible el círculo de la democratización real.

Este hecho no constituye una garantía absoluta de éxito. Pero existen fuertes probabilidades de que las grandes potencias industriales se van a "desembrujar" muy pronto de su fascinación demasiado exclusiva por el antiguo espacio comunista para enfocar de nuevo su atención sobre terrenos políticamente más fértiles. Y antes de que se produzca esta dejación de ilusiones, se vislumbra ya el progreso de otra forma de realismo democrático en Latinoamérica: el que consiste en pensar que los gobiernos de libertad también tienen que demostrar su firmeza en la acción, pero dentro de un pacto que ya no puede limitarse al "acuerdo entre caballeros" clásico sino que debe incluir la sociedad entera.

# LOS PROBLEMAS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIA POLÍTICA Y REFORMAS ECONÓMICAS

*Julio Labastida Martín del Campo*

## I Introducción

Un problema central, desde la perspectiva de la gobernabilidad en el futuro inmediato de América Latina es la tensión entre consolidación de los procesos democratización y las exigencias de reforma económica<sup>1</sup>. En tal sentido, la consolidación democrática requiere de una ciudadanía activa que avance hacia una más plena satisfacción en el ejercicio de sus derechos civiles, políticos y sociales; pero el esquema de ajuste estructural orientado a la estabilización macroeconómica y las exigencias de reestructuración global de las economías latinoamericanas orientadas a una ventajosa inserción en el mercado mundial han significado, hasta el presente, crecientes sacrificios en vastos sectores de la población.

Puesto en estos términos, *evaluar la tensión entre democracia y reestructuración económica se presenta como una de las vías de acceso -naturalmente que no es la única- a la espinosa cuestión de la gobernabilidad democrática en América Latina.*

---

1 Utilizo la noción de crisis de gobernabilidad en el sentido de desfase o desajuste creciente entre el aumento de las demandas sociales y la disminución de la capacidad de respuesta de los gobiernos democráticos. Para una discusión actualizada sobre la definición de este concepto consultar el volumen *Gobernabilidad y democracia en América Latina*, compilación a cargo de Antonio Camou, de próxima aparición en México en edición de Conaculta-Grijalbo.

En las notas que siguen presentaremos una "mirada" -reconocidamente parcial- sobre esta problemática, a partir de los saldos que nos han dejado los años ochenta. En primer lugar, revisaremos el contraste entre las consecuencias de la "década perdida", en términos económicos, frente a los saldos promisorios de la "década ganada", en términos democráticos; a continuación, exploraremos brevemente un esquema de régimen político -el de las llamadas "democracias delegativas"- que parece aunar algunas garantías en el manejo eficiente de ciertas políticas (la económica en la Argentina de Menem, la de seguridad en el Perú de Fujimori) pero a riesgo a devaluar algunas garantías básicas de los regímenes democráticos tradicionales. Si los autores que defienden esta interpretación -que no necesariamente es la nuestra- están bien encaminados, entonces tal vez haya que pensar que el vínculo entre gobernabilidad y democracia en América Latina, un vínculo tenso pero que a la vez debe ser complementario, puede llegar a degradarse hacia algunos de sus extremos: alta gobernabilidad pero con democracias de baja intensidad, o democracias plenas pero sin firmes garantías de convertirse en gobernables.

## II De la economía a la política

La actual coyuntura internacional se define por la disolución de los bloques, el fin de la guerra fría y el predominio de una superpotencia político militar única<sup>2</sup>. A este nuevo equilibrio de fuerzas se añade la presencia de tres zonas dinámicas de desarrollo económico: América del Norte, Comunidad Económica Europea y Pacífico Asiático. En este nuevo contexto internacional surgen nuevas fórmulas con pretensiones de universalidad: democracia electoral, economía de mercado y reforma del estado. Como lo ha señalado Alain Touraine, el hecho más significativo del final del siglo XX es la desorganización de los regímenes de modernización voluntarista sean estos estados revolucionarios, nacional-populares o desarrollistas.

- 
- 2 El fin del equilibrio entre dos grandes bloques encabezados por las dos superpotencias termina con un juego complejo de contrapesos este-oeste que abrían espacios y márgenes de acción a los estados nacionales no hegemónicos de otras regiones. En el contexto actual las perspectivas de un esquema multipolar que parecieron posibles en anteriores coyunturas internacionales quedan abiertas para el futuro. Si es así, ¿en qué condiciones y en qué plazos?

Dentro de este nuevo contexto internacional América Latina vive un proceso de cambio profundo, con tiempos diferenciados, según los países. Esta diferencia de tiempos acrecienta las desigualdades en la región. Estamos lejos de la época en que la integración latinoamericana aparecía en la agenda del día, hoy la tendencia es la configuración de subconjuntos regionales: mercado común centroamericano, pacto Andino, Mercosur, aunque la heterogeneidad en el interior de estas subregiones dificulta su éxito en unificarse. En cuanto a la posibilidad de la incorporación de México a un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, esta perspectiva plantea no sólo a este país, sino a la región en su conjunto, un escenario novedoso que tendrá efectos importantes en la economía y en la geopolítica latinoamericana.

En el análisis de las importantes transformaciones que se han producido en la última década en América Latina, los enfoques que han predominado han puesto el acento sea en su dimensión política, particularmente en el tránsito de los regímenes autoritarios a la democracia; o se han centrado en la dimensión económica de los cambios y han analizado los procesos de ajuste estructural ligados al adelgazamiento del estado y a la influencia de la lógica de mercado sobre las conductas sociales.

El mantener estos enfoques separados no permite comprender la profundidad de los cambios que se están produciendo en la región y no ayuda a conceptualizar su alcance. Algunos sociólogos latinoamericanos, en cambio, entre los cuales se encuentran Manuel Antonio Garretón y Marcelo Cavarozzi, han buscado analizar estos procesos de una forma más integral considerándolos como cambios de una matriz original de relaciones sociales a una nueva que modifica el significado de la acción de los actores y de las conductas sociales. Para Alain Touraine es necesario pensar el proceso de América Latina en su carácter global, como un todo, y llevar el análisis más allá de las descripciones concretas y las interpretaciones económicas hacia la comprensión de la completa transformación de los patrones (*patterns*) de la acción política y social.

Como es sabido, a partir de la década de los 70's los regímenes voluntaristas en sus variantes socialistas, desarrollistas, nacional-revolucionarios o nacional populares, que habían logrado éxito tanto en términos del proceso de la industrialización como de integración social, empezaron a dar señales de agotamiento. A este debilitamiento contribuyeron factores internos: fundamentalmente

la subordinación de objetivos económicos a políticas que correspondieron más a necesidades y a presiones sociales y a los intereses de la burocracia política, por lo tanto, muchas veces clientelistas, que a una racionalidad económica. La debilidad del estado frente a las presiones sociales llevó a una situación inflacionaria que en muchos países precedió a los golpes militares.

Pero también tuvieron un papel fundamental los cambios económicos internacionales que fueron motor del desarrollo, vinculados hoy a los sectores de alta tecnología que exigen además altos grados de información y desarrollo científico. Además influyó el surgimiento de nuevos países industrializados en el Sudeste Asiático, los llamados "dragones", que lograron una alta productividad y competitividad. Estos factores tendieron a marginar de una manera creciente a los países latinoamericanos del intercambio mundial y a presionar sobre sus fronteras sobreprotegidas. A este contexto desfavorable hay que añadir los efectos perversos del sistema financiero internacional que derivaron en la llamada crisis de la deuda externa.

En la nueva etapa de reintegración al mercado mundial, en el contexto de la crisis financiera y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones de los países periféricos, así como el fracaso de las economías reguladas a través de una planificación muy centralizada en el bloque del Este, llevaron a un predominio de una economía de mercado donde la apertura de las fronteras económicas y las reformas del estado pasaron a ser los objetivos centrales.

El capitalismo latinoamericano no atraviesa ahora un estancamiento, sino una intensa fase de reestructuración que es más acelerada en unos países que otros. Para algunos países puede significar una larga espera, como pueden ser el caso de Bolivia, Haití, Nicaragua, Perú. Para otros depende de la solución de obstáculos fundamentalmente políticos. En este sentido Argentina parece encaminarse a partir del plan Cavallo, a una superación de esa situación. En cambio, en México, y sobre todo, en Chile, los cambios en la estructura económica y social han sido importantes.

Con las reformas estructurales se buscó que el mercado no sólo disciplinara la economía, sino también la política, en un contexto de crisis por sobrecarga, *cercano en algunos casos a situaciones de franca ingobernabilidad*, en gran parte causada por un crecimiento desorbitado y desordenado de la intervención del Estado.

La redefinición del papel del Estado y un nuevo marco de regulación jurídica están ligadas a la realización de un “nuevo contrato social” entre los diferentes actores. Este nuevo “pacto social” implica reafirmar el papel del Estado orientándolo a recuperar el crecimiento, lo que implica delimitar cuáles son sus funciones estratégicas supletorias, de regulación y de compensación. Esta reorientación de su función persigue servir de soporte y estímulo de la actividad productiva, evitar la explotación irracional de los recursos naturales y proteger el medio ambiente, pero también *-last but not least-* acentuar su carácter compensatorio en las políticas sociales.

Los elementos más importantes de la actual transformación estructural de la economía son: la apertura externa y el desarrollo exportador, la privatización de empresas públicas, el ajuste fiscal, la desregulación, el desarrollo del mercado de capitales y la flexibilización de los mercados de trabajo. De esta manera se trata de estabilizar, desregular, privatizar y abrir las economías. Estas políticas que tienen inspiración neoliberal adquirieron más presencia en la región con el fracaso de los intentos de ajuste heterodoxo en Brasil y Argentina.

Los procesos de ajuste estructural han sido muy desiguales. Chile y México son dos casos exitosos. En Brasil, en cambio, la crisis política ha paralizado a un estado tradicionalmente fuerte. En Argentina se ha iniciado más recientemente con un carácter radical aunque con porvenir incierto.

A partir de la crisis de la deuda externa 1981-1982, todos los gobiernos intentaron fomentar las exportaciones vía reducción y unificación de aranceles, así como levantado gradualmente las barreras no arancelarias. En cuanto a la privatización de las empresas públicas, se presenta en todos los países, pero destacan en su magnitud, Chile y México. En el primer país se privatizó la casi totalidad de las empresas públicas entre 1973 y 1990. En México de 1152 empresas estatales en 1982, quedaron 223 en 1992. Sin embargo, el gobierno chileno conservó CODELCO (cobre) y el mexicano PEMEX (petróleo). Por otra parte el desarrollo del mercado de capitales está muy ligado a la creciente internacionalización financiera de las economías y es muy dinámico.

La flexibilización de los mercados de trabajo en el sector formal de la economía ha tenido tres grandes objetivos:

- 1 La ruptura de contratos colectivos y el fomento de contratos individuales;
- 2 La reducción de los márgenes de acción del sindicalismo (Chile 1973-1990) (México disciplinamiento corporativo);
- 3 La reducción de la importancia de los salarios mínimos y la flexibilización de los salarios por medio del aumento de su componente variable.

