

# Gobernabilidad y Democracia

Una aproximación comparativa



Rodolfo Cerdas

Colección Prospectiva # 1

# Gobernabilidad y Democracia

Una aproximación comparativa

Rodolfo Cerdas

Colección Prospectiva # 1

321.4 Cerdas, Rodolfo.  
C413r Gobernabilidad y democracia: una aproximación comparativa / Rodolfo  
Cerdas. -- 1a. ed. - - San José, Costa Rica: Lara Segura y Asociados, 2003.  
32 p. ; 18 x 25 cm. (Serie: Colección Prospectiva, volumen 1).

Auspiciado por el Centro Interamericano para el Desarrollo Humano.  
ISBN: 9968 - 9998 - 5 - 7 (Obra completa)  
ISBN: 9968 - 9998 - 6 - 5 (Volumen 1)

1. DEMOCRACIA. 2. CIENCIAS POLÍTICAS. I. Título.  
II. Serie: Colección Prospectiva.

Elaborado por:  
Rodolfo Cerdas

## Introducción

Este trabajo versa, en términos generales, sobre la dinámica que se produce entre las condiciones y los factores de gobernabilidad en un régimen democrático. Intenta rescatar el hecho político, de suma relevancia, de que en América Latina los variados procesos de transición a la democracia han determinado la existencia de estadios de desarrollo democrático muy distintos en los diferentes países, que exigen, simultáneamente, la combinación de conceptos generales con consideraciones específicas en materia de gobernabilidad. Esto es importante, porque justamente en el orden del día de la región, sobresale el tema de la estabilidad política y de la continuidad institucional del orden democrático, más allá de las especificidades que impone cada realidad nacional. Así, los serios cuestionamientos que se suceden, día a día, en países como Venezuela, con un régimen democrático de larga data; como Guatemala, con un sistema democrático de reciente fundación; o como Argentina, con un retorno a la democracia que lleva varias décadas, partiendo de condiciones diferentes y niveles de desarrollo democrático diferentes, coinciden en ver cuestionada no solo la gobernabilidad sino el orden democrático mismo.

En la perspectiva de favorecer un enfoque comparativo, el trabajo se inicia con una discusión de elementos conceptuales y metodológicos. Se han escogido cuatro países no en virtud de su cercanía geográfica, como usualmente se hace, sino en virtud de sus distintos grados de desarrollo democrático. Por una parte, están los casos de Guatemala y Nicaragua; ambos son democracias recién fundadas, con un escaso desarrollo institucional, con partidos políticos de muy reciente formación y escasa continuidad real, con un muy débil sistema de partidos, y con una fuerte presencia de tendencias autoritarias en su cultura política.

Por otro lado, están los casos de Costa Rica y Venezuela, que presentan un régimen democrático consolidado desde décadas atrás, con un importante grado de desarrollo institucional, partidos políticos de larga tradición, aunque ubicados en medio de una seria crisis de credibilidad, confianza y funcionamiento, que ha comprometido, hasta llegar a romperlo en el caso de Venezuela, el sistema de partidos, y una cultura política democrática, que también en el último caso, ha

empezado a mostrar rasgos de un autoritarismo populista, muy inclinado a negar la democracia representativa. Si bien el caso costarricense no llega a tales extremos, hay indicaciones de que, de no producirse rectificaciones profundas, el descontento con la clase política dirigente, con los partidos y el sistema de partidos y con el funcionamiento y desempeño de la representación política, podrían conducir a una repetición, aunque matizada y no tan extrema, del camino seguido por Venezuela, que ha visto comprometido gravemente su régimen político.

Luego de analizar la importancia del régimen de partidos para la gobernabilidad, se procede a relacionar los problemas de la representación política con las demandas sociales de la población, en un contexto globalizado y neoliberalizado de desestatización y relativo abandono de las políticas sociales. En este mismo contexto, se enfoca lo referente al papel no solo del Estado sino de la sociedad civil y, específicamente, el sector privado, que como se ha visto en el caso de Venezuela y se observa con fuerza en el de Guatemala, tiende a jugar independientemente del resto de la sociedad civil. Finalmente, se indican algunas observaciones comparativas finales.

Es de advertir, en materia bibliográfica, que se ha buscado simplificar el sistema de notas y referir lo pertinente a la bibliografía que se incluye al final.

## **1. Consideraciones conceptuales y metodológicas**

El tema de la gobernabilidad ha ido adquiriendo una importancia capital en toda la América Latina, al extremo de asociarse directamente al futuro de su democracia. En principio, como bien lo recuerda Manuel Alcántara, por ella “puede entenderse la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste.” Por otra parte, está “condicionada por los mecanismos en que se produce la acción de gobierno, que tienen que ver con una dimensión de carácter múltiple más propia del mismo. Se trata de los niveles de participación política, de los sistemas de partidos existentes y de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.”

Para el Banco Mundial el fenómeno de la gobernabilidad reside “en la forma del régimen político, en el proceso de ejercicio de la autoridad y de gestión de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo y en la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y cumplir sus

funciones.” La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), por su parte, define la gobernabilidad “como la suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas manejan sus asuntos comunes. Se trata del proceso permanente mediante el cual se ajustan los intereses diversos o conflictivos y se impulsan acciones de cooperación”.

La consolidación democrática, entendida exclusivamente como la repetición ritual de ciertas prácticas eleccionarias, mostró su insuficiencia conceptual, dando paso no a una negación de la condición procedimental de la construcción democrática, sino a la necesidad y urgencia de complementar ésta con consideraciones socio-económicas diversas, que la hacen o no sostenible. No se trata, en absoluto, como algunos han querido pensar, de una cuestión de interés específico para potencias hegemónicas o sectores sociales dominantes, los cuales verían en ese reclamo de gobernabilidad una garantía para el ejercicio tranquilo de su dominación regional o nacional, según el caso. Más allá de los intereses específicos y parciales, así como de la abundante retórica contemporánea sobre democracia y derechos humanos, debe tenerse presente que hay confluencias importantes, sobre todo en lo que se refiere a la urgencia de abordar y resolver esta cuestión, más allá de lo que los grupos de interés defiendan. Es así que resurge la vieja idea del buen gobierno, como uno de los extremos de un continuo teórico que tiene al otro extremo la noción de estabilidad.

Esta es, pues, una cuestión fundamental, que afecta de manera directa el desarrollo democrático, especialmente en aquellos países que viven etapas de transición o consolidación de sus democracias. Sin embargo, incluye también a aquellos otros que, con democracias consolidadas, se ven enfrentados a cuestiones socio-políticas y a déficits de resultados de la gestión de las respectivas estructuras políticas tradicionales, particularmente en el caso del régimen de partidos, la representación legislativa y ejecutiva, la administración de justicia, etc.

La gobernabilidad democrática guarda una estrecha relación tanto con los procesos de institucionalización, como con el contexto socio-económico y político en que tiene lugar, lo cual, en otro sentido, hace referencia directa a la calidad de la democracia y a los rendimientos concretos del sistema político. Si bien se trata originariamente de una cuestión propia del Estado, hay que advertir que incluye también otros elementos que tienen que ver más directamente con la sociedad y las relaciones de ésta con el Estado. En concreto, la gobernabilidad resulta asociada con cuatro áreas interrelacionadas pero claramente distinguibles entre sí:

- a) El funcionamiento e interrelaciones, en un régimen de derecho, de los Poderes del Estado y las demás instituciones.
- b) El sistema y funcionamiento de los partidos políticos.
- c) La emergencia y funciones de la sociedad civil.
- d) El sector privado y su desempeño.

Debe tenerse muy en cuenta, además, el contexto globalizado en el cual todos estos procesos tienen lugar. La globalización contemporánea condiciona y, en ciertos aspectos, determina, los alcances y formas en que se combinan los distintos factores económicos, sociales, políticos y culturales y pasa a ser un elemento de influencia múltiple en los procesos de gobernabilidad. No se trata, simplemente, de la referencia tradicional a un contexto abstracto en el cual se inserta lo nacional; es, más bien, un fenómeno que, referido entre otros aspectos a la redistribución del poder a escala planetaria, influye de múltiples maneras y grados en la orientación y particularidades del desarrollo de las entidades nacionales. Incluso el aspecto territorial, tan esencial para la concepción tradicional del Estado, se ve relativizado por los efectos reales de la globalización, que obligan a redefinirlo, así como lo hace con el alcance y los límites reales del Estado nacional en la época contemporánea.

Así, resulta obvio que el concepto de gobernabilidad supone, en el momento de su utilización, una especificidad concreta que evite el peligro de generalizaciones abarcadoras y universales, que corren el riesgo de dejar de lado los rasgos más importantes de los respectivos procesos y situaciones. Esto es particularmente cierto en el caso de la elaboración de políticas públicas, las cuales, siendo necesarias y urgentes en una situación determinada, pueden resultar inútiles o contraproducentes en otras, según sean las áreas y circunstancias respectivas. Por otra parte, la comprensión del proceso, en sus diversos componentes y actores, obliga a una reformulación de las funciones y alcances de los diversos entes intervinientes.

