

## TEMA 3

### GOBERNABILIDAD

Frente a los grandes desafíos que un orden político democrático tiene para poder dar respuesta a las exigencias de una sociedad civil en acelerado proceso de modernización y desarrollo (como es la venezolana), se viene recurriendo con frecuencia al concepto de gobernabilidad a su opuesto .

El término deriva de la capacidad con que un antiguo lobo de mar y su tripulación o un moderno comandante de nave aérea con su instrumental y equipo humano, van conduciendo exitosamente la nave y los pasajeros hasta su puerto (aeropuerto) de arribo. Referido a la conducción del Estado, significa la capacidad y la calidad del desempeño gubernamental, habida cuenta de los requerimientos y voluntad de los gobernados. La gobernabilidad hace referencia no sólo a la institucionalidad estatal, sino a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Se refiere al manejo de las instancias de gobierno, pero también a las demandas sociales, a los mecanismos de legitimación política y a la estabilidad del sistema.”<sup>30</sup>

---

30. Simón PACHANO (1993) “Gobernabilidad en la crisis”, *Documentos de estudio*, n° 3, 1991, Santiago de Chile. Citado por Ungar, p. 10.

La “gobernabilidad democrática” (así se la llama ahora), según Prats y Catalá<sup>31</sup> “pasa a ser vista como la aptitud del sistema democrático para autogobernarse y enfrentar positivamente los desafíos y las oportunidades que se presentan”.

Los autores de la obra *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina* recogen –en una especie de síntesis– los factores más influyentes en la gobernabilidad, señalados por sus entrevistados.<sup>32</sup>

Sea porque no se atiende el cúmulo de demandas o porque se atienden artificialmente en un principio -hasta que lo permitan la falta de competitividad, el endeudamiento y la inflación-, lo cierto es que la limitación estatal para resolver el problema determina una pérdida de confianza pública en la capacidad del Estado; una eventual y consecuente crisis de legitimidad del mismo, que en situaciones extremas se sostenía que podía derivar en una crisis de democracia (en 1975) y, desde ya, en una crisis política manifestada en el desencanto, la apatía y la malaise -el Estado de malestar- ciudadanas respecto de los actores políticos y el propio Estado (p. 29).

Según ellos, el argumento anterior no sugiere –como lo ha anotado Carlos Pereyra– que la democracia genere en sí misma la ingobernabilidad, sino simplemente que la democracia estimula demandas por encima del nivel que puede absorber el tamaño del excedente económico y que, en consecuencia, la propia democracia debe producir mecanismos de gobernabilidad para manejar el problema. Debe, pues, entenderse la gobernabilidad como “la capacidad del sistema político y de la sociedad en su conjunto de introducir ajustes e innovaciones para darle viabilidad estratégica a un proyecto nacional y de procesar y responder adecuadamente a las demandas de gobernabilidad.”

---

31. Joan PRATS y CATALÁ (1996): “Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular”, ESAS/BID, Washington.

32. Diego ACHARD y Manuel FLORES (1997): *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La gobernabilidad no se relaciona solamente con la estabilidad política del sistema. También aborda procesos de cambio social y de control de la economía, que deben estar enmarcados por un propósito democratizador que le permita a la mayoría de la población participar de los beneficios resultantes de esos procesos. Si bien las transformaciones políticas y los cambios económicos y sociales no siempre responden a la misma lógica y al mismo ritmo en el tiempo, sí deben estar orientados por un proyecto político común. En efecto, la gobernabilidad supone una forma de convivencia y consenso, en la que los diferentes actores económicos, sociales y políticos, públicos y privados, desempeñan un papel particular.

La gobernabilidad debe, pues, entenderse como la necesidad que tienen los gobiernos de lograr una adecuada combinación de eficiencia administrativo económica y de elementos democráticos. Ella permite a la acción gubernamental ofrecer un mínimo de estabilidad y de legitimidad.

No debe entenderse sólo como “gobierno que gobierna”, como resultado de operaciones “racionales” administrativas que dan a las conductas gubernamentales agilidad en términos de “respuestas” y resultados, de acuerdo a los preceptos de la ciencia administrativa. La gobernabilidad hoy, en sociedades democráticas, tiene que atender también al otro polo de la ecuación: la sociedad, capaz de ser más o menos gobernable.