Estas políticas, sobre todo las dos primeras, han reducido sustancialmente la capacidad de negociación de los trabajadores. Las estadísticas indican que hubo un cierto grado de desaceleración en América Latina, pero hay grandes diferencias por países y por sectores. En lo que respecta al empleo público, por ejemplo, la tendencia general en América Latina es a la baja -los casos más ilustrativos son Chile y Bolivia- pero con algunas situaciones discordantes. El economista chileno Alvaro Díaz, señala como un caso particularmente interesante el de México donde el empleo público creció entre 1979 y 1992, a una tasa promedio anual de 3% (en total un millón de puestos) un poco menos que el sector formal. Ese crecimiento se da incluso en el período de ajuste estructural y a pesar de las privatizaciones de la banca y de la empresa pública. Para el economista chileno, una de las grandes diferencias del ajuste estructural neoliberal entre México y Chile tiene que ver con la continuidad del régimen político. En México, el estado necesitaría recurrir a más prácticas clientelistas o populistas, para obtener consenso y legitimidad, prácticas que no formaban parte de la cultura política de la dictadura militar chilena.

El empleo precario en América Latina aumentó y es consecuencia de un estilo de modernización capitalista que está expandiéndose en varios países de América Latina como en las industrias maquiladoras (México, Venezuela, República Dominicana) o en la industria procesadora de recursos renovables: fruta, pesca, madera, (Chile).

Los estudios disponibles sobre la región muestran una baja importante de la calidad de vida en los sectores medios y populares y un aumento de las desigualdades económicas. La CEPAL (1991), señala que el incremento de los niveles de pobreza, revierte la tendencia de las tres décadas de la posguerra. Para dar un sólo ejemplo, en México cerca del 50% de la población, 40 millones, están por abajo de recibir un salario y medio mínimo y 17 millones de

mexicanos se considera que están en condiciones de extrema pobreza. (De un total de aproximadamente 80 millones).

En el paso de una *matriz* de relaciones sociales a otra, hay que distinguir entre las políticas de desmantelamiento del marco regulatorio e intervencionista del estado, durante la etapa previa, y la organización de las conductas sociales y políticas de los actores en torno a principios diferentes en la fase "reestructurada".

De esta manera se presentaron procesos de debilitamiento de grupos sociales y disolución de las relaciones sociales que se expresaron en marginación, exclusión, pérdida de identidades colectivas e incluso en anomias sociales. Pero también la reestructuración social permite la construcción de nuevas identidades colectivas que es un proceso difícil, lento y silencioso, y que al principio, puede expresarse en la búsqueda de espacios colectivos dentro de las reglas del juego existentes. En todo caso, *las posibilidades y los largos procesos de organización y acción autónoma de los actores sociales, en este contexto, pueden acelerarse en la medida de que los procesos de democratización se vayan consolidando institucionalmente.*

En la "década perdida" de los ochenta y, actualmente, surgieron y siguen generándose nuevas capas de empresarios y trabajadores, nuevos actores sociales, con una configuración distinta. Las políticas de ajuste estructural condujeron a que el mundo empresarial se volviera más independiente del estado y del sistema político y más internacionalizado. Las clases trabajadoras expresan un proceso de reconstitución más lento y muchos interrogantes están abiertos en el papel que les corresponderá en la construcción del futuro.

En esta nueva etapa del desarrollo económico abierto hacia el exterior en América Latina se han visto afectados muchos grupos empresariales, particularmente, los que bajo un mercado protegido tenían un serio retraso tecnológico y baja productividad.

Esta es una situación generalizada en diversos países latinoamericanos exitosos en el campo de las reformas. Los partidos políticos y las organizaciones sociales que vienen en su gran mayoría de la etapa anterior, están asentados en los sectores sociales más afectados por la reestructuración en curso; y esto puede explicar, en parte, el "silencio" en los espacios políticos y sociales de América Latina del que habla Alain Touraine.

No es una cuestión puramente técnica el éxito de una estrategia económica, su viabilidad depende también de los apoyos

políticos que genera. En el proceso de cambios económicos estructurales tienen una influencia fundamental las instituciones y las fuerzas políticas, y contrariamente a lo que comúnmente se maneja, hay diferentes opciones y la naturaleza e intensidad de los cambios, la orientación substantiva y los procesos es influida de manera decisiva por factores políticos e ideológicos.

La coherencia y las conductas predecibles necesarias para la consolidación de las reformas sólo son posibles dentro de un marco jurídico que tenga vigencia (régimen de derecho), y en tal sentido, los rasgos "despóticos", "arbitrarios" del autoritarismo, son el obstáculo principal.

Uno de los objetivos de la reforma económica es el paso de la discrecionalidad a criterios de carácter general, no discriminatorios y transparentes (ejemplos: en la política fiscal, comercial). Pero para que las políticas tengan verdaderamente efectos deseados, es necesario que se institucionalicen. Si no hay institucionalidad no hay credibilidad por parte de los agentes económicos. Además las reglas generales inducen a la asociación de intereses individuales, los privilegios que nacen de la discrecionalidad, tienden a dispersarlos. Este es un elemento de la política económica que puede favorecer la constitución de nuevos actores autónomos en el ámbito económico.

En tal sentido, es necesario vincular el cambio de reglas de juego económico (orden económico) con su "retroalimentación" con el sistema político. Para que haya comportamientos previsibles en el éxito de la nueva política económica, es esencial que se institucionalice y pueda consolidarse. *Este es un terreno en que se acercan la exigencia del desarrollo económico y las del proceso de democratización. Es necesario pasar por una fase de consolidación de las instituciones para que cambien los comportamientos de los individuos, convertidos ahora sí en ciudadanos, de los actores sociales y de los agentes económicos. La credibilidad, la predicción de las conductas, base de la legitimidad, es una condición esencial para que todos los actores respeten las nuevas reglas del juego, en un marco que haga gobernables a las jóvenes democracias de la región.*

### **III La gobernabilidad de las democracias realmente existentes**

El "ideal democrático" en Latinoamérica ha conquistado una legitimidad inimaginable en la década de los sesenta y aun en los

setenta. A este nuevo horizonte ideológico contribuyó en las ideologías de izquierda el desprestigio y el derrumbe del mundo del socialismo real, el progresivo aislamiento de Cuba y la derrota de los movimientos insurreccionales<sup>3</sup>, marxistas o nacionalistas, o su reconversión democrática (Colombia). Reconversión que se presentó aún cuando se habían convertido en gobierno como en Nicaragua. En el campo de la derecha, el desprestigio de las dictaduras militares incapaces de proponer soluciones a la crisis económica y sobre todo de establecer nuevas bases a la organización social, abrió el camino a las alternativas democráticas.

En México, los fundamentos ideológicos para legitimar el régimen autoritario fueron, primero el cumplimiento de la misión histórica de hacer efectivos y custodiar los objetivos nacionalistas y de justicia social de la revolución mexicana a los que se añadió, en los años cincuenta, el lograr la modernización a través del desarrollo industrial, pero garantizando la estabilidad política. Estas bases ideológicas perdieron fuerza a partir del movimiento del 68, tanto en la sociedad como en el interior de la élite política, hoy en México, como en el resto de América Latina, las posiciones antidemocráticas son excéntricas y marginales y no hay ninguna fuerza política medianamente representativa que no se considere o se presente como comprometida con la democracia.

Para mostrar las grandes tendencias respecto al avance actual sobre las dictaduras de los regímenes civiles y democráticos, y si exceptuamos los casos de Cuba y Puerto Rico, hay que señalar que en 1964 había ocho gobiernos dictatoriales y 11 civiles y, más o menos, democráticos. Para 1977 había 15 gobiernos autoritarios y civiles y al menos cuatro democráticos. Costa Rica, Venezuela, Colombia y México. En cambio en 1987 sólo quedaban dos dictaduras, Chile y Paraguay, que después pasaron a ser gobiernos electos.

Sin embargo, el panorama de democratización en América Latina presenta variantes muy importantes; por caso, no podemos calificar de igualmente democrático, un régimen donde efectivamente hay elecciones confiables (Chile, Uruguay, Costa Rica, Argentina) a otro en donde el fraude sigue siendo una tradición como

---

3 El caso de la guerrilla peruana sobre todo Sendero Luminoso, presenta un carácter más de movimiento fundamentalista contra la modernización occidental de recuperación de identidades colectivas que de revolucionario, a pesar de su ideología marxista.

lo muestra el reciente caso de Paraguay. El caso de México presenta complejidades específicas, porque se está rompiendo el predominio del partido oficial, casi único, aunque se ha acentuado el predominio del régimen presidencialista. Además la confiabilidad en los resultados de las elecciones varía si se realizan en las ciudades o en zonas rurales y según las regiones del país.

Por otra parte, hablar de "transiciones democráticas" en América Latina presupone que partimos de un régimen-político-autoritario para llegar a un régimen democrático. Sin embargo, si el punto de partida es la desaparición o en algunos casos, el debilitamiento, la transformación paulatina de un régimen autoritario, el punto de llegada no es predecible: no estamos ante un proceso evolutivo, sino ante un proceso complejo y contradictorio donde varios escenarios futuros son posibles.

Además el análisis de las transiciones corresponde a una coyuntura específica dejando fuera aquellos factores que en la fase actual, una vez desarticulados los regímenes autoritarios y establecidas las democracias surgidas de elecciones, influyen sobre los futuros procesos de consolidación de la democracia.

Además los países latinoamericanos están experimentando procesos históricos distintos, tanto respecto a los cambios en sus regímenes políticos como respecto a las reformas estructurales de sus economías. En cuanto al régimen político, los casos de México, Chile y Uruguay son muy diferentes, tanto en su punto de partida como en las problemáticas que experimentan. Por ejemplo en Uruguay y Chile se restableció la democracia con todas las instituciones que la integraban. En México, se vive un complejo proceso ¿de tránsito?, de un régimen civil autoritario que se reforma gradualmente y que no tiene un legado institucional democrático, sino que tiene que irlo construyendo. Para no hablar de un caso extremo -Perú- cuya democratización se encuentra amenazada por las tendencias autoritarias de su actual gobierno y la guerrilla. En conclusión, es más apropiado hablar de procesos de democratización cuyo desenlace no está predeterminado en lugar de "transiciones democráticas" con un futuro certero.

Ante este panorama complejo, Guillermo O' Donnell nos propone un concepto nuevo: el de *democracia delegativa* para explicar las peculiaridades de las democracias recientemente establecidas en Latinoamérica.

Una diferencia central entre la democracia representativa y la delegativa es que sólo la primera tiene una red de poderes institucionalizados que canalizan la complejidad de los intereses sociales y tejen el proceso de elaboración e implantación de políticas públicas. En otras palabras, el proceso de institucionalización implica que se llegue a construir un esquema institucional a través del cual se expresen los partidos, asociaciones profesionales y de ciudadanos así como los distintos intereses organizados. En cambio, la democracia delegativa carece de una red institucional, de un conjunto coherente de elecciones. El presidente, el ejecutivo, recibe la responsabilidad y en la práctica el derecho de establecer y efectuar las políticas que beneficien el interés general y el de la nación. Para O' Donnell las democracias delegativas se sustentan en una premisa básica: "El presidente es la encarnación de la nación, el principal fiador del interés nacional que cabe a él definir. Los presidentes-caudillos "salvadores de la patria" son hostiles o ignoran al congreso, al poder judicial y a los partidos.