No significa lo anterior que no sea posible formular a este respecto conceptos universales o realizar análisis comparativos, especialmente útiles en el estudio de las transiciones a la democracia. Lo que quiere decir es que las comparaciones solo podrán hacerse satisfactoriamente, si efectivamente se cumplen ciertas condiciones, sin las cuales cualquier generalización amenaza el riesgo de limitarse a ser una hipótesis interesante. Las comparaciones, en cuanto tales, requieren

tanto el uso de elementos cuantitativos y empíricos, como de enfoques cualitativos en el análisis político, pues como es sabido, el estudio comparativo va mucho más allá de la simple constatación de analogías.

Puede ser provechoso, en este sentido, intentar una síntesis metodológica de dos tradiciones investigativas, que hasta época muy reciente no sólo han sido paralelas, sino que han estado ubicadas, cada una, en una especie de compartimiento estanco, aislada una de la otra. Se trataría de combinar los aportes del enfoque estadístico nacional cruzado, con los estudios históricos comparados. En este sentido, pues, son de gran utilidad y valor los esfuerzos de Jeffrey Paige, de John Stephens y Charles Ragin, por integrar y complementar recíprocamente ambas orientaciones metodológicas.

Tal esfuerzo, en sí mismo, implicaría, sin embargo, abordar un tema que solo puede y debe ser tratado de una manera detallada y explícita, lo que consumiría un tiempo y espacio con que aquí no se cuenta; y, además, discutir en detalle, como un objetivo en sí mismo, los múltiples estudios de orientación varia, como son los de Phillips Cutright y James A. Wiley; de Arend Lijphart; o de William C. Smith et al., etc.

Todos ellos, aunque más referidos a la cuestión de los orígenes y condiciones del desarrollo y funcionamiento de la democracia, muestran de manera evidente las dificultades de hacer un cierto tipo de generalizaciones, que siendo muy amplias y versando sobre experiencias muy diversas, requieren un grado mayor de profundización y detalle, tanto en lo electoral como en lo referido a las dimensiones políticas, sociales y culturales, que aquí son imposibles de abordar.

Sin embargo, sí es conveniente señalar que estas reflexiones acuden, libremente, a diversos resultados de una y otra orientación, cada vez que se considera que tal aporte puede contribuir, racional y críticamente, a esclarecer el tema sobre el cual se trata.

En cuanto al área de estudio, el énfasis de la reflexión se coloca en cuatro casos nacionales, cada uno con su propia relevancia. De un lado, se estudian las experiencias de Costa Rica y Venezuela, países ambos que poseen fuertes tradiciones democráticas, basadas en un cierto grado de solidez institucional. Son naciones donde se construyeron, en su momento, sistemas de partidos relativamente sólidos, que, a partir de cierto momento, se han visto sometidos a graves cuestionamientos. En el caso de Costa Rica, rozando peligrosamente la ingobernabilidad;



y en el de Venezuela, cayendo abiertamente en ella, con una alta dosis de violencia. En ambos, se ha puesto en tensión y, eventualmente, en grave riesgo, el régimen democrático mismo.

Por otro lado, están los casos constituidos por Guatemala y Nicaragua. Ambos son países que acaban de salir de un grave conflicto bélico donde, además de una influencia notable de la fuerza armada, ha primado la violencia, el autoritarismo, los criterios patrimonialistas en el ejercicio del poder y la debilidad notoria, cuando no la carencia, de instituciones, capaces de dar sustento al nuevo régimen democrático. También en ellos la transición a la democracia es muy reciente y endeble su consolidación; sus sistemas de partidos—si es que propiamente puede hablarse de tales—son aún muy débiles y nuevos; y la persistencia del legado cultural autoritario, ha dificultado la instauración sustitutiva de una nueva cultura política democrática. Política y socialmente sus jóvenes regímenes políticos democráticos están sometidos a muy altas presiones y se ven amenazados constantemente con agudas crisis de gobernabilidad y legitimidad, vinculadas directamente a problemas de corrupción política y administrativa.

Con los criterios metodológicos aquí adoptados, más que la cercanía geográfica de los países estudiados—en este caso tres centroamericanos y uno andino—, se requiere analizar la naturaleza y características de los respectivos procesos de transición y consolidación democráticas en cada uno de ellos, el grado de desarrollo institucional de sus sistemas electorales, de sus partidos y de sus relaciones con el contexto más amplio del sistema político nacional y tener en cuenta la cultura política de la población y el grado de heterogeneidad, en particular en el caso de Guatemala, de su composición étnica nacional.

En esta perspectiva, pues, la gobernabilidad no es vista como una condición abstracta, sino más bien como el resultado de un conjunto de relaciones políticas e interinstitucionales, donde los actores sociales y políticos, el entorno socio-económico y cultural, el contexto regional e internacional, etc., intervienen de distinta manera y en diverso grado, facilitando, dificultando o impidiendo los procesos de gobernabilidad.

Esta dimensión de la gobernabilidad tiene que ver con dos aspectos relacionados pero no confundibles entre sí. De un lado, el relativo a las relaciones de operatividad o no de los órganos institucionales del Estado. Aquí, el conflicto entre poderes, el divorcio entre el Ejecutivo de un lado, el Legislativo de otro; con un poder Judicial inoperante o mediatizado, se une a otras dimensiones que marcan

no sólo la operatividad del gobierno, sino su capacidad de respuesta ante las demandas urgentes de la población. Con ello las “condiciones favorables para la acción de gobierno”, resultan casi inexistentes y reforzadas en su debilitamiento por la necesidad de responder a presiones, expectativas e incluso imposiciones, de carácter externo, que paralizan, condicionan o, cuando menos, limitan sustancialmente, la acción misma del gobierno nacional.

Esto obliga a combinar conceptos diferentes que tienen su propia legalidad, tales como democracia, sistemas de partidos, actores políticos, credibilidad y confianza ciudadanas, relación entre poderes del Estado y gobernabilidad; y verlos ubicados en su natural contexto socioeconómico, que genera ciertas reacciones y comportamientos sociales y políticos de la población, que es la que finalmente califica, positiva o negativamente, el desempeño democrático de las instituciones y los gobiernos, más allá de lo puramente electoral.

## **2) Partidos y gobernabilidad en Nicaragua y Guatemala**

La situación en ambos países en materia de gobernabilidad tiene, entre otras dimensiones, la de haber afrontado una múltiple transición: de la guerra a la paz; de un régimen autoritario a uno más democrático, de un Estado intervencionista a uno de carácter neoliberal, de tipo regulador, etc. Todos estos procesos han ido unidos a un cambio del anterior modelo económico, de carácter proteccionista y cerrado, a uno nuevo, más abierto, privatizador, liberalizado y aperturista, lo que ha ocasionado finalmente un alto grado de insatisfacción social y política entre la población.

La conjunción de políticas de ajuste estructural de la economía, de apertura comercial, liberalización y restricción del gasto público, con la denuncia de casos constantes y agravados de corrupción política y administrativa, en que se han visto envueltos altos jefes de la política y el gobierno, han provocado la pérdida de confianza y de credibilidad de la ciudadanía en partidos y dirigencias políticas y agudizado, aún más, los conflictos sociales y los problemas de gobernabilidad.

Ésta se encuentra, así, con las dificultades inherentes a una transición múltiple, comenzando por la que va de la guerra a la paz, que ha implicado una multiplicidad de ajustes en todos los órdenes, pues sus efectos no se limitan a los cambios de carácter militar y policial, sino que abarcan cuestiones de carácter específicamente electoral, partidario y hasta cultural.

A ello se suma un contexto socio-económico y político muy complejo e inédito, en el cual los problemas que se arrastran en el desarrollo institucional de ambos Estados, contribuyen a hacer más difícil el cumplimiento de las otras tareas. En dicho contexto se ubica tanto la recomposición de la economía regional y la exploración de nuevos mecanismos para la reactivación del Mercado Común Centroamericano, como la búsqueda de acuerdos de libre comercio con México, Colombia, Venezuela, Chile, Canadá y, lo principal, Estados Unidos y la Unión Europea.

La transición del anterior modelo de desarrollo a uno nuevo, implicó el abandono de la sustitución de importaciones, del alto grado de intervencionismo estatal alcanzado en la década de los 60s y 70s, y aun de ciertas formas de asistencialismo social y de políticas sociales y económicas orientadas al proteccionismo. Tanto en Nicaragua como en Guatemala, la lucha contrainsurgente dejó saldos económicos, sociales, institucionales y humanos muy negativos; pero desde el punto de vista de la transición, propiamente hablando, en cada país la respectiva transición tuvo características y condiciones muy diferentes.

