

---

# DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD: UNA COMPLEJA PERO NECESARIA RELACIÓN

ANTONIO FERNÁNDEZ POYATO\*

---

## RESUMEN

*Gobernabilidad y democracia guardan entre sí una relación compleja. Las reflexiones sobre un concepto y otro han revelado las tensiones que rodean su relación, y a su vez su complementariedad, en el sentido que ambos pueden retroalimentarse positivamente si logran combinar legitimidad, eficacia y estabilidad en el ejercicio del poder político. Este artículo analiza estas relaciones, y cómo la cooperación puede contribuir a reforzar la democracia y la gobernabilidad en los países menos avanzados, en tanto son factores fundamentales para el desarrollo.*

## ABSTRACT

*Good governance and democracy are bounded by complex connections: in some areas they tend to be conflictive whereas in others there seem to exist complementarity as long as there is a strike balance between legitimacy, effectiveness and stability in the process of political exercise. The article explores such connections and how development co-operation can contribute to harness democracy and good governance as vectors of development.*

---

\* Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

## RÉSUMÉ

*Entre la gouvernance et la démocratie existe une relation complexe. Les réflexions sur ces deux concepts ont révélé les tensions qui entourent cette relation, et, en même temps, leur complémentarité, en tant qu'il peut exister un feedback positif entre les deux si elles réussissent à combiner légitimité, efficacité et stabilité dans l'exercice du pouvoir politique. Cet article analyse ces relations, et comment la coopération peut contribuer à renforcer la démocratie et la gouvernance dans les pays les moins avancés, les deux étant des facteurs fondamentaux pour le développement.*

El auge del término gobernabilidad está estrechamente relacionado con los cambios acontecidos en los últimos años en la escena mundial. En efecto, el concepto reaparece a la luz de los cambios actuales en el análisis clásico de lo político-institucional y como un desarrollo de la teoría institucionalista.

La gobernabilidad comienza a ser tema de preocupación para políticos y académicos a finales de los setenta, coincidiendo con las crisis de las economías desarrolladas, la discusión sobre el agotamiento del Estado de Bienestar y la transición a la democracia de algunos países en desarrollo, específicamente los latinoamericanos. En suma, se desarrolla el tema de la gobernabilidad cuando las instituciones que ostentan el poder legítimo en una comunidad parecen incapaces de cumplir la misión que tienen encomendada (Dahrendorf, 1980).

Pese a que desde los años cincuenta se observa el desarrollo sistemático del estudio de la gobernabilidad, en el ámbito de la cooperación internacional es un tema que comienza a figurar sólo a partir de la década de los ochenta, momento en que se revela como factor esencial y central del desarrollo.

Hoy en día gobernabilidad es una palabra de uso común y está en las agendas nacionales e internacionales como una preocupación creciente. Resulta difícil leer un documento sobre temas del desarrollo publicado por organismos de ayuda multilaterales y bilaterales, instituciones académicas u organizaciones no gubernamentales, en que no se recurra con frecuencia a su uso.

Por gobernabilidad se ha pasado a entender muchas cosas, gran parte de ellas inconexas, que hacen de la misma algo ambiguo, difuso, manipulable y, por tanto, difícil de operacionalizar. La gobernabilidad parece haberse convertido en la última muletilla de la ciencia social, lo que hace que su utilidad para el

analista disminuya, convirtiéndose en un concepto con límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera (Prats, Joan. 2002).

Desde la esfera del desarrollo el concepto ha evolucionado mucho, no sólo porque procedía de una visión político-institucional clásica de corte *top-down*, sino además porque no tomaba en cuenta la participación de otros actores más allá del Estado, y porque presuponía la legitimidad de ciertos actores políticos hegemónicos para gobernar, cómo gobernar y en nombre de quién.

Más allá de la disertación conceptual existente, en este artículo definiremos gobernabilidad como un estado de equilibrio de poder que está en proceso de continua construcción, y que va asumiendo e incorporando a su explicación aquellos aspectos de la realidad que tienen el poder de influir en la capacidad de formular e implementar políticas y decisiones públicas. Podría definirse también como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

La gobernabilidad entonces hace referencia al correcto funcionamiento de las relaciones que se establecen entre las instituciones en una sociedad. Entendiendo a las instituciones en su dimensión formal y no formal, es decir como reglas del juego que rigen el funcionamiento de esa relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, y que pueden o no estar inmersas en un modelo democrático de gobierno.