En la democracia representativa existe un sistema de contrapesos y la capacidad de supervisarse, de hacer que se rindan cuentas (*accountability*) entre los distintos poderes, incluyendo al ejecutivo. Esta es una barrera importante contra la corrupción, la arbitrariedad y los abusos del poder. En este sentido la diferencia más importante entre la democracia representativa y la delegativa es la capacidad de la primera, de supervisar, limitar dentro de la ley y pedir cuentas a quien ejerce el poder.

En la democracia delegativa el ejecutivo subordina al poder legislativo y judicial cuando no los anula prácticamente. Los partidos, sindicatos y otras formas de representación política son neutralizados, en gran medida, y obligados a pasar por la mediación presidencial para adquirir o conservar un espacio político<sup>4</sup>. Los interlocutores privilegiados del país son los técnicos, en forma similar a como lo fueron en las dictaduras militares modernizadoras. En efecto, sin mediaciones y contrapesos efectivos los técnicos adquieren un peso político muy fuerte.

---

4 En cuanto a la elaboración y ejecución de políticas en la democracia representativa, en vista de su densidad institucional, el proceso es lento pero más eficaz y se basa en una mayor información y procesamiento de intereses. En la delegativa, en cambio, el proceso de toma de decisiones es más rápido, muchas veces excesivamente rápido, pero los objetivos aparecen más difíciles de alcanzar y los márgenes de cometer "errores groseros" son muy altos.

Además de inspirarse en la racionalidad tecnocrática el presidente tiene la necesidad de conservar su popularidad y ser reelecto por las mayorías absolutas, lo que lo induce a políticas clientelistas. Se abre así el panorama tan conocido en la mayor parte de nuestras democracias latinoamericanas de caudillos-presidentes, clientelismo y corrupción, negociación informal y la discrecionalidad frente a la ley y de arbitrariedad gubernamental.

En este contexto, la concentración de la responsabilidad de las decisiones políticas en el presidente, es un factor de inestabilidad, porque los procesos lo llevan al desgaste y al desprestigio y a su constante debilitamiento. Los "salvadores de la patria de hoy" pueden ser mañana los responsables de las crisis nacionales.

Además la política de exclusión del binomio presidente-técnicos que caracteriza a la democracia delegativa, de manera distinta, pero con efectos similares a los regímenes autoritarios, cierra los espacios de la política y prepara así el terreno para su agotamiento y su relevo.

O'Donnell considera a las democracias delegativas como no consolidadas, sin embargo, las concibe como duraderas<sup>5</sup>.

Pero la "duración" de las democracias delegativas consiste más bien en un empantanamiento, un *impasse* (Woldenberg); o sea que sin que se llegue a un golpe militar, tampoco conduce a una democracia representativa consolidada, más bien es un tipo de "democracia" que lleva los gérmenes de su propia destrucción y que de no ser superado lleva a regresiones autoritarias sea a través de golpes militares o de "autogolpes" que dan poderes prácticamente dictatoriales al ejecutivo: el síndrome Fujimori, intentado por Pérez en Venezuela y por Serrano en Guatemala. (Para no especular sobre las declaraciones del presidente argentino Menem, de que se quedará en el poder hasta el año 2001).

El propio O'Donnell señala: "aunque la democracia delegativa pertenezca al género democrático, sería difícil encontrar algo más extraño, cuando no más hostil a la construcción y fortalecimiento de instituciones políticas democráticas". Por lo tanto sería más apro-

---

5 Además plantea que las democracias delegativas necesitan una segunda transición, puesto que surgieron del cambio de un régimen autoritario a otro, sustentado en elecciones democráticas, para construir, generar, crear las instituciones que le permitan ser representativas. Pero, ¿cómo puede sobrevivir un régimen como la democracia delegativa que está expuesta en un desgaste constante en prácticamente todos los terrenos?.

piado hablar de formas democráticas que amparan y reproducen relaciones políticas autoritarias y que por lo mismo no logran institucionalizarse y consolidarse como democracias representativas.

Como diría Juan Linz la democracia delegativa está muy lejos de cumplir los requisitos que se consideran necesarios para que se produzca el "círculo virtuoso" de una democracia que sea capaz de garantizar gobernabilidad; es decir, una democracia dotada de legitimidad, eficacia, efectividad, estabilidad y rendimiento.

Como señalábamos al principio, el saldo económico y político de los ochenta desliza una sombra preocupante sobre las perspectivas de una auténtica gobernabilidad democrática en algunos de nuestros países. Las alternativas -falsas en cuanto extremas- de alta gobernabilidad pero con democracias de baja intensidad, o de democracias plenas pero sin firmes garantías de convertirse en gobernables constituyen en la actualidad modelos escasamente atractivos. Tal vez uno de nuestros mayores desafíos teóricos, y prácticos, sea hoy en día el de imaginar puentes que acorten esa distancia.

## GUATEMALA: POR UNA DEMOCRACIA HABITABLE

*Pedro Miguel*

Agradezco la invitación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -Programa Guatemala-, y de su director, el doctor René Poitevin, para participar en este encuentro que, espero, habrá de resultar esclarecedor.

Aparte de lo valioso y enriquecedor que este encuentro ha resultado, en términos intelectuales y políticos, tengo otro motivo, éste de carácter personal, para estar agradecido. La invitación me ha dado la oportunidad de volver a Guatemala, mi país de origen, después de catorce años de ausencia.

Muchas cosas han cambiado, de entonces a la fecha, en el país y en mí. Otras siguen siendo muy parecidas. Los desencuentros del tiempo y la distancia germinan ahora en un encuentro sorpresivo y contrastado. En algunos aspectos, Guatemala ha ido más rápido que yo, lo cual me hace sentir un tanto avergonzado pero también optimista.

En 1979, en Guatemala, no se dialogaba sobre gobernabilidad. Supongo que no era necesario ni conveniente ninguna clase de diálogo para quienes detentaban el poder en ese momento. Tenían más que suficiente con su propio monólogo, por medio del cual amenazaban. Tenían más que suficiente con su poder coercitivo, mediante el cual cumplían sus amenazas. Tal vez desde entonces me ha quedado cierta dificultad para compartir la lógica aplastante del poder.

Ahora, debo confesarles, el tema de la gobernabilidad en Guatemala y Centroamérica no me resulta cómodo. Por una parte, el concepto mismo de gobernabilidad está, a mi parecer, empapado de esa lógica que se ejerce desde el poder político; constituye una

suerte de indicador en el tablero de instrumentos del gobernante. Este atributo o carencia de una sociedad determinada -la gobernabilidad- no se refiere a las cualidades de los dirigentes, sino a la aptitud del conjunto de la gente para ser dirigida. Y resulta, entonces, una categoría diseñada para ponderar la disposición de la gente a someterse al poder. Desde esta perspectiva, no puedo evitar que los vocablos docilidad y sumisión me contaminen el concepto de gobernabilidad.

Pero hay otra faceta que me resulta inquietante. El discurso de la gobernabilidad se ha generalizado en el ámbito latinoamericano a raíz del colapso de las dictaduras militares y del establecimiento de regímenes democráticos formales. Tal parece que los problemas de ingobernabilidad llegaron de la mano de la democracia.

En rigor, esto no es cierto. Las tiranías militares, con o sin fachada civil, no tienen que afrontar crisis de gobernabilidad, excepto en sus etapas terminales. Sus obstáculos son de orden logístico o táctico, no de índole política. Porque los regímenes militares, en fiel proyección de la lógica castrense, carecen de vocación para concertar, dialogar o negociar en términos políticos. Su negocio es la planificación de operaciones de asalto o el exterminio físico del enemigo.

La Guatemala de Romeo Lucas y Ríos Montt, la Nicaragua de Somoza, la Argentina de Videla y Galtieri, no podían ser ingobernables. Eran, a lo sumo, objetivos militares difíciles de aplastar.

En cambio, a partir de las transiciones democráticas experimentadas en la región se ha venido hablando de "ingobernabilidad". La resistencia abierta y beligerante de sectores sociales a las políticas gubernamentales, la confrontación entre poderes ejecutivos y legislativos, la incapacidad para desactivar viejos y violentos conflictos y, sobre todo, la imposibilidad de generar consensos son fenómenos que se consideran desestabilizadores y, por ende, como la antesala al caos.

Pero hoy por la mañana, cuando salí del aeropuerto, me topé con un vasto embotellamiento de tránsito debido a una manifestación que demandaba respeto a los derechos humanos y disolución de las patrullas de autodefensa civil. Hace tres lustros el embotellamiento quizá se habría prolongado debido a los entierros de algunos manifestantes. Y han sido necesarias muchas marchas y muchos embotellamientos seguidos de funerales -que a su vez entorpecen

más la circulación- para llegar a la posibilidad de manifestarse sin que los destinos finales de las marchas sean la avenida del cementerio o el aeropuerto La Aurora. Quiero decir que el caos -así se trate del caos urbano- a veces se reduce por efecto de una sostenida expresión ciudadana ante el poder.

En algunos estados formalmente democráticos, me temo, el *slogan* de la gobernabilidad ha venido a desempeñar la función que tenían "la paz y el orden" en el discurso de los viejos gorilas: coartada para conseguir una mayor verticalidad y concentración del poder, y para lograr un mayor margen de impunidad en los usos y abusos de la administración pública.

Así, el espantajo de la ingobernabilidad fue esgrimido, en su momento, por Carlos Andrés Pérez, para evitar que se investigaran sus corruptelas; por Alberto Fujimori, para tomar por asalto la institucionalidad, ciertamente corrompida y oligárquica, de su país; Serrano Elías aludió a la necesidad de establecer un estado gobernable cuando emprendió su suicidio político, que por fortuna le resultó todo un éxito.

Bajo un régimen dictatorial, el ejecutivo suprime, de forma o de fondo, a los otros poderes, con lo que desaparece la posibilidad misma de pugnas con ellos. Las reivindicaciones económicas se asocian a una conjura antinacional; los movimientos sociales pasan a formar parte de las amenazas contra la seguridad nacional; en fin, las organizaciones opositoras armadas son despojadas de sus contenidos políticos y se presentan como quintas columnas a sueldo de algún enemigo externo -el comunismo era el ícono correspondiente hasta hace poco-. Las dictaduras aspiran a transformar las actividades políticas en actividades policíacas. La política sucia se vuelve guerra sucia. La aparente paradoja de que la ingobernabilidad es un resultado de la evolución democrática se origina en el hecho de que las categorías de gobernabilidad e ingobernabilidad pueden aplicarse con pertinencia únicamente a regímenes formalmente democráticos.