En Guatemala, los Acuerdos de Paz desembocaron en una pacificación, desmilitarización y abandono de las políticas contrainsurgentes, a cambio de un conjunto de promesas importantes, que al ser solo muy parcialmente cumplidas, resultan del todo insuficientes para empezar siquiera a resolver los agudos y perpetuos problemas de la construcción democrática. Debe tomarse en cuenta que, luego de 36 años de violencia política, una de las más antiguas en toda la América Latina, solo superada por el caso colombiano, los resultados finales han sido devastadores. Como dice el Informe Guatemala: nunca más, la guerra dejó un saldo de 150 mil muertos, 50 mil desaparecidos, un millón de desplazados internos, cien mil refugiados y doscientos mil niños huérfanos; tres de cada cuatro víctimas eran indígenas; cuatro de cada diez guatemaltecos no saben leer ni escribir, en una proporción que aumenta en el ámbito rural y se duplica en el caso de las mujeres indígenas; la mitad de los niños menores de cinco años padecen de desnutrición y el subempleo de los pobres equivale a un desempleo nacional del 40%; hay discriminación racial contra casi la mitad de la población; y, en fin, el país se encuentra entre los últimos de desarrollo intermedio, si se toma en cuenta la dimensión económica, porque si se ven solo los indicadores sociales, se ubica entre los países más desprotegidos del planeta.

En Nicaragua, debe tenerse presente que allí se dio una situación muy particular, pues hubo dos transiciones políticas sucesivas: una primera, estuvo marcada

por la caída de la dictadura de los Somoza y el establecimiento del régimen sandinista; y otra, a partir de las elecciones de 1990, señalada por la derrota electoral del sandinismo y el ascenso a la presidencia de Violeta de Chamorro. Si bien la cuestión del poder pasó por diversas etapas militares, la última transición fue esencialmente de carácter electoral, lo que unido al carácter y naturaleza de la insurgencia antisandinista, dejó sin viabilidad alguna cualquier intento de solución armada. Si bien después de las elecciones se presentaron constantes hechos violentos e intentos de insurrección, la desmovilización en Nicaragua tuvo rasgos contradictorios, que combinaron avances, retrocesos y estancamientos, con un permanente cambio de actores, circunstancias específicas y motivaciones de enfrentamiento, diálogo y negociación. Como se señaló en el Informe de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV-OEA), de septiembre de 1995 “si bien la calidad de la violencia está cambiando, no por ello es menor su intensidad. Mientras entre 1990 y 1993, 74% de las motivaciones en los delitos de homicidio eran políticas o conexas, para 1994-1995 lo es solo 40% de ellas.” Siempre según esa fuente, la población afectada por la guerra directamente, como desmovilizados, retirados, repatriados o desplazados internos, principalmente, fue de al menos 650 mil personas. Solo la afluencia de los ex-combatientes al mercado laboral incorporó bruscamente a 60 mil personas, muchas de ellas cabeza de familia, lo que se tradujo en reducción de las oportunidades de empleo, en la cobertura de los servicios sociales y en mayores dificultades para la reinserción de los ex-combatientes.

En estas condiciones socio-económicas, directamente heredadas de la guerra, la adopción por ambas naciones de un modelo de capitalismo de mercado libre, orientado a la reducción radical del Estado, al abandono del asistencialismo y a la apertura comercial, trajo consigo una serie de consecuencias sociales negativas, tanto para la transición y la consolidación de la democracia, como para la gobernabilidad en ambos países. Esos efectos negativos, que acarrearón un agudo descontento y un fuerte desencanto político de la población, fueron el incremento del desempleo, el descenso de los salarios reales, la disminución de la inversión pública, el empeoramiento de los servicios públicos y el aumento de su costo, así como el incremento de la inseguridad ciudadana, la violencia delincriminal y el retorno de viejas prácticas patrimonialistas de gobierno y administración.

El efecto neto de todos estos factores, fue que el tránsito a la democracia se acompañó no del esperado mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar de la población, sino más bien de su empeoramiento sustantivo. Esto generó frustración y desencanto entre la ciudadanía, además de que profundizó la aguda

división social al interior de ambos países y un grado aún mayor de concentración de la riqueza.

Socialmente, el ingreso a la globalización y el impacto de sus consecuencias, coincidió con un complejo pero real proceso de atomización de las organizaciones de la sociedad civil, que si bien no impidió que la protesta se manifestara por medio de una especie de bolsones parciales de protesta social—pensionados, desocupados, desmovilizados de guerra, inválidos, delincuencia común, etc.—, no generó, al menos en el corto y mediano plazo, alternativas políticas de gobierno realmente conducentes. Pese a ello, estas expresiones de la vida social cobraron fuerza y hasta llegaron a perfilar, en algunos casos y no sin cierta paradoja, la resurgencia de tentaciones y nostalgias autoritarias, sobre todo por la incapacidad de respuesta de los gobiernos de turno. Políticamente, el resultado ha sido la instalación de gobiernos de cierta atracción electoral, por lo demás descendente, que rápidamente se desprestigian y son repudiados por la población. Como a ésta, sin embargo, no se le ofrecen otras alternativas viables, cada vez más el descontento tiende a manifestarse por medio de acciones extraparlamentarias, que comprometen aun más la ya débil estabilidad y tranquilidad social.

Por si esto fuera poco, todos estos factores se han combinado con una sucesiva y casi constante cadena de peculados, malversación de fondos públicos y tráfico de influencias, asociados a aprovechamientos indebidos de las privatizaciones y de las contrataciones públicas, y a la utilización de los recursos internos y externos para beneficio particular de quienes ejercen el poder. Estos escándalos políticos han salpicado, por igual, a partidos de gobierno y de oposición, a líderes altos, medianos y bajos de casi todos los partidos, lo que a su vez ha ayudado a generalizar la convicción de que la corrupción política y administrativa marca toda la acción gubernamental.

No menos importante y negativa ha sido la denuncia de los vínculos existentes, o incluso supuestos, entre ciertos políticos y altos personajes de gobierno con narcotraficantes y lavadores de dólares, lo cual ha oscurecido aún más el panorama político y ético.

En suma, el resultado de la transición ha sido la instalación de gobiernos de clara legitimidad electoral, pero incapaces de cumplir con la función de “buen gobierno” que se esperaba de ellos, pues han estado muy lejos de responder a las demandas más sentidas de la población. Esto, a su vez, ha originado un fuerte desencanto político, expresado a través de una amplia y constante ola de protestas y

descontento, que ha puesto a los gobiernos a vivir al borde de lo que podría llamarse una “ingobernabilidad sustantiva”, que debe ser considerada junto con las dificultades del funcionamiento normal de los poderes y, en particular, de las relaciones del Legislativo con el Ejecutivo. Las circunstancias reinantes tanto en Guatemala como en Nicaragua son altamente peligrosas para la estabilidad democrática y para el cumplimiento de las tareas del desarrollo económico. El Presidente Portillo de Guatemala ha denunciado públicamente la organización en su contra de tres intentos golpistas, en los cuales se habrían combinado diversos sectores sociales, que incluirían al sindical y al empresarial. En Nicaragua, el conflicto entre un poder legislativo dominado por el ala pro-Alemania del partido Liberal y el Ejecutivo, encabezado por el Presidente Enrique Bolaños, notablemente centrada en los problemas de corrupción de la anterior administración de Alemania, han conducido a un impasse en que la estabilidad misma del régimen resultaría comprometida seriamente, a no ser por el apoyo internacional que recibe, y muy particularmente el que le brinda el Departamento de Estado de los Estados Unidos, que ha cancelado las visas de importantes dirigentes liberales y asociados de Alemania.

Se trata, pues, de un complejo conjunto de causas y razones que históricamente se han combinado para crear las condiciones que conducen al cuestionamiento de los liderazgos políticos tradicionales, de los partidos y hasta de las instituciones donde estos se desenvuelven, colocando a ambos países en una situación de constante ingobernabilidad.

### **3. Partidos y gobernabilidad en Venezuela y Costa Rica**

Contrariamente a los dos casos anteriores, estos dos países han tenido regímenes políticos democráticos consolidados desde tiempo atrás. No se ha producido en ellos una transición desde un régimen autoritario a una democracia restaurada, ni mucho menos, como parece suceder con el caso guatemalteco, un proceso de índole fundacional, ya que la democracia ha sido inexistente hasta ahora, salvo un corto período después de la llamada revolución de octubre de 1944, que marcó la caída del régimen dictatorial de Jorge Ubico.