Si la gobernabilidad se redujera a una cuestión de ajustar la máquina del Estado, es de suponerse que bastaría con adoptar, para ecuacionarla, la perspectiva técnica, propia de la administración como disciplina especial. Todo se resumiría en cosas como encontrar el tamaño adecuado del Estado, agilizar sus mecanismos operacionales en las funciones reconocidas como propias de él [...] El desafío crucial reside en la obtención de aquella forma específica de articulación del Estado con la sociedad en la cual se reconozca que el problema de la administración eficiente no puede disociarse del problema político, o sea, del problema de garantizar también la operación democrática del Estado (Fabio W. Reis)<sup>33</sup>.

---

33. Citado por Marco Aurelio NOGUEIRA (1995): “Gobernabilidad democrática progresiva”, *Análisis Político*, Bogotá, n° 25, mayo-agosto, p. 56.

Entre los tres “efectos perversos” que Bobbio observaba se estaban dando en nuestras democracias representativas de Occidente, la ingobernabilidad es el primero.<sup>34</sup> Ante mayores demandas de la sociedad actual, se da una menor capacidad de respuesta del sistema político. La ingobernabilidad es una “situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental” (Alcántara). Es “el desfase entre las demandas dirigidas a la autoridad y los recursos a su disposición” (Pedro Santana). Surge, de ordinario, por la incapacidad de la lógica jurídico-formal de la organización gubernamental para responder en forma eficaz, con mecanismos tradicionales, a las expectativas reales de los gobernados. Pero también puede ocurrir que la sociedad imponga nuevas y exigentes actividades para las que el poder público, aun modernizado, no cuenta en su momento con una organización capaz de dar respuesta suficiente. La ingobernabilidad o crisis de gobernabilidad tiene elementos entremezclados: unos que se refieren a la esfera de lo objetivo como son la eficacia, la efectividad, la eficiencia del sistema político. Y otros elementos de más cariz subjetivo como son la legitimidad, la credibilidad y el apoyo de los gobernados al sistema político.

Todo ello indica que “la ingobernabilidad genera crisis de legitimidad”<sup>35</sup> y que puede darse fisura entre democracia y gobernabilidad, como sugiere M. Coppedge en *Gobernabilidad democrática en Latinoamérica*, porque “la democracia y la gobernabilidad son metas enteramente antagónicas. Atendiendo una, necesariamente se sacrifican algunos aspectos de la otra. La democracia requiere que los ciudadanos manden; la gobernabilidad requiere que éstos sean mandados”.

La ingobernabilidad, pues, se concibe como la suma de dos factores simultáneos: 1º) el debilitamiento de la eficacia del gobierno y 2º) el debilitamiento del consenso de los ciudadanos. *Sin output* de eficiencia en las políticas públicas y un *input* de legitimidad a la hora de los ajustes económicos, la situación desborda a los actores políticos en una arena que se ha denominado “democracia embotellada” (Giovanni Sartori), en la que “la demanda es fácil y la respuesta es difícil” (Norberto Bobbio).

34 . Norberto BOBBIO (1988):, *Las ideologías y el poder en crisis*, Barcelona, Ariel, p.180.

35 . N. BOBBIO (1987): *Estado, Gobierno, Sociedad*, Barcelona, Plaza & Janés, p. 38.

Schmitter ha identificado 4 indicadores claves de ingobernabilidad, que debemos tener en cuenta cuando analicemos el caso de Venezuela

1. La indisciplina, que se manifiesta cuando los ciudadanos intentan influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos.

2. La inestabilidad, cuando las élites no logran instaurar un proyecto unánime ni un horizonte estratégico para superar la crisis.

3. La ineficacia, que se evidencia en la incapacidad de la acción del Ejecutivo y en la débil aceptación ciudadana de dicha acción.

4. La ilegalidad, que se expresa en los grupos de interés que buscan “evadir restricciones legales y constitucionales en búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia”.