Con la apertura de espacios para la expresión política de los diversos sectores sociales se regulariza el cuestionamiento a los actos del poder. Las oposiciones políticas ejercen sus derechos en todas las instancias públicas a las que tienen acceso. Las huelgas dejan de ser vistas como manifestación de un complot antinacional y adquieren su verdadera dimensión de herramienta de presión de los afectados por patrones y autoridades. Se multiplican los con-

trapesos y candados al desempeño de los altos funcionarios. La sociedad civil recupera su lugar; en suma, el ejercicio del poder público ve reducido su margen de acción.

Tomemos a los tres países "ingobernables" de Centroamérica: Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Veamos sus síntomas. En los tres existen conflictos armados, vigentes en el primero y parcialmente resueltos en los otros. En los tres se presenta la insistencia de las instituciones castrenses, más o menos velada, de tutelar o acotar a las instituciones civiles. En los tres se presentan pugnas de fondo, que parecen irresolubles, entre los principales actores políticos, ya sea entre los poderes estatales -Guatemala-, las principales fuerzas políticas -Nicaragua- o entre el gobierno y una entidad externa pero con peso político real - la ONU, en El Salvador-. En los tres persiste, a pesar de las negociaciones de paz firmadas o abortadas, una significativa violencia política.

Bien. Varios de estos síntomas, o todos ellos, están presentes también en países europeos como España, Francia o Italia. En París: el Palacio del Elíseo, sede de la presidencia, y el Palacio de Matignon, oficina del primer ministro, están ocupados por enemigos políticos declarados. Y para colmo, los trabajadores de la principal línea aérea del país se dan el lujo de establecer un virtual bloqueo aéreo de la capital por más de una semana. ¿Se quejó Mitterrand de la ingobernabilidad de Francia? En Roma: el estado, que por décadas ha sufrido la precariedad de las alianzas parlamentarias, un buen día se descubre a sí mismo completamente infiltrado por las mafias. La más importante de ellas, la siciliana, tiene mucho en común con un movimiento regional de resistencia al poder central. España: Felipe González tiene que mantener la guerra contra la ETA y, al mismo tiempo, negociar con una oposición parlamentaria que no oculta su herencia franquista. William Clinton, en Washington, ¿tiene más fáciles las cosas con su congreso que Ramiro de León con el suyo? -No. En fin, ¿existe en el planeta una entidad más ingobernable que la Europa de Maastricht, con sus gobiernos nacionales divergentes, sus regiones centrífugas, sus ayuntamientos recalcitrantes, sus grupos ciudadanos que presionan en todos los sentidos imaginables?

Con todo, sería tramposo mencionar las similitudes y olvidar las lacerantes diferencias, empezando por la que existe entre una región cuyo producto interno bruto por habitante está por debajo de los mil dólares anuales -240, en el caso de Nicaragua- y otras en

la que ese indicador llega a más de 18 mil dólares. El peso del hambre en la disposición de una sociedad a dejarse gobernar ha quedado tristemente ilustrado en Somalia, donde desapareció ya todo vestigio de gobierno.

Por supuesto, no es la única diferencia. En el occidente industrializado las tendencias dictatoriales han sido mantenidas a raya durante, por lo menos, cuatro décadas. En nuestra región, en cambio, está mucho más cercano el recuerdo de los uniformes verdes, y ciertamente no se trata sólo de un recuerdo. El garrote de Damocles todavía cuelga, de manera ostensible, sobre la cabeza de las instituciones. Ese garrote sigue aplastando, con frecuencia aterradora, las cabezas de muchos ciudadanos. En una reciente "radiografía" mundial relativa a la vigencia de los derechos humanos, el periódico belga *Le Soir* colocó a Guatemala y El Salvador en el grupo de estados que menos respeta esos derechos.

De lo anterior se desprende una tercera diferencia: la de los grados de consenso. La confrontación política abierta no es, en las naciones democráticas industrializadas, un factor de alarma. Nadie apela a la seguridad nacional ni al temor de un caos inminente cuando el accionar político se empantana por las diferencias entre los actores sociales o entre las instituciones. Ello es así porque existe un consenso social. Los franceses pueden estar aburridos de sus estructuras estatales, pero en su inmensa mayoría no están dispuestos a cambiarlas. Los españoles están contentos con el estado que tienen. En cambio, en los tres países centroamericanos a los que he hecho referencia existen proyectos de nación enfrentados y difícilmente conjugables, pese al encomiable esfuerzo de conciliación -y reconciliación- en el que está enfrascada la sociedad salvadoreña. Tengo la convicción de que la insatisfacción de las sociedades centroamericanas con sus instituciones públicas es significativamente mayor que la que puede existir en las naciones industrializadas.

Este descontento está directamente relacionado con la cuarta diferencia: la fractura horizontal que existe en nuestras naciones, es decir, la estratificación, la marginación económica y política de la mayor parte de la población, la desigualdad funcional, las injusticias sociales.

Me pregunto en qué medida se puede estar dispuesto a dejarse gobernar por regímenes que no son capaces de garantizar

el derecho a la vida, por no hablar de sofisticaciones tales como el derecho a la salud, a la vivienda, a la educación y al ocio.

En este triste panorama, mucho tiene que ver la debilidad y la indefensión político-económica en que se encuentran nuestros países con respecto al resto del mundo. Pero eso no lo explica todo. Hay también un designio claro, que subyace en el diseño de nuestra institucionalidad, de mantener las desigualdades y las injusticias.

Voy a dar un ejemplo de esto y tendré que hacer una pequeña digresión. Antes de que tuviera lugar la llamada "revolución conservadora" en Inglaterra y en Estados Unidos, el mecanismo básico de redistribución de la riqueza era la inversión pública en programas sociales. Tal inversión requería de tasas impositivas progresivas al impuesto sobre la renta. La tasa máxima aplicable en Estados Unidos era del orden de 75%, y en Gran Bretaña, del 98%. Al final de la "revolución conservadora", dichas tasas habían descendido al 35 y al 50%, respectivamente. El adelgazamiento del aparato estatal, el recorte de los programas sociales y la uniformación relativa de las cargas impositivas, multiplicó el número de pobres, ahondó los contrastes sociales y enriqueció más aún a los ricos. Se urdió así, en términos políticos, el naufragio de Reagan, de Thatcher y de sus congéneres canadienses e israelíes. La famosa "reaganomics" resultó en una reconcentración de la riqueza que, por lo demás, acentuó la desventaja estadounidense con respecto a Europa y a Japón. La benevolencia fiscal con los grandes capitales fue compensada con el endeudamiento de la generalidad de la ciudadanía, significado por el abultamiento del déficit presupuestal. Hoy, los *think tanks* de Clinton se esfuerzan en revertir ese desastre, y John Major se ve obligado a inyectarle recursos a un sistema de seguridad social que sobrevivió a los embates de su antecesora y mentora.

No deja de resultar paradójico que, tras el fin de la "revolución conservadora", sus imitadores en América Latina sigan empeñados en adelgazar a estados de suyo famélicos, incapaces desde siempre de ofrecer a sus poblaciones condiciones mínimas de subsistencia, y no digamos de bienestar.

Busquemos en América Latina puntos de referencia sobre el peso del estado en la economía. En Uruguay, el gasto público representa el 28% del PNB y los ingresos fiscales, el 27%; en Argentina, las cifras respectivas son de 16 y 17; en Costa Rica, 27 y 21, respectivamente; en México, 18 y 14.

En contraste, el gasto de la administración guatemalteca

significa únicamente el 12% del PNB, y sus ingresos fiscales representan el 8% del PIB. La situación de El Salvador es semejante: 10% en cada uno de esos indicadores.

Sería impropio, por supuesto, establecer una relación mecánica entre presencia económica estatal y grados de gobernabilidad o ingobernabilidad. Pero es un factor que debe tomarse en cuenta: en las condiciones de desigualdad económica y social como las que privan en estos países, parece razonable suponer que resulte más ardua la tarea de gobernar con un estado mínimo y, por añadidura, desentendido de los mecanismos posibles y disponibles de redistribución de la riqueza.

\* \* \*

Factores económicos e históricos; sociales e internacionales: el problema de la gobernabilidad en Centroamérica rebasa su propio ámbito, el de las estructuras y relaciones políticas. Las constituciones, las leyes y los reglamentos camerales pueden dar un cauce al buen funcionamiento de una sociedad, más no pueden sustituirlo. Me parece que las soluciones a los fenómenos de ingobernabilidad, en consecuencia, no pueden encontrarse en el dominio de la politología, sino en una práctica política orientada a renovar de raíz el pacto social. Para señalar un aspecto específico, en Guatemala no existe un aparato legal similar al *Apartheid* que está siendo demolido en Sudáfrica, pero la sociedad guatemalteca funciona, de facto, en una forma muy similar a la sudafricana de hace unos años. El racismo social no necesariamente requiere, para su pleno funcionamiento, de un correlato legislativo.

En tanto que los mecanismos de gobierno habituales han sido las matanzas de indígenas, el despojo de tierras, la leva forzada, el establecimiento de aldeas estratégicas -o polos de desarrollo-, y un trato laboral más emparentado con la ganadería que con la cooperación económica, ni siquiera se ha hecho necesario cuestionarse sobre las posibilidades de la gobernabilidad de la población indígena. Pero si se pretende establecer una sociedad realmente democrática, no puede pensarse en que ésta coexista con formas de discriminación real sin que esta contradicción conduzca a circunstancias de ingobernabilidad.

Rigoberta Menchú, que es sin duda la figura nacional más trascendente y digna de su generación, narró cómo, cuando tra-

bajaba como sirvienta aquí, en esta capital, su patrona otorgaba un mejor régimen alimenticio a los perros de la casa que a las personas del servicio doméstico. A Ignacio Ellacuría y a sus compañeros de la UCA, en San Salvador, les destruyeron el cerebro a balazos, en lo que constituyó un frío cálculo bélico, es decir, neutralizándoles el arma de que disponían.

En el mundo actual, los países que permiten esas situaciones pueden ser reprimibles, pueden ser extinguidos incluso, pero no pueden aspirar a ser gobernables. Los estamentos mayoritarios de la nación vecina lo han entendido así, pero es evidente también que otros se niegan a aceptarlo. En este punto, las reformulaciones constitucionales resultarían incluso frívolas si no se avanza primero en aspectos mucho más profundos: en reformulaciones éticas y en reordenamientos económicos impostergables. Se puede cambiar de régimen presidencial a gobierno parlamentario, se puede echar mano de la federalización, se puede inventar puestos de primer ministro, se puede reglamentar detalladamente la vida de los partidos políticos, pero no se estará tocando lo fundamental, que es hacer vivibles a estas sociedades.