Por otra parte, ambos países han contado con un sistema de partidos bastante eficiente, alternancias periódicas en el poder y políticas públicas que han generado legitimidad, orden y desarrollo, todo dentro de un modelo de crecimiento orientado a la sustitución de importaciones, el proteccionismo y el intervencionismo estatal. En ambos casos se llegó a desembocar en el modelo frustrado del

Estado empresario, según el cual el Estado debía intervenir directamente en aquellas actividades del campo productivo donde, por la importancia y el volumen de las inversiones requeridas, le era imposible hacerlo al capital nacional, evitando con ello el establecimiento de un monopolio sobre la actividad, por el capital extranjero. La idea original partía de la premisa de que, una vez puesta en marcha con éxito la actividad, ésta se entregaría al capital privado criollo.

En ambos países no hubo ni la masacre ni la violencia que sí hubo en los otros dos casos analizados. Sin embargo, sí ha habido un notorio desperdicio de los recursos públicos, un sonado fracaso, político y administrativo, en la gestión del Estado empresario, una agudización de la corrupción política y administrativa, un incremento de los escándalos políticos contra los principales actores partidarios y un brutal descenso en la credibilidad y confianza ciudadanas en la clase dirigente, en los partidos, las instituciones y en el funcionamiento mismo del Estado democrático.

Desde el punto de vista socio-económico, los resultados de la gestión del modelo estatizante mostraron un freno importante al crecimiento, que se tradujo en desempleo, descenso en el nivel de vida, aumento de su costo, descontento generalizado con la calidad y valor de los servicios públicos, reclamos reiterados contra los sistemas de salud y de educación, incremento de la delincuencia común y las conductas anómicas, de la violencia y el recurso a las vías de hecho, etc., para resolver las cuestiones de carácter público.

Si bien los puntos de partida de los cuatro casos aquí analizados han sido diferentes y tienen particularidades propias, el contexto internacional en que todos han estado envueltos les ha otorgado ciertos rasgos comunes que, como se verá, no están limitados a solo estos cuatro países, sino que se extienden a toda la América Latina.

En primer término, hay una vinculación directa con la Caída del Muro de Berlín, la disolución de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría, que generaron un clima totalmente diferente al que había prevalecido hasta entonces, comenzando por la disolución de ciertos paradigmas políticos tradicionales, la disminución, cuando no el cese, de la ayuda externa; el alejamiento del gobierno norteamericano de la región y la ubicación de ésta en los últimos renglones de su agenda internacional; la descomposición política y orgánica de los partidos y movimientos de izquierda tradicionales; y el final, que naturalmente solo resultó posposición, de la lucha ideológica.

En segundo lugar, el modelo de desarrollo hacia dentro, la sustitución de importaciones y el intervencionismo estatal, entraron en crisis y mostraron sus limitaciones. Esto dio pie para que se abriera paso el modelo aperturista, que promovía la liberalización económica, las privatizaciones de las empresas públicas, la apertura a la inversión, la búsqueda de nuevos mercados y una concepción hegemónica de la economía de mercado, que pasó a ser el punto de referencia obligado, cuando no único, de las políticas públicas y de las acciones del Estado.

Derivado de lo anterior, se da un tercer elemento: programática e ideológicamente las propuestas partidarias se acercan tanto unas a otras, que finalmente parecen ser lo mismo. No constituyen alternativas políticas diferenciadas, salvo en lo que a candidatos se refieren y quizá a un mayor o menor énfasis en cuestiones de índole secundaria. Hay, pues, un proceso de mimetización partidaria, que traslada la lucha no al triunfo de este o aquel programa de gobierno, sino de este o aquel candidato; lo cual, en términos prácticos, se traduce en un internismo que desemboca en el canibalismo político al interior de los partidos; ahonda el desprestigio de estos; crea las condiciones para la aparición y eventual triunfo de recién llegados (caso Fujimori), o de tráfugas políticos (Caldera en Venezuela, Pacheco en Costa Rica, Durán-Ballén en Ecuador), o de pseudocaudillos populistas (Bucaram en Ecuador). Conviene tener presente, aunque sea de paso, la existencia de múltiples movimientos políticos que, si bien no han alcanzado el poder, han estado muy cerca de hacerlo y muestran alguna de las características apuntadas (Guatemala, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Paraguay, Argentina, Brasil, etc.).

En cuarto lugar, tanto en Venezuela como en Costa Rica, el régimen democrático se asentó en un desarrollo institucional mucho más avanzado que el alcanzado por Guatemala y Nicaragua, donde ha prevalecido, hasta la fecha, un retraso histórico notorio. Naturalmente, con democracias consolidadas, en Costa Rica y en Venezuela la división de poderes ha operado sin dificultad, las entidades estatales se han estructurado y funcionado conforme a una clara estructuración jurídica y ha existido un continuo y coherente control político y administrativo sobre los entes públicos. En suma, en ambas naciones ha existido un Estado de derecho debidamente consolidado y funcional, cimentado, hasta hace poco tiempo, en un sistema de partidos relativamente sólido.

Sin embargo, la pérdida de credibilidad y de confianza ciudadana en partidos, dirigencias e instituciones, se agravó y en el caso venezolano llegó a una profunda crisis, que comprometió la gobernabilidad del país. En primer término, evidenciando que el consenso político logrado en los acuerdos de Punto Fijo se



había agotado, el sistema de partidos entró en una espiral de desconfianza y pérdida de credibilidad ciudadanas, que acabó con el sistema mismo. Las formaciones políticas tradicionales en Venezuela, se vieron sometidas a una dura crisis que puso a todas en cuestión y abrió el espacio a un movimentismo político que no solo surgió en contra del sistema político imperante, cuestionándolo en su funcionamiento, sino que buscó quebrarlo de raíz, lo cual logró, finalmente, con éxito. La caída del gobierno adeco de Carlos Andrés Pérez, con el llamado caracazo y el intento de golpe de Chávez en 1992, concurrió con la emergencia, primero, de la figura típica del tráfuga político -la candidatura, por lo demás antipartidos, de Rafael Caldera-, que liquidó en la práctica a los partidos políticos tradicionales; y la sustitución de estas organizaciones políticas por la irrupción de múltiples movimientos caudillistas, y en particular del movimiento caudillista del Comandante Hugo Chávez, fuertemente anti-partidos y antisistema, marcó el fin del período de control partidocrático y abrió un período de gran inestabilidad política, de amplia recomposición partidaria y honda redefinición institucional, en que el recurso a la violencia fue marcando el acontecer político del país.

Aunque con mucho menor dramatismo, el caso costarricense ha seguido una ruta, no igual pero sí paralela, a partir de los resultados electorales del proceso de febrero del 2002. De hecho, aquí se produjo también una redefinición del sistema partidario, que habiendo sido predominantemente bipartidista, se vio de pronto transformado en uno pluripartidista, haciendo cobrar fuerza los proyectos de revisión del régimen político presidencialista para su eventual conversión en uno semiparlamentario, más representativo y funcional; y, de rebote, la institucionalización de un régimen político más acorde con las necesidades de una gobernabilidad democrática eficiente.

Es de suma significación el hecho de que en ambos países, el régimen de partidos se ha visto seriamente cuestionado y que, en el caso de Venezuela, se desembocó finalmente en la caída del sistema, dando paso a un prolongado y confuso proceso de recomposición, que aún parece tener un largo camino que recorrer. En lo que se refiere a Costa Rica, también se ha producido una redefinición del sistema de partidos con la emergencia de nuevas fuerzas políticas que, como se dijo, había sido de preponderancia bipartidista; y se ha ingresado, también, a una no muy clara etapa de transición, cuyos rasgos apenas empiezan a perfilarse.

## 4. Régimen de partidos y gobernabilidad

Observando más específicamente este aspecto de los partidos, es evidente que en Guatemala y Nicaragua, países de democracia reciente, hay especificidades que no se dan ni en Venezuela ni en Costa Rica y que son relevantes para el problema de la gobernabilidad. En primer término, en los dos primeros casos no existieron propiamente Partidos, sino más bien protopartidos, esto es un conjunto de transitorias entidades electorales, algunas incluso sin mayor alcance nacional, que en el mejor de los casos tienen la pretensión de llegar a constituir formaciones políticas estructuradas y permanentes. Este retardo en el desarrollo de uno de los actores políticos más decisivos del sistema, se ve agravado con el hecho de que también se presentan serios retrasos en el proceso de conformación del Estado nacional, tanto en lo que se refiere a la institucionalización orgánica de sus componentes, como al desempeño de sus funciones centrales de incorporación de población y territorio y al cumplimiento de las tareas de construcción de ciudadanía. Obviamente, esto contribuye a agudizar gravemente los problemas y las labores que deben ser cumplidas para garantizar una verdadera gobernabilidad democrática.