Muchas definiciones de gobernabilidad hacen referencia a la noción de Estado de derecho, lo cual ya implica una noción de sistema político democrático y en consecuencia una “gobernabilidad democrática”. Pero lo cierto es que podemos encontrar muestras de gobernabilidad en regímenes no democráticos.

Esta afirmación que para muchos puede resultar impensable tiene una no tan compleja explicación que radica en la fenomenología de los términos. La democracia es una forma de gobierno que en una definición mínima hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establece quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. Más aún, desde una concepción realista, basada en lo empíricamente comprobable, es democrático un régimen que reúne, como mínimo, los siguientes requisitos:

- Un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad.

- Con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes.
- Con una revalidación periódica del derecho para gobernar.
- Con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático.
- Y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente (Linz, 1998, p. 226).

En cambio, la gobernabilidad no hace alusión a un sistema político específico sino que describe un estado, una propiedad que nos indica cómo se establecen las relaciones de poder en una sociedad.

Lo que no se puede negar es la relación existente entre gobernabilidad y democracia. Esta compleja relación ha sido juzgada, tanto en términos positivos como negativos. En cuanto a los positivos, siempre se destaca que la vigencia de las reglas democráticas aumentan las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, y en cuanto a los negativos, Bobbio critica que, bajo un régimen democrático, la expresión de conflicto de las sociedades es más fácil de manifestar, y que de no resolverse favorablemente el conflicto, éste obstaculizaría la legitimidad del gobierno. Hay por tanto una tensión derivada de la lógica de la representación. Bobbio también critica el problema de tensión entre ambos conceptos derivados de sus principios en la distribución del poder, que a veces merma los procesos de toma de decisiones de las demandas, postergándolas y a veces postergando su aplicación.

Democracia y gobernabilidad son, por tanto, dos conceptos diferentes pero que, sin embargo, deben coexistir para avanzar en los procesos de democratización y para que éstos sean capaces de producir bienestar. Plantear la gobernabilidad al margen de la democracia puede estimular los autoritarismos con gobierno eficiente pero sin legitimidad. Y plantear la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad y crisis. Es decir que su concepción por separado nos puede llevar a una situación de involución democrática o de ingobernabilidad crónica.

Hablaremos en adelante de gobernabilidad en un contexto de democracia, es decir de gobernabilidad democrática. Hay que decir que ésta es posible en una sociedad donde el ejercicio de la democracia es viable y factible, equilibrando los poderes políticos y dando respuestas eficaces en los diversos ámbitos de la acción estatal, y en la cual se haya consolidado un nuevo concepto de cultura democrática, donde la característica principal sea la inmersión de la población en los espacios públicos de una manera más comprometida y constante.

Ahora bien, a la hora de analizar el concepto de la gobernabilidad democrática es fundamental no limitarse a la institucionalidad democrática formal, sino que es necesario analizar la institucionalidad informal y ver si ésta se rige bajo fórmulas que respeten los valores democráticos.

En este sentido una gobernabilidad democrática sostenida requeriría renovados procesos de legitimación del proceso social, económico y político, lo cual llevaría a la necesidad de considerar la cuestión de la construcción de legitimidad por medio de la participación ciudadana. Se trataría en definitiva de superar la debilidad de las instituciones democráticas que limitan la participación ciudadana e inhiben el desarrollo de las virtudes cívicas, a efectos de mejorar la calidad de la democracia y fortalecer su legitimidad.

Los problemas de gobernabilidad democrática surgen cuando el Estado deja de ser la instancia máxima de coordinación social, desbordándose la institucionalidad del sistema político a través de múltiples redes, y con la erosión de los códigos interpretativos en que se apoya la comunicación política. La incapacidad de las instituciones nacionales para asumir democráticamente el conflicto es el elemento común de la crisis de gobernabilidad democrática, aunque luego cada país es un caso único en cuanto a los factores desencadenantes, procesos y resultados de la crisis.

El desborde de institucionalidad al que se hace mención se refleja en la falta de eficacia en la política económica, la incapacidad de responder a necesidades básicas de la población, la desacreditación de las instituciones democráticas, la fragilidad de los órganos de representación, la irrupción de la violencia (organizada o no), la corrupción política, etc., factores todos que han sido detonantes repetidos de situaciones de “ingobernabilidad” en los países en desarrollo.