Las vías violentas están cerradas hoy para quienes pretenden incidir en una humanización de las sociedades centroamericanas, y no sólo por las condiciones imperantes sino, más importante, por un límite ético que ya no pueden ignorar quienes pretendan ser transformadores sociales: estar viva es el único lujo que puede darse en este mundo la gran mayoría de la gente. La violencia y la supresión física del adversario, en cambio, siguen siendo una práctica vigente y útil para los que desean mantener las cosas tal y como están. Por ello es imprescindible partir de la base de un consenso para reorganizar a estos países. Hagamos votos porque ese consenso pueda alcanzarse, como se logró en la España postfranquista, como se alcanzó en Sudáfrica y en Polonia, como parece estarse logrando, pese a los asesinatos recientes, en El Salvador. Ojalá.

En este terreno y en este momento, los gobiernos no pueden exigir gobernabilidad a sus sociedades; más bien deben demostrar ante éstas su aptitud para gobernar. Y ello significa descifrar los hilos conductores y los detonadores para procesos de transición de gran aliento que permitan refrendar la viabilidad de estos países en un escenario mundial cada vez más incierto, desordenado y exigente. La participación, el protagonismo de los gobiernos, son indispensables, pero no suficientes. Las transformaciones sociales sin la

sociedad nos llevan de regreso a la mecánica de los tiranos tropicales, de los secretarios generales y de los faraones.

El imperativo de establecer sociedades gobernables responde al interés sectorial -legítimo por cierto- de las clases políticas y las cúpulas gobernantes. Pero más esencial y necesario resulta empezar a trabajar en sociedades que resulten vivibles, habitables, para el conjunto de sus integrantes.

Muy mal han marchado las cosas, me parece, cuando por diversas razones el país ha inducido a abandonar a incontables ciudadanos de todas las clases sociales y de todas las ocupaciones. Guatemala les resultó inhabitable a sus máximos representantes en la plástica y en la literatura, Carlos Mérida y Miguel Angel Asturias. Y a Luis Cardoza y Aragón, y a Augusto Monterroso, y a Carlos Illescas, y a César Meza, y a Carlos Solórzano, y a Alfonso Bauer, y a Manuel José Arce, y a René Acuña.

El estado guatemalteco les impidió vivir en su país a las decenas de miles de campesinos refugiados, muchos de los cuales aún se encuentran en el sur y el sureste de México. Y fue el estado guatemalteco el que obligó a abandonar su patria a Rigoberta Menchú, nuestro segundo Premio Nobel. ¿Eran o son "ingobernables" esos compatriotas?. No me lo parece. En otras tierras, éstos y muchos otros ciudadanos guatemaltecos fueron y son respetuosos de las leyes, fueron y son constructivos, y así se los ha reconocido. Pero no pudieron vivir aquí. Y el país es inhabitable para las centenas o decenas de miles de guatemaltecos que trabajan en Estados Unidos en condiciones miserables.

Peor aún, Manuel Colom, Irma Flaquer, Alaíde Foppa, Jorge Carpio, y cientos de miles de otros ciudadanos de diversos oficios, condiciones sociales y tendencias políticas, tampoco pudieron vivir en Guatemala.

Y muchos, muchísimos ciudadanos guatemaltecos no están pudiendo vivir en su país, como lo atestigua el hecho de que sigamos ocupando los primeros lugares en marginación y los últimos en respeto a los derechos humanos.

Los nicaragüenses están luchando contra sus propias fobias y rencores para abrirse entre ellos la puerta de la convivencia. Los nicaragüenses están aprendiendo a convivir. Los exilios nicas en México o en Miami -dependiendo de la fecha y de los signos políticos- han perdido su razón política. Queda, así, una dolorosa razón económica.

Siguiendo un camino muy diferente, la mayoría de los salvadoreños está procurando resistir a los florecimientos de muerte que hemos presenciado en las últimas semanas. Para todos los centroamericanos es vital que logren su objetivo.

Aprendamos de ellos. Ayudémosles.

Quiero terminar con una reflexión optimista al respecto, y es que las sociedades están cumpliendo con su parte. El índice de iniciativa social en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, es impresionante. Aquí, la sociedad, la gente, se hizo sentir cuando fue necesario detener aquel tragicómico intento de secuestrar la democracia. Empieza a ser posible la reflexión libre y pública sin que ello implique arriesgar la vida. El manejo de las problemáticas nacionales está dejando de ser monopolio de los matones y de las burocracias oligárquicas. En esta circunstancia, a mí me resulta gratificante, auspicioso y significativo que FLACSO-Programa Guatemala haya convocado a esta aventura de diálogo y de pensamiento.

# GOBERNABILIDAD E INTERMEDIACIÓN POLÍTICA: LAS EXIGENCIAS DE LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA

Victor Gálvez Borrell

## Introducción

Los años ochenta constituyeron para la sociedad guatemalteca, una *década de ruptura histórica*. En efecto, en los inicios de ésta, se exacerbaban muchas de las contradicciones acumuladas desde la postguerra, se agudizaron los conflictos sociales y políticos que se venían gestando desde los años setenta y se desencadenó la peor crisis económica desde 1930. Ello alimentó a su vez, la confrontación bélica y colocó al país a las puertas de una guerra civil.

Pero el final de esa década marcó también el comienzo de profundas transformaciones de carácter interno y externo, muchas de las cuales aún continúan haciendo sentir sus efectos en la actualidad: la transición política, la modernización económica, el largo y tortuoso camino para alcanzar la paz y la reconciliación, el fin de la guerra fría y de la confrontación este-oeste. Durante estos años se incrementó igualmente la pobreza y creció la informalidad, la escena política tendió a desideologizarse y surgieron nuevos actores sociales empeñados en alcanzar protagonismo. Se acumularon sueños y esperanzas que fueron rápidamente substituidos por el desencanto y la frustración.

En una sociedad tan poco habituada a la cultura democrática, nuevos problemas de gobernabilidad hicieron su aparición, ligados a las grandes expectativas que el proceso de apertura y transición había generado, a la ineficiencia del Estado para darles solución y al temor y resistencia de los nostálgicos del "antiguo orden".

Algunos intentos de restauración autoritaria como los levantamientos militares de 1988 y 1989 y el golpe de Estado protagonizado por el ex presidente Serrano Elías en 1993, fueron ejemplos frustrados de solución a tales problemas.

En el marco de los enorme desafíos que encara una sociedad que como la guatemalteca, ha relegado por tanto tiempo su ingreso a la modernidad, los problemas de gobernabilidad comprometen los esfuerzos, de por sí difíciles, a los que se ve confrontado el sector estatal. Es ésta una de las razones que explica el renovado interés por el tema de la gobernabilidad tanto en Guatemala como en el resto de los países de Centroamérica que viven situaciones similares.

Una de las circunstancias que dificultan la gobernabilidad pero que también limitan el desarrollo democrático de la sociedad guatemalteca, tiene que ver con la ausencia de procesos efectivos de intermediación entre los intereses de los miembros de la sociedad civil y el estado. Al examen de este tema se destina el presente trabajo.

## **1 Los problemas de gobernabilidad: ¿preocupaciones recientes o viejos cuestionamientos?**

Aunque el término gobernabilidad se incorporó al vocabulario de las ciencias sociales desde hace pocas décadas (Rojas Bolaños, pág. 1. Tomassini, pág. 6) se refiere a un problema de larga tradición en la reflexión y en la práctica política: el de las condiciones que hacen posible el ejercicio del poder con una relativa estabilidad, en una sociedad determinada.

Lo anterior significa que el estudio de la gobernabilidad es común a los diversos regímenes, desde la antigüedad hasta nuestros días. No obstante, en el marco actual del "renacimiento de la democracia" la preocupación por la gobernabilidad aparece ligada obviamente a esta última, en atención a las nuevas dificultades que enfrentan los regímenes herederos del autoritarismo para consolidarse y para construir sociedades más equitativas.

Para muchos de los países del continente los problemas de gobernabilidad parecen haberse constituido en la... "principal amenaza que enfrentan sus procesos de desarrollo político y económico" (Tomassini, pág. 4). Una de las situaciones que acrecienta estos riesgos tiene que ver con la debilidad del estado. Así, en

sociedades como la guatemalteca en la que se requieren consensos básicos para mantener el ritmo de los cambios, la debilidad del estado es una condición suplementaria dentro del conjunto de situaciones susceptibles de afectar la gobernabilidad. En efecto, si se toma en cuenta que el Estado debe protagonizar estos consensos aunque se refieran precisamente a la redefinición de su propio papel y a su eventual "reducción" (como se empeñan en conseguir ciertos grupos sociales), se comprenderá el peligro que significa un mayor debilitamiento del orden estatal para la gobernabilidad democrática.

Por otra parte, a pesar de su uso tan difundido y quizás a causa de ello, el concepto de gobernabilidad es equívoco. Es por ello que algunas precisiones podrían contribuir a aclarar su sentido. a. La gobernabilidad corresponde a la sociedad aunque sea ejercida por el estado; en tal sentido, es la sociedad la que puede ser gobernable, presentar problemas o crisis de gobernabilidad o tornarse ingobernable. b. No obstante lo anterior, las causas que originan la gobernabilidad corresponden a fenómenos que se sitúan en el estado o en la propia sociedad civil. c. La gobernabilidad no se refiere a una situación estática sino cambiante: las condiciones que la motivan pueden variar y de ahí originar la llamada crisis de gobernabilidad, aun en sociedades aparentemente estables. c. La gobernabilidad tampoco implica la ausencia de conflictos o tensiones sino un manejo de los mismos dentro de cánones que no supongan transformaciones o rupturas violentas. Es por ello que no debe identificarse con la estabilidad absoluta, situación por demás utópica.

Por otra parte, la gobernabilidad tiende también a confundirse con las circunstancias que explican su existencia. Así, se considera que ésta corresponde a un nivel adecuado de relación entre la sociedad y el estado, pero con ello se pasa por alto su esencia: el hecho de que se trata de un fenómeno de poder. Es por ello que aún dentro de un concepto incompleto, F. Bourricaud da cuenta de un aspecto esencial de la misma cuando considera que la gobernabilidad indica el conjunto de condiciones que aseguran el ejercicio del poder en una sociedad, sin excesivo riesgo de que ésta se desarticule violentamente (Alcántara, pág. 7)

Entre los fenómenos que se originan en el estado y que determinan diversos grados de gobernabilidad, cabe mencionar los que derivan del *desempeño del gobierno*; es decir, de la oportunidad,

efectividad, eficiencia, coherencia y aceptación social de las decisiones del estado (Flisfisch, págs. 113 y 114); igualmente hay que considerar el tipo de liderazgo, el diseño y funcionamiento de las instituciones políticas, las relaciones entre los organismos del estado, el equilibrio y los conflictos de las élites representadas en este último, el papel del estado y de los partidos políticos, etc. (Alcántara, pág. 8).

En cuanto a las circunstancias que pueden afectar la gobernabilidad pero que se sitúan en la *sociedad civil*, deben citarse las desigualdades sociales, la exacerbación de conflictos, la inseguridad ciudadana, las expectativas y los déficit sociales acumulados, la cultura política, etc.