Durante el período autoritario las formaciones partidarias fueron, como lo ha apuntado acertadamente Torres-Rivas, las grandes ausentes; con la particularidad de que iniciada la transición, rápidamente tendieron a desaparecer como tales, dejando el espacio, entre elección y elección, a las organizaciones gremiales y cámaras que, normalmente mediante campos pagados en la prensa y la televisión, hacen valer sus derechos y demandas. La consecuencia ha sido agudizar los enfoques sectoriales y no integrativos de distintos intereses de la sociedad, perdiéndose casi del todo la visión totalizadora e integrativa que están llamados a cumplir los partidos políticos.

En el caso de Venezuela y Costa Rica, la formación de sus respectivos sistemas de partidos siguió una ruta muy diferente. Tanto desde el punto de vista de su estructura como de su funcionamiento, la formación y funcionamiento de sus sistemas partidarios se dio al interior de una democracia consolidada, con actores más estables y con relaciones política y jurídicamente bien definidas. Sin embargo, no obstante estas condiciones altamente favorables, el proceso de desconfianza, pérdida de credibilidad ciudadanas y erosión del respectivo sistema, desembocó en una situación en la cual los partidos, independientemente de su trayectoria histórica, vieron debilitadas sus funciones, perdido su liderazgo y su capacidad de convocatoria, amén de disueltas sus estructuras.

Quedaron así, como verdadera y casi única expresión partidaria, en todos los casos, las respectivas fracciones parlamentarias. Sin embargo, éstas, amén de subdividirse en focos de interés diversos, son por definición algo muy diferente a lo que debe entenderse por un partido político, con la particularidad adicional de que, muy frecuentemente, intereses gremiales y sectoriales, y en general influencias extrapartidarias de muy diversa y contradictoria índole, cobraron cuerpo al interior de ellas y originaron comportamientos y alianzas en clara contradicción con el encuadre partidario original.

Más allá de sus orígenes, permanencia, continuidad y emergencia reciente de ésta o aquella formación partidaria, es lo cierto que los sistemas políticos de Guatemala y Nicaragua, ambos países de democracia electoral reciente, muestran una combinación negativa de tales fenómenos. En el caso guatemalteco, la discontinuidad e inconsistencia de las agrupaciones electorales es notoria, incluyendo a aquellas formaciones que han alcanzado el poder; porque después de gobernar, todas ellas prácticamente han pasado a subsistir de nombre o han desaparecido como fuerza política significativa. En el caso nicaragüense, la proliferación y variabilidad de entes electorales también es notoria, aun en lo referente a entidades mayoritarias, como el Frente Sandinista y el Partido Liberal Constitucionalista, que se ven sometidos a fuertes y constantes redefiniciones organizativas y programáticas.

En realidad, en ambos casos hay un proceso de formación del respectivo sistema de partidos, tanto por lo que hace a los actores políticos que lo integran y a sus relaciones recíprocas, como por lo que se refiere a sus vinculaciones globales con la sociedad y el Estado. De hecho, más allá de los nombres utilizados, que pueden repetirse o no en sucesivas elecciones, los actores políticos resultan no sólo en proceso de reconstitución y redefinición orgánica, política e ideológica—lo cual es extensivo a otros países, como es el caso de El Salvador con el FMLN y ARENA—, sino que también el sistema como tal, se ve abocado a redefiniciones sustantivas, que incluyen la naturaleza del régimen electoral establecido, que tanta influencia tiene, como bien lo señala Alcántara, en la modalidad partidaria que origina cada sistema.

La función gubernativa y su eficacia traslucen, además, el hecho de que los partidos han perdido, en términos generales, sus funciones clásicas, sin adquirir otras nuevas y en condiciones sociales en que hay mayores expectativas de parte de la ciudadanía. Lo cual agudiza, de rebote, la crisis de representación política que divorcia cada vez más agudamente a la clase política dirigente del resto de la

población y cuestiona, a fondo, la tesis tan simplistamente comprendida de que sin partidos políticos no hay democracia.

La práctica concreta está demostrando que la democracia se ha ido abriendo paso y ha logrado vencer serios obstáculos, entre ellos la existencia de este tipo de partidos y protopartidos, que invocando la democracia y la representación política, han desarrollado, como recuerda el mismo Alcántara, sus propios “intereses autónomos” al margen de los de la población, presentan “ofertas partidistas anquilosadas” que no satisfacen al elector, “dejan de representar intereses de la sociedad en el sistema político”, para defender intereses particulares o sectoriales inmediatos, “no representan sino a sus propios cuadros” y “la representación se traslada a los niveles de la élite que es el estrato al que efectivamente queda reducido el mundo partidista”. De donde resulta confirmado el aforismo de Downs que cita Alcántara: “la finalidad de los Partidos no es la de ganar las elecciones para desarrollar una política, sino, por el contrario, la de desarrollar políticas para ganar elecciones.”

Hay, además, otras consideraciones que ayudan a visualizar que el problema de la gobernabilidad pasa no solo por los partidos y sus respectivos sistemas de partidos, sino también por los sistemas electorales y, más en general, por los sistemas políticos mismos, que llegan a combinar las fórmulas más inoperantes e ineficientes. En este sentido, son de mucho valor las observaciones de Alcántara sobre la cuádruple dinámica de facilidad e imposibilidad poliárquicas, de un lado y, de otro, entre proclividad y dificultad poliárquicas, a las cuales se agregan la correlación entre presidencialismo y parlamentarismo, con sistemas proporcionales o plurales de elección.

## **5. Desestatización y gobernabilidad**

Bajo la influencia de las corrientes neoliberales, el papel del Estado se ha visto restringido en todos los órdenes y el binomio demanda/respuesta se ha visto, en múltiples casos, interrumpido, por la incapacidad del Estado de contar con los medios necesarios, para dar las respuestas requeridas que retroalimenten el funcionamiento del sistema político.

El cambio de modelo de Estado implicó un costo muy elevado desde el punto de vista social y político. Esto se agravó por el hecho de que la transición entre uno de tipo intervencionista y otro de corte neoliberal, resultó ser un proceso

mucho más prolongado y difícil que el que se había pensado. De hecho, en todos estos países la situación parece haber sido común, pese a las diferencias, tanto en lo que se refiere al modelo de Estado como al de desarrollo económico: se abandonó el modelo anterior y se inició el tránsito hacia uno nuevo; sin embargo, el cambio se detuvo a medio camino, dejando vigente la mayor parte de los aspectos negativos de ambos modelos y sin recibir los beneficios de los positivos, que siguen aún por verse. Mientras, el descontento de la población, con sus condiciones de vida y de trabajo y con el desempeño que de sus funciones hace el Estado, creció exponencialmente y muy pronto empezó a manifestar una fatiga creciente con el desarrollo de un proceso que parece interminable y cuyos frutos parecen ubicarse en un inalcanzable futuro.

En el caso de los países de democracia reciente, el problema político adquirió una dimensión particular, dadas las altas expectativas de la ciudadanía. Ésta esperaba que con el tránsito a la democracia hubiese una mejora sustancial de sus condiciones de vida. Esto, sin embargo, no se dio. Por el contrario, el paso a la democracia conllevó en ciertos casos un empeoramiento de diversos aspectos de las condiciones de vida de la población. Los índices de delincuencia se incrementaron y la seguridad ciudadana se vio seriamente cuestionada; las demandas sociales, que en el período autoritario se veían forzadas a vegetar en espera de mejores tiempos, al llegar la democracia explotaron, aunque sin encontrar respuestas viables y satisfactorias; el deterioro del entorno económico internacional, sumado a las restricciones en el crédito y la ayuda externa, la caída de los precios de los productos de exportación, se proyectaron negativamente en las economías nacionales y redujeron sustancialmente los índices de crecimiento; los efectos sociales adversos de la liberalización comercial, de la apertura económica y de las privatizaciones, incidieron negativamente en el nivel de vida de importantes capas de la población, en particular de los sectores más pobres, dependientes de los ahora desfinanciados programas sociales, así como de diversos sectores medios y profesionales, ubicados no solo en el comercio y en las unidades de producción pequeñas y medias, sino también en el aparato del Estado y en otras actividades liberales.

No es de extrañar, entonces, que el ambiente social y político haya resultado proclive al desencanto democrático, favoreciendo, en primer término, una crítica despiadada de los partidos políticos tradicionales, del mal funcionamiento de las instituciones del Estado, de los modelos de desarrollo en proceso de implantación y en favor de caudillos y movimientos sociales y políticos reivindicativos, que mezclando el populismo, el voluntarismo político y diversos grados de autoritarismo, emergen como alternativa a un orden democrático liberal que no funciona.