Las situaciones mencionadas y de las que depende la gobernabilidad, no operan sin embargo en el vacío y son difíciles de evaluar en términos objetivos. En efecto, tales situaciones suelen depender de *apreciaciones subjetivas de la población*, la que en ciertos momentos puede considerar eficiente el desempeño del gobierno y estimar, en otros, que esas mismas decisiones no le satisfacen y resultan inoportunas o insuficientes. En igual forma, la población puede tolerar ciertas actuaciones públicas mientras que otras con una incidencia aparentemente menor, suelen originar rechazos contundentes, movilizaciones, protestas, etc. Por otra parte, los intereses sociales pueden ser desviados o redefinidos en determinados momentos y según el trabajo ideológico de ciertos grupos de interés. Así, los regímenes populistas o nacionalistas por ejemplo, han recurrido muchas veces al expediente de solicitar el sacrificio de algunas necesidades colectivas en aras del interés social, de las alianzas de clase o de la grandeza nacional. En igual forma, los partidos políticos en el poder o en la oposición suelen modificar ciertas exigencias ciudadanas, variar el orden de su importancia, sesgar su sentido o la explicación sobre sus causas de acuerdo a sus intereses.

Esta subjetividad de la acción social contribuye a hacer de la gobernabilidad, un problema más complejo del que en apariencia podría parecer. En efecto, según Philippe Schmitter... "La clave de los diferentes grados de gobernabilidad se encuentra no tanto en las magnitudes *objetivas* de los resultados macroeconómicos, las diferencias sociales o las relaciones de clase, como en la manera en que se lleva a cabo la *mediación* de intereses bien diferenciados entre la sociedad civil y el estado" (Schmitter, pág. 363). Esta hipótesis no

sólo pone en evidencia la importancia del estudio de la *mediación* entre la sociedad civil y el estado para el caso de la gobernabilidad, sino para el de otra categoría básica de este artículo: la *democracia*.

## 2 Democracia y mediación: el complemento necesario

Desde el punto de vista teórico, si el término gobernabilidad resulta equívoco como se indicó en el capítulo anterior, el de *mediación* parece serlo aún más (el propio Schmitter por ejemplo, utiliza varias expresiones para referirse al tema en el artículo citado: formas de mediación formalizada, procesos de mediación política, estructuras de mediación especializada, mediación de los intereses funcionales, etc.). Dado que el vocablo *procesos de mediación* engloba tanto la actividad individual como la colectiva de los miembros de la sociedad civil, las instituciones, los procedimientos, las pautas y las actitudes, así como los mecanismos que se crean con tal fin, es el que se utilizará en este texto.

Para avanzar en el conocimiento de tales procesos debe tenerse presente que los mismos se encuentran determinados por la historia y la cultura política prevaleciente en una sociedad. Así, *los procesos de mediación se refieren tanto a la forma como se realiza la participación política de la población (individual o colectivamente considerada) como a las circunstancias concretas a través de las cuales estos intereses se estructuran (es decir, cobran sentido y se problematizan) para ser trasladados y recibidos por el estado y motivar así, la intervención de este último*. Es por ello que los procesos de mediación también constituyen un importante instrumento para desentrañar, sobre la marcha, la profundidad de los cambios operados en la transición política de una sociedad, fundamentalmente en el caso de la modificación de las formas tradicionales y autoritarias de relación entre ésta y el Estado, hacia otras más pluralistas. A continuación se examinarán los dos componentes ya indicados de la mediación.

### 2.1 La participación política

Dentro de este contexto es necesario recordar lo que parece obvio: la participación política constituye un elemento central de la *democracia*, en la medida en que el funcionamiento efectivo de esta última supone que la población intervenga en forma activa en las decisiones trascendentes de la sociedad de la que es parte. En tal

sentido, los miembros de una sociedad pueden participar en el plano político como *ciudadanos*, pero también como *actores sociales* haciendo valer sus intereses sectoriales o gremiales. En el primer caso, se sitúan frente al sistema político como individuos y en el segundo, diluyen sus atributos de ciudadanía y aparecen adscritos a movimientos sociales (Gálvez Borrell, 1994). Así, la larga y ardua lucha por la democracia en la cultura occidental por ejemplo, ha sido, precisamente, la de posibilitar ambas formas de participación a través de reivindicaciones como: el sufragio femenino, la reducción de la edad para adquirir la ciudadanía y ejercer sus derechos, la libre organización de partidos políticos, el respeto a las minorías, la eliminación de las formas de discriminación, el derecho de asociación y sindicalización, la libre locomoción, etc.

Ahora bien, tanto la participación ciudadana como la colectiva presentan en Guatemala una serie de problemas que puedan llegar a "desfigurar" el funcionamiento del modelo de democracia liberal, vaciándolo de contenido para mantener tan sólo sus apariencias puramente formales. Ello constituiría una grave limitante para la consolidación de la democracia política y obviamente, un riesgo mayor para el avance de la democratización efectiva de la sociedad y de la economía.

### **2.1.1 La participación del *ciudadano* y su papel como sostenedor de la versión liberal de la democracia han tropezado, desde los inicios de la transición en 1986, con dificultades que tienden a acrecentarse y que se refuerzan entre sí dentro de un verdadero círculo vicioso:**

a. La pobreza de las opciones políticas que se le presentan al momento de ejercer el sufragio. Ello tiene que ver con la ineficiencia de los partidos políticos; con las dificultades que éstos han experimentado para adaptarse a los cambios, introducir prácticas democráticas en su funcionamiento interno y erradicar el oportunismo en la selección de candidatos; con las dificultades para renovar sus liderazgos y hasta con la falta de imaginación de sus dirigentes tradicionales. Todo ello se sintetiza en las limitaciones que en la práctica han experimentado los partidos, para apartarse del opaco desempeño que los caracterizó como comparsas de los regímenes autoritarios del pasado.

b. El creciente desinterés que se ha apoderado de los electores como consecuencia de su pérdida de credibilidad en los candidatos y en el juego político. En la medida en que dichos candidatos pasan a ocupar puestos públicos, el desinterés se extiende a la propia función gubernamental, alimentado por el mediocre desempeño del estado en relación a la prestación de los servicios, pero también hasta en el cumplimiento de las tareas administrativas más simples.

c. El convencimiento que la corrupción se ha convertido en una práctica universal, que en opinión de muchos ciudadanos se origina en el sector público pero se multiplica como una peste en toda la sociedad. Ello acrecienta el desinterés y la falta de credibilidad y confianza en las instituciones del estado hasta niveles realmente críticos.

d. La violencia, la inseguridad y las violaciones a los derechos humanos que mantienen un clima de temor y nutren la cultura autoritaria y de exclusión, enraizada en muchas de las prácticas e instituciones sociales (la familia, la escuela, las relaciones de pareja, el trabajo, etc.)

e. La pobreza, que lejos de disminuir ha aumentado y que estimula el desencanto por "la democracia que no resuelve los problemas".

f. El carácter "cíclico" que la legislación política guatemalteca confiere a la participación ciudadana, al limitarla a consultas electorales al inicio de un ejercicio gubernamental. Ello se agrava por el hecho de que, en la práctica, el ciudadano se ve excluido de la posibilidad de continuar participando a lo largo de dicho ejercicio gracias a una relación más directa con los diputados electos en su jurisdicción, al trabajo de opinión que podrían realizar los partidos políticos a los que el ciudadano pertenece o simpatiza, al "voto de castigo" en elecciones anticipadas, etc.<sup>1</sup>

g. Los riesgos de "sobredimensionar" la importancia de la "ciudadanía" como criterio definidor del "avance de la democracia" en una sociedad en la que subsiste una profunda discrimina-

---

1 Las elecciones municipales de las corporaciones de tercera y cuarta categoría constituyen la única consulta electoral antes de la conclusión de un período de gobierno. Al eliminarse la elección por mitad de los diputados, se perdió una posibilidad de participación ciudadana importante. El otro mecanismo vigente es la consulta popular pero la experiencia es aún muy preliminar y en el único caso en que se ha utilizado después de 1954, los resultados muestran que el desprestigio de la clase política minimizó prácticamente sus efectos como instrumento de participación política ciudadana.

ción étnica y en la que los elevados niveles de pobreza y analfabetismo ponen en duda la autonomía de las decisiones ciudadanas en materia electoral. A ello debe añadirse otras prácticas ligadas al subdesarrollo político como la compra de votos, la influencia de caciques locales o los riesgos de utilizar, para fines electorales, a las instancias de encuadramiento y control de la población como los comisionados militares y las patrullas de autodefensa civil. Como consecuencia de sobredimensionar la importancia de la ciudadanía en la evaluación del desempeño democrático, se insiste muchas veces en la legislación que permite el funcionamiento de partidos políticos por parte del Estado (aunque dichos partidos sean infuncionales) y en la celebración de elecciones (aunque cada vez sean menos los votantes que asisten a las urnas).

**2.1.2 Por su parte, los problemas más relevantes que confronta la *participación política colectiva* en Guatemala tienen que ver con:**

a. La ausencia de un clima de seguridad y pleno respeto a los derechos humanos que haga realidad, más allá de la retórica oficial, las garantías constitucionales de petición y libre organización. Este problema es evidente en el caso de las organizaciones populares. Sin embargo, tiende a relativizarse en relación con las organizaciones empresariales que gozan de prerrogativas no reconocidas en la práctica a las primeras.

b. Los riesgos de fortalecer el corporativismo y consolidar “anillos oligárquicos” en el funcionamiento de las organizaciones que representan los intereses de los actores sociales. Estos “anillos oligárquicos” son muchas veces responsables de la escasa participación de las bases en las decisiones de las directivas y de la tendencia a la exclusión de quienes no cuentan con una organización que de alguna forma los represente. Los peligros del corporativismo estriban precisamente en la dificultad de mantener una visión de conjunto, ya que al sobrevalorar sus intereses sectoriales y al realizar presiones unidimensionales para que se satisfagan, los actores sociales tienden a fragmentar las respuestas gubernamentales. Si a ello se añade la debilidad del estado, único ente capaz de garantizar una visión global de la sociedad, se comprende los problemas prácticos que el corporativismo puede generar y sus limitaciones para la democracia.

Las tendencias al corporativismo son manifiestas entre los sectores empresariales pero también resultan cada vez más obvias del lado de los sindicatos de trabajadores. La atomización del movimiento sindical y la debilidad de las centrales y federaciones obreras apuntala esta tendencia así como su pérdida de una visión de conjunto. Los problemas seculares del sector público eléctrico que recién se han agravado, son un ejemplo de ello y de las dificultades del estado para encontrar una solución global a su crisis, por encima de las demandas de cada grupo de interés que presiona para alcanzar soluciones parciales. En tal sentido hay que tener presente que ...“uno de los objetivos más importantes del corporativismo es privilegiar el acceso de grupos particulares y de la representación de sus demandas en el interior del estado; de esa forma, la estrategia del corporativismo tiende a sustituir la disputa y el debate político en general, en el ámbito de la sociedad, por un tratamiento *caso por caso* de las demandas económicas y sociales de las diversas corporaciones” (J.A. Moisés, pág. 54).

Es necesario considerar igualmente que para que la participación política sea efectiva, debe combinar las dos formas ya indicadas: la *ciudadana* y la *colectiva*. Las deficiencias en la primera por ejemplo, aislan al individuo y tienden a despolitizarlo. Si además de ello, éste no encuentra representatividad alguna entre las organizaciones gremiales existentes, entonces crece el riesgo de que el ciudadano quede prácticamente excluido de las decisiones trascendentes de su sociedad. Ello en lugar de impulsar la democracia refuerza el autoritarismo, pues... “cuando los planos social y político están escindidos, sin canal de comunicación orgánica e institucional y no logran expresarse mediante el lenguaje específico de la política, no se puede hablar con propiedad de la construcción o reconstrucción de las instituciones típicamente democráticas ni se puede esperar que las inmensas demandas económicas y sociales (que se liberan con la inminencia de la crisis y con el fin de la dictadura) encuentren canal de expresión adecuado” (J.A. Moisés, pág. 42).

El otro componente de la mediación tiene que ver con las circunstancias que permiten que los intereses *se estructuren, se trasladen y sean aceptados* por el estado. Se trata de desentrañar la urdimbre de situaciones a través de las que operan las relaciones entre los actores sociales y el estado; una verdadera maraña que escapa la mayoría de las veces, a la simple percepción externa.

## **2.2 La mediación en la práctica y bajo la lupa**

Avanzar en el conocimiento de las formas como se concreta la mediación, requiere un trabajo de investigación que las limitaciones de este trabajo no permiten. Es por ello que tan sólo se presentan algunas hipótesis o meras insinuaciones que será necesario retomar posteriormente.

En el estudio de la mediación, existen varios campos a considerar dentro de los que destacaremos únicamente dos: a. *los procesos que permiten estructurar los intereses de los actores sociales, lo que supone identificarlos, explicar sus causas y presentarlos formalmente al conjunto de la sociedad y al estado (es decir, codificados y dentro de una estrategia discursiva adecuada y eficiente para alcanzar los resultados esperados); y b. la existencia y el funcionamiento de instancias especializadas del estado dedicadas a captar, recibir, procesar y hacer compatible este tipo de intereses.*

### **2.2.1 La estructuración de los intereses de los actores sociales y el papel de la ideología y de las organizaciones gremiales**

En el desarrollo de los actores sociales y de sus organizaciones representativas, ocupa un lugar importante la identificación de sus intereses. Parte precisamente de la debilidad de las organizaciones de tales actores así como de sus estrategias, obedece a las deficiencias que se dan en este proceso. En la tradición de A. Gramsci esta era una tarea reservada a un sector particular de la sociedad: los intelectuales orgánicos.

En este sentido, el estudio del proceso por el que se estructuran en la práctica los intereses de los actores sociales, lleva a considerar otro tema igualmente importante: el de las ideologías. Conmocionadas por la llamada "crisis de los paradigmas", las ciencias sociales contemporáneas no han terminado aún el complejo inventario de conceptos y enfoques metodológicos cuya utilidad práctica todavía subsiste, en términos de capacidad explicativa. En el caso de la ideología, la tendencia ha consistido en tomar distancia de aquellos sistemas de representación monolíticos y totalizantes que funcionaban como principios de verdad, llaves para el conocimiento, guías para la acción y la práctica política y hasta como normadores de la vida cotidiana y de la moral (sistemas que

correspondían a los "istmos" del mundo bipolar de la posguerra). Son estas ideologías a las que Daniel Bell certificó su defunción en 1967, aunque de hecho, sucumbieron hasta 1989. Sin embargo, no se trata de ellas en este texto ni de la forma como dogmatizaron muchas veces el conocimiento científico y la práctica política, sino de reconsiderar algunos de sus elementos conceptuales.

En efecto, con el propósito de conocer cómo se estructuran los intereses de los diversos actores sociales, es útil retomar uno de los componentes conceptuales de la teoría de las ideologías: la función de ocultamiento y legitimación que ésta confiere a los intereses en juego dentro de un conflicto y también dentro de las propias representaciones que la sociedad se da de sí misma y que constituyen elaboraciones más complejas.

A través de esta función, la ideología no solamente refleja la realidad sino también la "refracta". Esto significa que la ideología es conocimiento pero también opacidad, pues reproduce las relaciones sociales pero también obscurece, cambia o transforma sus causas y orígenes para justificar o legitimar muchas veces, ciertos intereses sectoriales que no pueden presentarse como tales, claros o "desnudos" al conjunto de la sociedad, sino identificados con el "bien social" o "el interés público" para mejorar o garantizar su aceptación (como en la tradición de la "falsa conciencia" de Georg Lukacs por ejemplo).

Dentro de este contexto, cuando la ideología recupera ciertos valores de la sociedad y los vincula con intereses sectoriales para aumentar su eficacia y garantizar su aceptación, trabaja como "arropadora" de beneficios particulares que de otra forma, resultarían demasiado "evidentes" al conjunto de la sociedad. La identificación de determinados intereses sectoriales con las "exigencias del desarrollo nacional" ha sido, por ejemplo, una práctica reiterada en muchas sociedades del tercer mundo. La forma como en Guatemala se identificaron los intereses de los productores de café durante la época liberal con "el progreso", los de los industriales durante la década de 1960 con "la modernidad" o las virtudes unidimensionales del mercado en la actualidad como el "único mecanismo para salir de la crisis", no son sino algunos ejemplos de esta actitud.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que analizar las formas como se estructuran los intereses de los actores sociales significa estudiar también sus agrupaciones y el funcionamiento de éstas.

Ello implica a su vez, reconstruir el proceso como se establecen tales asociaciones y el nivel de representatividad y reconocimiento de sus directivos, lo que guarda relación con la fidelidad como éstos traducen y representan los intereses del conjunto de miembros. Aquí se sitúa precisamente la formalización de tales intereses y su recubrimiento ideológico. Es menester igualmente considerar el grado de aceptación que el estado acuerda a las organizaciones en cuestión, su tolerancia y la pertinencia que el aparato público está dispuesto a reconocerles al momento de elaborar sus propias políticas.

### **3.2.2 La mediación y sus debilidades institucionales**

Aparte de los procesos concretos a través de los que se identifican, codifican y trasladan los intereses diferenciados (y muchas veces contrapuestos) de los diversos actores sociales, el estudio de la mediación también supone conocer las instancias especializadas con que cuenta el Estado para “recoger” dichos intereses. Ya se señaló que la existencia y funcionalidad de éstas debería ser un indicador del cambio en el comportamiento autoritario y excluyente del estado hacia un nuevo modelo más democrático del mismo.

Dentro de este contexto, es necesario señalar que la mayoría de análisis sobre el funcionamiento de la democracia en Guatemala privilegian la celebración periódica de elecciones libres y competitivas así como la independencia del Tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría de los Derechos Humano y en menor medida, de la Corte de Constitucionalidad y del Ministerio Público, como indicadores del desempeño democrático y de un cambio en el comportamiento de algunas instituciones, antaño prácticamente subordinadas al ejecutivo. No obstante, pocas constataciones se han avanzado en relación a lo que podría identificarse como los “nuevos estilos democráticos” en la gestión superior del Estado, que deberían indicar cambios en la conducción de éste respecto de las pautas tradicionales y autoritarias del pasado.

Estos nuevos estilos de gestión superior tienen que ver precisamente, con los mecanismos a través de los cuales se toman las decisiones públicas más importantes y se incorporan o al menos se “escuchan” los intereses de la población. Dentro de estas instancias se excluyen aquellas destinadas a la prestación de los servicios

públicos básicos (salud, educación, nutrición, seguridad social, etc) así como los nuevos “fondos de emergencia”, puesto que tales instituciones públicas están destinadas a satisfacer necesidades colectivas pero no a recoger intereses o demandas de la población. Esta diferenciación es pertinente ya que se trata de determinar si el Estado ha hecho un esfuerzo real para “especializar” parte de su aparato en esta función. Las deficiencias que caracterizan al aparato estatal en este sentido, serán un indicador del escaso avance registrado en este tema y de lo enraizada que se encuentra la cultura autoritaria en el país.

En este sentido puede afirmarse que las pocas instituciones estatales establecidas con el fin de captar las necesidades y los intereses colectivos no operan, mientras que otras que han obedecido a razones más coyunturales y han sido de corta duración, tampoco alcanzaron los resultados esperados.

a. En el primer grupo de instituciones se encuentran *los consejos de desarrollo urbano y rural*, compleja estructura establecida en la Constitución Política de 1985 para impulsar la descentralización, el ordenamiento territorial y organizar la participación de la población a través de una red de instancias intermedias.

Esta estructura comprende tres niveles: a) El consejo nacional bajo la coordinación del presidente de la República, responsable de definir las políticas nacionales de desarrollo y el ordenamiento territorial del país. b) Los consejos regionales a cargo de un representante nombrado por el jefe del ejecutivo e integrados por los gobernadores departamentales, un representante de las corporaciones municipales de cada una de las siete regiones en las que se ha dividido Guatemala y miembros del sector público y privado y c) Los consejos departamentales presididos por el gobernador de cada departamento con participación de alcaldes, delegados del Estado y representantes del sector privado.

Se trata de un aparato mixto para cuyo funcionamiento se requiere de una sólida voluntad política por parte del Estado y de la suficiente credibilidad y confianza en relación a los partidos políticos, los grupos privados y los sindicatos que deben participar en las diversas instancias que lo componen.

La ley que regula más en detalle la integración y el funcionamiento de los consejos de desarrollo se emitió en 1987, luego de una enconada batalla parlamentaria en la que los principales partidos

de oposición rechazaron el proyecto, pues desconfiaban de las intenciones del partido oficial en cuanto a una manipulación con fines electorales. Evidenciaban así, la natural desconfianza de los grupos urbanos hacia toda forma de organización popular, principalmente en el interior del país.

Los representantes estatales ante las diferentes instancias que integran los consejos se han caracterizado por su escasa iniciativa o por la ausencia de instrucciones claras para impulsar su funcionamiento. En efecto, de 1987 a la fecha y luego de tres administraciones, el balance de la actuación de los consejos de desarrollo arroja frutos muy escasos y en lo que se refiere a la participación organizada de la población, prácticamente nulos. El consejo nacional fue convocado en dos oportunidades durante la administración de Vinicio Cerezo, ni una sola vez en la de Serrano Elías mientras que en la actual de De León Carpio, en un sólo caso. Se ha distribuido fondos pero resta por ver la eficiencia en la ejecución del gasto (los consejos departamentales y el Fondo Nacional para la paz - FONAPAZ- recibieron recientemente Q.53 millones para inversión) (*Diario Oficial*, 8 y 29-8-1994).

Otro de los problemas que ha retardado los resultados efectivos en materia administrativa, tiene que ver con las dificultades experimentadas por el ministerio de finanzas para adecuar el presupuesto del estado a una estructura regional y local del gasto que resulte operativa y funcional para garantizar la ejecución de la inversión pública, con una perspectiva espacial y no sólo sectorial como ha sido tradicional en Guatemala.