La instauración de un régimen de vida en democracia, que permitió la circulación de una prensa libre, sin censuras ni limitaciones, capaz de transmitir críticas y descontentos, denuncias y cuestionamientos, agravó más la situación política al acompañar este grado creciente de frustración e inconformidad, con denuncias constantes de corrupción política en todos los órdenes, desde los más elementales programas sociales, hasta los más altos negociados en torno a contrataciones del Estado y a las privatizaciones. Esto mismo hizo posible que las divergencias al interior de las formaciones políticas, también salieran a la luz del día y que el divorcio entre lo dicho en campaña y lo ejecutado en el gobierno, pasara a ser una información cotidiana, que alimenta el resentimiento y el repudio ciudadano hacia la clase política dirigente, los partidos y las instituciones donde estos actúan.

Mientras que la cultura política democrática fue un factor importante para aminsonar los efectos negativos del mal gobierno, en países como Venezuela y Costa Rica, al menos durante algún tiempo, su ausencia en Guatemala y Nicaragua facilitó una política de suma cero, o de arreglos en que lo protegido eran los intereses de las dirigencias y lo marginado las urgencias de la población.

En todo caso, más tarde en unos países y desde un principio en los otros, el fenómeno desembocó en una pérdida de legitimidad creciente de las dirigencias y partidos, que agravó aún más las disfuncionalidades que ya se manifestaban en las relaciones institucionales entre un Poder Ejecutivo, que pretendía un control cuasi-absoluto; una Asamblea, que se debatía en sus propias divisiones e intereses sectoriales; y un Poder Judicial, que era objeto de múltiples maniobras, para garantizar diversos grados de impunidad.

## **6. Gobernabilidad y sociedad civil**

La existencia de un régimen democrático trajo también otro elemento nuevo, consistente en una activación de la sociedad civil. El fin del autoritarismo y de las políticas de contrainsurgencia, en el caso de los países de democracia reciente; o bien la profundización del proceso democrático en los de democracia consolidada, vio surgir diversas entidades organizativas de la sociedad civil, que impulsaron reivindicaciones generales y particulares, variando el esquema tradicional de gobernabilidad. No se trataba de entidades de gobierno, de partidos políticos, o entes privados incorporados de alguna manera al sistema institucional del Estado.

Eran nuevos actores que tenían agenda propia, se enraizaban en distintos sectores de la población y canalizaban demandas que hasta entonces no habían sido atendidas. La diversificación de intereses, sectores y agendas hizo más complicado el proceso de formación de consensos y colocó a la defensiva no solo a las instituciones públicas, sino también a los propios partidos y dirigencias políticas.

La articulación de una multiplicidad de actores y agendas sociales de la más diversa naturaleza obligaba a una sofisticación en los métodos de conducción política y una gran agilidad en la elaboración de respuestas, tanto de los gobiernos como de los partidos. Sin embargo, esto se daba en el peor momento, porque unos y otros se debatían en una profunda crisis y mostraban una debilidad máxima y una incapacidad operativa aún para responder a sus funciones tradicionales. Además, eran víctimas de una pérdida de confianza y credibilidad en ellos y se veían cuestionados desde su raíz, tanto en su estructura como en su funcionamiento. Esto ha sido determinante para subrayar, aún más, el desfase entre las organizaciones partidarias y las estructuras estatales, de un lado, y las demandas y expectativas sociales de la población, de otro. Lo cual, a su vez, profundiza el descontento y la frustración ciudadanas y la búsqueda de respuestas que van más allá y superan los métodos tradicionales de gobernar y afrontar la representación política.

En todo caso, la elaboración de las agendas nacionales dejó de ser un tema reservado para partidos y gobiernos. Ahora es una tarea que convoca a los más variados sectores, desde los que promueven los temas de género, hasta los que avanzan la temática de los derechos humanos, pasando por los que se ocupan de las cuestiones ecológicas, étnicas, etc. Esto obliga a una notoria ampliación de los métodos de toma de decisiones, de gobierno y administración, afectando por igual al Poder Ejecutivo y al Legislativo. Los procesos de concertación, diálogo y negociación que se han venido intentando en toda Centroamérica y en la propia Venezuela, son un claro reflejo de la diferenciación social en todos estos países, del incremento de la actividad e independencia de la sociedad civil, de las insuficiencias de los sistemas tradicionales de representación política y de la incapacidad de los partidos políticos tradicionales para atender la naturaleza y multiplicidad de demandas provenientes de la sociedad civil.

Abordar esta cuestión, desde el ángulo de la gobernabilidad, significa la institucionalización del diálogo social, bajo las formas particulares que se quiera en cada realidad nacional, pero que permita tanto la creación de los espacios correspondientes, como la iniciativa y gestión independientes de las distintas organizaciones sociales, en torno a una agenda nacional que se ha logrado construir con la

colaboración no solo de los actores políticos, sino de los provenientes de la propia sociedad civil.

En este sentido, los problemas de la gobernabilidad muestran una complejidad todavía mayor, en la medida en que a los temas de Estado tradicionales se les han venido a sumar otros nuevos, que amplían tanto las temáticas que conforman la agenda nacional, como el número y calidad de los actores sociales intervinientes. Se han agregado, pues, diversos componentes de carácter específicamente social, que exigen ser atendidos y sin lo cual la gobernabilidad deviene casi imposible.

## **7. Gobernabilidad y sector privado**

La otra dimensión del complejo proceso de gobernabilidad está constituida por la presencia y desempeño del sector privado. Obviamente, éste forma una parte esencial de la sociedad civil, pero en el contexto contemporáneo en que hay una clara prevalencia del mercado, diversas políticas orientadas a restringir la acción del Estado y un trato privilegiado a la producción y al sector privado, éste constituye, de hecho, un componente que debe ser particularizado, no más sea por su capacidad de organización, actuación y presencia en la vida política y social. Es, por su propia condición, un elemento objetivo del sistema de propiedad de los medios de producción y, con ello, deviene un factor clave en múltiples sentidos, en el proceso que va desde la información y la comunicación, la formación de opinión política y la financiación de los partidos y las campañas, hasta la vitalidad de la inversión, la producción y la distribución de la riqueza.

Dado el modelo de desarrollo aperturista y liberalizador adoptado en todas estas sociedades, hay una clara contracción de la esfera estatal, un evidente fortalecimiento del sector privado y una obvia conversión de la economía de mercado en un factor esencial para el buen funcionamiento de la sociedad. La propiedad de los medios de producción predetermina la organización de la producción y los lineamientos esenciales de la distribución de la riqueza. La reforma del Estado, en búsqueda de eficiencia y desburocratización, unida a la disciplina fiscal promovida por los organismos internacionales, dirigida a combatir la inflación, estabilizar la moneda y reducir las funciones estatales, acabó por introducirle limitaciones crecientes a sus funciones y alcances, disminuyó fuertemente sus áreas de actuación y redujo al mínimo los medios con que se puede contar para hacerlo. Es obvio que esto se ha hecho al mismo tiempo que se privilegian las funciones y espacios correspondientes a los sectores privados, los cuales han ido ampliando



sus respectivas esferas, abarcando de manera creciente la mayor cantidad de actividades tradicionalmente en manos del sector público.

En la perspectiva de reducir el Estado y ampliar la esfera privada, las políticas de privatización y de reforma han sido factores importantes para lograrlo. Además, se pensó con ello paliar los efectos negativos de los grandes déficits fiscales que carcomían las finanzas del Estado. Las consecuencias, sin embargo, no solo han resultado negativas, contradictorias y confusas, sino que se han visto asociadas con el espectro de la corrupción. Si bien ha existido conciencia de que el régimen tributario tradicional es arcaico y totalmente incapaz de sustentar las políticas públicas orientadas sobre todo a solventar los problemas sociales, el equilibrio de fuerzas ha impedido la adopción de las reformas tributarias conducentes. La solución encontrada ha sido acudir a un mayor endeudamiento, interno y externo, del Estado, disminuir el ámbito de la gestión pública, que se ve así seriamente deteriorada. Esta orientación de las políticas públicas agudizan el descontento social y la confrontación de los distintos grupos de interés, que ven quedarse sin respuestas actuales y futuras, sus demandas al sistema político.

En estas condiciones, en que el eje del desarrollo se ubica en la iniciativa privada, en la promoción de inversiones y el acceso a los mercados internacionales, en un régimen de supuesta libre competencia y de apertura total, el sector privado juega un papel decisivo en todos los órdenes del proceso productivo. La generación de empleo, la seguridad en las inversiones, la estabilidad monetaria, la transmisión tecnológica y la comercialización de los productos, que resultan esenciales para el buen desempeño de la economía, se encuentran claramente en manos del sector privado. Éste, conocidamente susceptible a las variaciones del clima político, a los síntomas de inestabilidad social, al carácter y naturaleza de las políticas públicas, etc., constituye un actor social determinante en la gobernabilidad democrática. En el modelo económico predominante, del desarrollo del sector privado depende la calidad del empleo, formal o informal, de la economía, lo que es básico para asegurar un acceso funcional del trabajador a los servicios públicos. Esto y otros aspectos, dependen directamente de las buenas o malas condiciones de funcionamiento en que debe desempeñarse la empresa privada.