Si la presencia del Estado a través de los consejos de desarrollo es aún insuficiente, su función de estimular la participación colectiva y de recoger gracias a éstos las demandas de la población, lo es más. No obstante, ello guarda relación con la desconfianza de los otros sectores representados en los mismos. En efecto, los delegados de los partidos políticos y de las organizaciones empresariales y sindicales se han mostrado cautelosos respecto de esta instancia que no llega a convencerlos y que la inercia del estado, no ha hecho sino confirmar en sus recelos.

b. Dentro de las instituciones de carácter coyuntural destaca el "pacto social" de marzo de 1991, que algunos sectores sociales consi-

deraron como heredero de la política de "concertación" de la democracia cristiana.<sup>2</sup> No obstante, un análisis más detenido del mismo muestra que la idea había madurado desde la búsqueda del futuro gabinete de gobierno y fue anunciada en el discurso de toma de posesión del presidente Serrano, en enero de aquel año.

No obstante lo anterior, la confusión caracterizó desde sus inicios a esta iniciativa. En efecto, mientras el gobierno pensaba en un pacto económico a imagen del de solidaridad mexicana, algunas centrales sindicales insistían en un gran acuerdo nacional en el que deberían discutirse cuestiones relativas a la paz y la reconstrucción de la sociedad, con participación de universidades, colegios profesionales, organizaciones religiosas, sindicatos, ong's, etc.<sup>3</sup>

La discusión sobre la paz se orientó finalmente a través de la Comisión Nacional de Reconciliación -CNR- en el marco de los acuerdos de Oslo y en un esquema de negociación directa entre el gobierno y la URNG, que era otro de los objetivos prioritarios de la administración de Serrano. Luego de una serie de consultas, la "comisión del pacto social" se instaló el 15 de marzo de 1991, dos meses después de la asunción del equipo gobernante y según el modelo tripartito seguido por la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, es decir, con representantes del Estado, de los patronos y de los trabajadores. En último momento se agregaron las organizaciones cooperativas.

Un ambiente de presiones sindicales por aumentos de salarios, huelgas, amenazas de despidos y demandas de controles de precios caracterizó el contexto en el que se discutió e instaló la comisión del

---

2 La concertación era uno de los objetivos centrales de la administración de Vinicio Cerezo y perseguía, en teoría, alcanzar acuerdos básicos para facilitar la gobernabilidad y la transición política. En la práctica sin embargo, el término adquirió un carácter peyorativo: quien "concertaba" con el gobierno era tildado de claudicante, alineado, vendido o traidor según el caso. Ello constituye un indicador de doble efecto. Por una parte, evidencia la debilidad de una cultura política que valora el logro de acuerdos, pero por la otra, también pone de manifiesto la pérdida de credibilidad y prestigio de aquella administración. Los acuerdos concretos a los que arribó el gobierno demócrata cristiano fueron escasos: el pacto de junio de 1987 destinado a fortalecer las reglas del juego democrático que al final fue suscrito por el partido oficial y cinco organizaciones políticas minoritarias y el pacto con la Unidad de Acción Sindical y Popular en 1988 que el gobierno incumplió posteriormente.

3 Esta era la propuesta de la Central General de Trabajadores -CGTG- por ejemplo. (*Inforpress* 921).

pacto social, lo que acrecentó la desconfianza casi "natural" de los empresarios y trabajadores entre sí y hacia el gobierno: de las cinco centrales sindicales invitadas sólo dos participaron al igual que los cooperativistas y los empresarios. Los representantes patronales organizados en el CACIF aclararon que lo hacían para demostrar su "buena voluntad" hacia la negociación. Algunas organizaciones sindicales como la Unión de Trabajadores de Guatemala -UNSI TRAGUA- afirmó que ... "participaría si el gobierno daba marcha atrás en una serie de medidas impopulares" (*Crónica*, 165, marzo de 1991); o sea, condicionaba su participación a la modificación previa de algunas decisiones que serían parte de la discusión del pacto.<sup>4</sup>

Luego de cuatro meses y medio de trabajo, la comisión del pacto social sucumbió a su propia fatiga y a la ausencia de resultados importantes. A finales de julio, patronos y trabajadores habían llegado a un acuerdo sobre salarios mínimos para el área urbana y el campo, pero cuestionado por algunas agrupaciones de empresarios agrícolas que no se consideraban representados en el pacto. Lo que fue calificado como una "maniobra del gobierno" provocó la asfixia definitiva del pacto: el anuncio de una nueva tarifa eléctrica por parte del ejecutivo, justificándola como una "recomendación" de la comisión del pacto. Ello fue reconocido por el propio Serrano en una entrevista, como producto de una "mala interpretación" (*Crónica*, 188, agosto de 1991).

La desconfianza y la confusión inicial a lo que vino a añadirse la falta de experiencia y los errores del equipo gubernamental encargado de la conducción del pacto social, determinaron en última instancia su fracaso. Más que una instancia para la identificación y captación de los intereses de los grupos representados, se trataba de un mecanismo para lograr consensos, dentro de la necesidad de instaurar un nuevo estilo de gestión democrática. Las dificultades posteriores que se fueron acumulando hasta que se desencadenó en mayo de 1993 la más grave crisis de gobernabilidad que el régimen político guatemalteco sufriera des-

---

4 La desconfianza hacia el pacto social puede sintetizarse a través de la siguiente interpretación de Inforpress... "el pacto social aparece en el contexto nacional como el mecanismo idóneo para que el gobierno obtenga un *compás de espera* que le permita no enfrentar directamente las manifestaciones de descontento social, mientras se define el programa económico de corto plazo y se legitima la negociación como instancia democrática de consenso" (*Inforpress* 925).

de el inicio de la transición en 1986, demostraría que la búsqueda del consenso era una preocupación más bien importada y pasajera en la mentalidad autoritaria del ex presidente Serrano.

#### 4 Balance final

-La gobernabilidad, término en boga en la mayoría de los análisis políticos contemporáneos, parece indicar en última instancia, el grado esperado de estabilidad y legitimidad que un régimen político requiere para ser funcional respecto de determinada sociedad. Más que una "cualidad" o una "virtud" del sistema político definido a priori, la gobernabilidad es la resultante final de una combinación de circunstancias que se dan en la relación entre el estado y la sociedad civil. Dentro de tales circunstancias destaca el propio desempeño del gobierno, las condiciones de existencia de la sociedad (derivadas de su historicidad), las expectativas de los actores sociales y la cultura política, dentro de una buena dosis de subjetividad.

-Aunque teóricamente la gobernabilidad pueda analizarse en relación a cualquier régimen político, el interés actual la vincula con la democracia. Así, en los procesos de "transición difícil" de los regímenes autoritarios hacia modelos más democráticos y representativos, la búsqueda de estabilidad y legitimidad constituyen una preocupación permanente. Por otra parte, una mediación fluida, amplia y bien estructurada entre los intereses de los miembros de la sociedad civil y el estado, constituye una condición fundamental para sustentar un régimen político en términos de gobernabilidad a largo plazo. La existencia de procesos de este tipo se convierten igualmente en exigencias de la democracia.

-Los procesos de mediación pueden estudiarse por lo menos a partir de dos ángulos: a. considerando la participación política tanto individual como colectiva de la población; y b. tomando en cuenta la forma compleja como se estructuran, codifican, trasladan y son recibidos los intereses contradictorios de los diversos actores sociales.

-Las dos formas de participación política ya indicadas: la ciudadana y la colectiva son complementarias y deben reforzarse mutuamente. Si la primera se ve limitada por los problemas ya apuntados y la participación colectiva tiende a orientarse al corporativismo como está ocurriendo en Guatemala, el mayor riesgo que

puede darse es el desarrollo de un sentimiento de extrañamiento y despolitización, lo que resulta grave para el avance de la democracia.

-El estudio de los procesos a través de los que se estructuran los intereses colectivos y son trasladados, recibidos y procesados por el estado, es más complejo y requiere un trabajo exhaustivo de investigación. Se trata de una dimensión semioculta dentro de la arena política que se intuye pero muchas veces se niega y que el carácter conflictivo de muchos intereses en juego, no hace sino dificultar su conocimiento. En este ámbito, hemos destacado por una parte, la importancia de las organizaciones, y de la ideología en la estructuración de los intereses sectoriales y por la otra, la debilidad de las instancias del estado para identificar y captar tales intereses. Esta debilidad es un indicador de las dificultades reales que confronta la democracia en Guatemala.

En relación a la debilidad institucional a la que se refiere el párrafo anterior, es necesario puntualizar: a. que si bien son insuficientes las instancias del estado para identificar y captar los intereses y demandas de la población en general, ello no implica que no existan "nichos" institucionales a través de los que se acercan y llegan a plantearse al estado, intereses de grupos o de personas; es precisamente ésta la "dimensión semioculta" señalada anteriormente; b. que la ineficiencia del estado en el sentido indicado se suple en la práctica, con otras instancias como la Coordinadora de Sectores Civiles -CSC- o la Asamblea de la Sociedad Civil -ASC- o mediante los medios de comunicación social, aunque no sean necesariamente éstas las instituciones más idóneas para substituir una función que corresponde al ente estatal.

## Bibliografía

Rojas Bolaños, Manuel, *La categoría gobernabilidad: aproximaciones a su validez analítica*. San José, Costa Rica, mimeo, 1994.

Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. BID, Washington, 1993.

Torres, Edelberto, "La gobernabilidad centroamericana en los noventa" en *¿Qué será de Centroamérica? Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. Fundación F. Ebert, San José, Costa Rica, 1994.

Moisés, José Alvaro "Sociedad Civil, cultura política y democracia" en *Revista Mexicana de Sociología* (3-88), UNAM, 1988

Gálvez Borrell, Víctor, *Estado, participación popular y democracia*. Guatemala, FLACSO, 1994

Flisfisch, Angel, "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión" en *Revista Mexicana de Sociología*, (3-89), UNAM, 1989.

Alcántara, Manuel, *De la gobernabilidad*. IX Congreso Centroamericano de Sociología, El Salvador, mimeo, 1994

Schmitter, Philippe, "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad" en Suzanne Berger (compilador) *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporativismo y la transformación política*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

## COLABORAN EN ESTA EDICION

*Manuel Rojas Bolaños*: politólogo, investigador del Programa Flacso/Costa Rica.

*Guy Hermet*: profesor del Instituto de ciencias políticas, París. Autor de varios trabajos sobre el tema de la democracia, entre ellos: *El pueblo contra la democracia*. Instituto de estudios económicos, Madrid 1989.

*Julio Labastida Martín del Campo*: sociólogo e investigador mexicano, profesor universitario, actualmente secretario general de Flacso.

*Pedro Miguel*: periodista, editorialista del diario *La Jornada* de México D.F.

*Víctor Gálvez Borrell*: sociólogo, profesor universitario e investigador del Programa FLACSO/Guatemala.

Este libro se imprimió en los talleres gráficos de Serviprensa Centroamericana, de Guatemala, en marzo de 1995. La edición consta de 500 ejemplares en papel bond 80 gramos.