Por eso mismo, resulta claro que, sin contar con los referentes políticos definidos y estables, que se requieren para tener una inversión segura y rentable, el funcionamiento de la empresa y su inserción en el mercado internacional, así como la canalización del ahorro externo e interno para su financiación, se hacen muy difíciles, cuando no imposibles, y determinan una economía de bajo crecimiento o

de crecimiento nulo. Obviamente, en estas condiciones, se agravan los problemas de la pobreza y la marginación, se deterioran aún más las condiciones de vida y de trabajo de la población, se agravan los efectos adversos de la inmigración, se incrementan el trabajo informal y la economía subterránea, se debilitan los servicios públicos y se agudizan las contradicciones sociales, sectoriales y culturales.

En estas condiciones, resulta evidente que uno de los elementos claves para la gobernabilidad democrática está constituido por el marco jurídico-político que otorga la existencia de un Estado de Derecho. Sin embargo, esto supone, además de una cultura política democrática al menos entre las élites dirigentes, varios otros elementos: un nivel de institucionalización del Estado, una aceptación real de la división de poderes, una burocracia moderna y autónoma no condicionada por el familismo político patrimonialista y un saneamiento real de las finanzas del Estado. Los atrasos que se producen en esta esfera son determinantes para impedir el buen desempeño del sector privado. Las prácticas contrarias al imperio de la ley, independientemente de que puedan favorecer a un determinado sector o a ciertos intereses particulares, crean un clima totalmente desfavorable a la inversión privada y generan un ambiente favorable a la arbitrariedad y a la inseguridad jurídica. En estas condiciones, el sector privado no puede cumplir con sus responsabilidades y funciones económicas; se hace imposible el despegue satisfactorio de la economía; se frena la generación de empleo sano; y se incrementan los índices de pobreza y el deterioro de las condiciones de vida de la población. La gobernabilidad democrática en un contexto semejante, deviene imposible.

Por otra parte, no pareciera viable el enfoque que pretende considerar solo las necesidades del sector privado y prescindir de las dimensiones sociales del crecimiento económico. Esto es particularmente cierto frente a la competencia, donde con cierta frecuencia se pretende que la competitividad debe lograrse rebajando las condiciones sociales de producción de la mano de obra y no mediante el incremento de la productividad y el rendimiento laboral. El condicionamiento inherente a la globalización, unida a las políticas de ciertos organismos financieros internacionales que se inclinan por un enfoque tecnocrático y desprovisto de la hondura social que la cuestión demanda, así como la gestión limitada y empobrecida de un Estado en permanente crisis fiscal, han favorecido este tipo de opciones, facilitando con ello el crecimiento del descontento social, el repudio al sistema imperante, el rechazo a los partidos y las dirigencias políticas tradicionales y la búsqueda de alternativas de corte populista, más en concordancia con las urgencias y necesidades de importantes sectores de la población. Paradójicamente,

ciertas políticas impulsadas por el sector privado, a contrapelo de urgentes necesidades y aspiraciones de la población trabajadora, constituyen el mejor caldo de cultivo para un neopopulismo demagógico que atenta de diversas maneras con la construcción del régimen democrático.

## 8. Algunas observaciones comparativas finales

Aunque los niveles de desarrollo son diferentes y las condiciones existentes y las tareas pendientes que deben realizarse son distintas, hay ejes comunes que determinan, en cada nivel, las posibilidades reales de gobernabilidad existentes.

La primera observación versa sobre la gobernabilidad misma. No se trata, según se ha visto, de una cuestión que esté limitada a las relaciones entre los órganos y poderes del Estado y ni siquiera a los actores y medios de la vida política. Hay, más bien, una conjunción de elementos, cuya combinación diversa puede hacer avanzar o dificultar, según el caso, el proceso de gobernabilidad. El Estado, el régimen de partidos, la sociedad civil y el sector privado, son elementos de esa ecuación, que presenta tanto una lógica de desenvolvimiento y actuación propias, como vínculos múltiples que son recíprocamente condicionantes. Por ello, las debilidades o fortalezas en cada uno de sus componentes es crucial, pues de inmediato, en sus relaciones con los demás, se ven reflejadas esas fortalezas o debilidades, determinando el tipo de tareas que deben ser acometidas, para permitirle jugar, a cada uno de esos componentes, como parte de la ecuación, el papel que se supone debe desempeñar para contribuir al proceso de gobernabilidad. Así, mientras que la construcción de los sistemas electorales no era una cuestión central ni básica en el contexto político de Costa Rica y Venezuela—al menos hasta hace algún tiempo—, en el caso de Guatemala y de Nicaragua, esa sigue siendo una tarea pendiente, de la mayor importancia. Otro tanto puede decirse en lo referente a la construcción de ciudadanía, incorporación de sectores étnicos, administración de justicia, distribución de la riqueza, educación, etc., que mientras están ausentes en unos, resultan cruciales para el funcionamiento del sistema, como ocurre con Guatemala y la nación maya y con Nicaragua y la etnia miskita y rama.

Comparativamente, una de las mayores diferencias detectadas entre los grupos de países analizados, tiene que ver justamente con la formación de sus respectivos Estados nacionales. Tanto en Guatemala como en Nicaragua, ha habido un retraso importante en lo que se refiere tanto al control efectivo del territorio, como al de la población; en ambos países han existido importantes áreas donde el

Estado y sus instituciones están ausentes; y existen importantes y significativos sectores de población que no están no integrados al común de la nación, o se encuentran vinculados a ésta solo por el débil y esporádico contacto con alguna unidad de las fuerzas armadas. En Venezuela y en Costa Rica, en cambio, si bien es posible identificar diversas debilidades y deficiencias en los procesos de integración territorial y social, la formación del Estado Nacional se cumplimentó bastante tiempo atrás; y además, desde mediados del siglo XX, adquirió una estructura y una forma política de carácter democrático-liberal.

En otras palabras, hay también una diferencia en el nivel de desarrollo institucional entre estos grupos de países, lo que se traduce en las diferentes tareas que deben realizarse en cada uno de ellos, para asegurar la gobernabilidad. Como se dijo, mientras que la construcción institucional de los poderes del Estado se completó desde tiempo atrás en Venezuela y Costa Rica, no ha sido así en el caso de Guatemala y Nicaragua. En consecuencia, los procesos de gobernabilidad enfrentan condiciones institucionales muy diferentes en cada uno de estos países, suponiendo en unos el cumplimiento de tareas que ya están resueltas en otros. Sin embargo, para la gobernabilidad, específicamente del país de que se trate, el desarrollo institucional no puede saltar etapas y tiene que corresponderse con el grado específico alcanzado en la realidad nacional en que está ubicado. Pretender avanzar en el sistema de partidos, mientras no esté resuelto el problema de la paz y la incorporación de grupos insurgentes en el sistema político, o de la organización del sistema electoral en sus diversos componentes, lejos de facilitar la gobernabilidad puede poner más dificultades a su consecución hasta convertirla en imposible.

Desde luego, para resolver los problemas de una gobernabilidad funcional, no es posible prescindir de la existencia de un régimen de partidos. Sin embargo, el diverso grado de desarrollo de éste y en particular de sus componentes principales, incidirá positiva o negativamente. Su naturaleza esencial no impide, sino que presupone, el abordar las tareas en el nivel en que se encuentran. En unos casos, como en Guatemala y Nicaragua, esto significa la construcción de los actores políticos partidarios, tanto en lo que se refiere a su estructura, como a su desempeño, pasando por otros problemas como serían su consistencia orgánica y su continuidad organizacional. En otros, como en Costa Rica y Venezuela, el sistema se llevó a tales extremos que, o ha entrado en crisis—caso de Costa Rica—, o se ha derrumbado del todo—caso de Venezuela—, siendo entonces la tarea pendiente, la de reconstruir un sistema que se ha hecho deficitario, tanto en representación política como en credibilidad ciudadana y desempeño gubernamental.

La condición esencial que el sistema de partidos y los partidos mismos tienen para la gobernabilidad, no elimina sino que subraya las diferencias de desarrollo y evolución histórica en cada caso y las respectivas tareas pendientes de realización, sin las cuales la gobernabilidad se hace imposible.

Por otra parte, aunque las condiciones de la representación política y la legitimidad varían de un país a otro y enfrentan crisis específicas de orígenes diversos, hay ciertos lineamientos comunes que son de importancia para la gobernabilidad. En primer término, hay un déficit en la representación y una frustración creciente entre el electorado, que no se siente bien representado por los mecanismos tradicionales de escogencia de representantes políticos. Hay un fuerte reclamo de democratización del proceso, de rebelión contra los partidos tradicionales y de control de las élites dirigentes y en favor de la apertura, transparencia y rendición de cuentas de los electos. Además, hay una importante exploración de formas nuevas de participación política -como sería el caso de los Comités Cívicos en Guatemala, la proliferación de partidos cantonales y provinciales en Costa Rica, etc.-, que expresan a su modo un cuestionamiento popular del control monopólico de los partidos tradicionales.

Hay, también, un grado elevado de descontento ciudadano, que afecta de manera directa la gobernabilidad, con el divorcio tajante que se ha producido entre la ética y la política en la función pública, lo cual se traduce en una elevada pérdida de credibilidad y confianza ciudadanas en las dirigencias, partidos e, incluso, instituciones del Estado. Semejante clima se convierte en un factor altamente negativo para la gobernabilidad democrática e impone, independientemente del grado de desarrollo alcanzado por cada sistema nacional, la urgencia de recuperar la credibilidad y confianza ciudadanas, mediante la reestructuración y democratización tanto del sistema político, como de la organización y funcionamiento de los actores políticos, ya sean estos partidos en el sentido estricto del término, o bien alguna otra de las modalidades surgidas con el tránsito a la democracia.

No menos importante se ha revelado el cambio de modelo económico de desarrollo y sus consecuencias sociales. Asociado al tránsito a la democracia, el semi-abandono del modelo anterior y la semi-adopción del nuevo, parecieran haber juntado una serie de efectos negativos, que estarían reuniendo lo peor de ambos modelos y ninguna de sus mayores ventajas. Esto, socialmente, ha originado una notoria y generalizada frustración, que se traduce en descontento de diverso tipo: con el modelo, con el gobierno, con la oposición política, con los partidos, las dirigencias, las instituciones representativas como el parlamento y, por último,

con la política misma. Esto facilita la emergencia de un clima antipolítico que, a su vez, crea las condiciones para la aparición de diversos tipos de caudillismo y, en todo caso, de factores contrarios a los requeridos para la consolidación o continuación del proceso democrático. Las experiencias en Venezuela, en Guatemala y en Nicaragua, son bastante reveladoras en este sentido.

Finalmente, la cultura política tiene un papel relevante por sí misma. En unos casos—Guatemala y Nicaragua—, en ellos todavía está pendiente el tránsito de una cultura autoritaria tradicional a otra nueva de corte democrático. En otros—Costa Rica y Venezuela—países donde la cultura democrática ha estado instalada durante varias décadas, se trata de su reactivación para proyectarla en el abordaje y solución de los problemas socio-políticos de la nación, convirtiéndola en un elemento decisivo, tanto del proceso de cambio y transformación del sistema político, como de la gobernabilidad misma. Pero ya sea la instauración o la reactivación la tarea específicamente pendiente en cada caso, de conformidad con el respectivo grado de desarrollo, sin ese factor cultural, unificador y homogenizador de valores, tareas y perspectivas, difícilmente el problema de la gobernabilidad puede ser resuelto positivamente.

## Bibliografía

- ALCANTARA, Manuel. "Gobernabilidad", en: **Diccionario Electoral**. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo II, San José, Costa Rica, 2000.
- ALMOND, Gabriel A. **Una Disciplina Segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas**, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- CERDAS CRUZ, Rodolfo. "Desmovilización y fuerzas del orden en Centroamérica, en: **Foro Internacional**, Revista Trimestral, Vol. XXXVIII, Núm. 1, Colegio de México, México, D.F., enero-marzo 1998.
- \_\_\_\_\_; RIAL, Juan y ZOVALTO, Daniel (editores). **Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991. Una Tarea Inconclusa**, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1992.
- COLDBURN, Forest D. y SANCHEZ, Fernando F. **Empresarios Centroamericanos y Apertura Económica**, Editorial Universitaria Centroamericana, San José, Costa Rica, 2000.
- CORDOVA MACIAS, Ricardo; MAIHOLD, Günther y KURTENBACH, Sabine (Compiladores). **Pasos Hacia una Nueva Convivencia: Democracia y Participación en Centroamérica**, Imprenta Criterio, San Salvador, El Salvador, 2001.
- GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN, Hans-Dieter (ed.). **A New Handbook of Political Science**, Oxford, Inglaterra, 1998.
- GRATSCHEW, MARIA y LOPEZ PINTOR, Rafael. **Voter Turnout since 1945. A Global Report**, Bulls Tryckeri, Halmstad, Suecia, 2001.
- HABERMAS, Jürgen y RAWLS, John. **Debate sobre el liberalismo político**, Ediciones Paidós, España, 1998.
- HELD, David. **La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita**, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., España, 1997.
- HEYWOOD, Andrew. **Politics**, Macmillan, Malasia, 1997.
- IDEA. **Democracia en Costa Rica. La Misión de un Pueblo Entero**, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, Colombia, 1998.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Sistemas de Elecciones Parlamentarias y su Relación con la Gobernabilidad Democrática**, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2000.

- JIMENEZ, Ronulfo (editor). **Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica**, Litografía e Imprenta Lil, S.A., San José, Costa Rica, 2000.
- KURTENBACH, Sabine; CORDOVA MACIAS, Ricardo y MAIHOLD, Günther (Compiladores). **Pasos Hacia una Nueva Convivencia: Democracia y Participación en Centroamérica**, Imprenta Criterio, San Salvador, El Salvador, 2001.
- LOPEZ PINTOR, Rafael y GRATSCHEW, MARIA. **Voter Turnout since 1945. A Global Report**, Bulls Tryckeri, Halmstad, Suecia, 2001.
- LU, Xiaobo. **Promise and Problems of Old and New Democracies**, The Academy of Political Science, New York, 2000.
- MAIHOLD, Günther; KURTENBACH, Sabine y CORDOVA MACIAS, Ricardo (Compiladores). **Pasos Hacia una Nueva Convivencia: Democracia y Participación en Centroamérica**, Imprenta Criterio, San Salvador, El Salvador, 2001.
- MARSH, David y STOKER, Gerry (eds.). **Teoría y métodos de la ciencia política**, Alianza Editorial, Madrid, España, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Theory and Methods in Political Science**, Macmillan Press Ltd., Londres, Inglaterra, 1997.
- NOWALSKI ROWINSKI, Jorge y ACUÑA ALFARO, Jairo (editores). **Quien es Quien en la institucionalidad Centroamericana. ...algunas reflexiones sobre el proceso de integración**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, Costa Rica, 1998.
- OPPENHEIMER, Andrés. **Ojos Vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina**, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- PICADO S., Sonia; ZOVATTO, Daniel y PERELLI, Carina (compiladores). **Partidos y Clase Política en América Latina en los 90**, IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1995.
- RAWLS, John y HABERNAS, Jürgen. **Debate sobre el liberalismo político**, Editorial Paidós, España, 1998.
- RIAL, Juan; ZOVATTO, Daniel y CERDAS CRUZ, Rodolfo (editores). **Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991. Una Tarea Inconclusa**, Instituto Interamericano de Derechos, Humanos, San José, Costa Rica, 1992.
- \_\_\_\_\_. y ZOVATTO G., Daniel (editores). **Urnas y Desencanto Político**, IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.
- SANCHEZ, Fernando F. y COLBURN, Forrest D. **Empresarios Centroamericanos y Apertura Económica**, Editorial Universitaria Centroamericana, San José, Costa Rica, 2000.



- SCRUTON, Roger. **A Dictionary of Political Thought**, Macmillan, Londres, Inglaterra, 1996.
- SOJO, Carlos. "Gobernabilidad Democrática en Centroamérica: Riesgos y oportunidades en: **Colección de Papers Instituto Internacional de Gobernabilidad**, Paper No. 48, <http://www.iigov.org>.
- STOKER, Gerry y MARSH, David (eds.). **Teoría y métodos de la ciencia política**, Alianza Editorial, Madrid, España, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Theory and Methods in Political Science**, Macmillan Press Ltd., Londres, Inglaterra, 1997.
- URCUYO, Constantino (Ed.). **Partidos Políticos y Gobernabilidad: La Dimensión Política del Desarrollo Humano**, PNUD, San José, Costa Rica, 1997.
- VILAS, Carlos. **Democratización y Gobernabilidad en un Escenario Post Revolucionario: Centroamérica**, mimeografiado, San Salvador, El Salvador, 18-22 de julio, 1994.
- WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS. **Back to the Ballot Box: Evaluating Venezuela's 1995 State and Local Elections. A Conference Report**, Washington D.C. mimeografiado, 1996.
- ZOVATTO, Daniel; Cerdas Cruz, Rodolfo y RIAL, Juan (editores). **Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991. Una Tarea Inconclusa**, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1992.
- \_\_\_\_\_. y RIAL, Juan (editores). **Urnas y Desencanto Político**, IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.