Aparejado a los factores antes mencionados suele coexistir la presencia de tensiones estructurales entre fuerzas y coacciones del sistema social prevaleciente, lo cual es una constante amenaza para la gobernabilidad, aún en países que se han presentado como modelo clásico de democracia.

Y aunque en la actualidad nadie cuestiona la democracia como una forma óptima de gobierno, en diversos países del mundo en desarrollo en los cuales se ha dado el proceso de transición hacia la misma, sus democracias no han sido capaces de satisfacer las demandas de sus ciudadanos. Esta situación ha derivado en un fenómeno de desafección, más que hacia la democracia misma, hacia el desempeño que ha presentado.

En América Latina, por ejemplo, han encontrado la forma de cambiar (de forma no muy democrática) a sus mandatarios cuando no satisfacen sus aspiraciones. En

estos países parecieran no funcionar, además, las leyes y las instituciones que deberían garantizar la estabilidad en el traspaso y ejercicio del poder. Y existen reiteradamente conflictos de poder entre el ejecutivo y legislativo que muchas veces se resuelven por vías anticonstitucionales. Muchos congresos no han evolucionado desde su fundación hace 200 años y no están en condiciones de legislar, puesto que no tienen la capacidad para negociar con el ejecutivo. Todo ello ha conducido a la deslegitimación de los gobiernos y al cuestionamiento de la consolidación democrática y la gobernabilidad. Contrario a lo que podría pensarse, la población de estos países presiona por una profundización de la democracia y por un avance de la misma que consiga atender las necesidades de la ciudadanía.

El último Latinobarómetro reflejaba que el 64% de la población en la región sigue señalando a la democracia como mejor forma de gobierno. Sin embargo, la desafección hacia el desempeño de la misma y la incapacidad de responder a los problemas de la población es creciente. En resumen, no se cuestiona entonces el sistema político imperante sino que atañe a una crisis de gobernabilidad del sistema.

Cuando hablamos de crisis de gobernabilidad, los problemas surgen, normalmente, en las áreas comunes de acción de los sistemas políticos: mantenimiento del orden y la ley, capacidad del gobierno para desarrollar una gestión eficaz de la economía, la capacidad del gobierno para promover el bienestar social y el control del orden político y la estabilidad institucional.

En este contexto además, se producen las crisis de los partidos políticos y las crisis de poder legislativo, ambos componentes esenciales para la existencia de un sistema democrático. El problema de la falta de gobernabilidad se torna apremiante, pues afecta tanto la situación interna como el posicionamiento externo del país.

La permanente búsqueda de soluciones externas ha llegado a subestimar la importancia de encontrar fórmulas internas que propicien resultados de crecimiento, modernización, desarrollo social, Estado nacional, democracia y cultura, por lo que se podría deducir que los países en desarrollo han carecido de la visión de revolución democrática, de la formación de una sociedad civil, del principio de ciudadanía y del Estado de derecho; lo que ha dirigido a un Estado pendular en el que abundan las oleadas de movimientos de inclusión y exclusión, avances y desbordes, recuperaciones y regresiones.

En los países en desarrollo se han llevado a cabo cantidad de reformas orientadas al perfeccionamiento del sistema, pero no se han tenido avances sustantivos. El énfasis de las reformas se ha puesto en introducir cambios jurídicos para

mejorar el sistema de partidos y hacer más representativos los sistemas electorales. Sin embargo, se han descuidado aspectos más informales y que están vinculados a déficit culturales como la falta de una cultura de concertación y actitudes que llevan al autoritarismo y al dogmatismo, a la confrontación en lugar del compromiso, a poner el interés particular por encima del público, entre otros.

Hoy por hoy, la realidad presenta grandes y nuevos desafíos que se suman a problemas estructurales sin resolver. Enfrentar la compleja realidad actual demanda de nuevos modelos de gobernabilidad, nuevas reglas de juego que incorporen de manera efectiva nuevas capacidades y actores que sean capaces de expresar un equilibrio acorde con las necesidades de la población.

Un nuevo modelo de gobernabilidad debe construir un marco institucional donde se genera la interacción entre los actores estratégicos capaces de desarrollar la acción colectiva necesaria para transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas.

En este sentido, un actor estratégico lo constituye aquel individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir el funcionamiento de las reglas de juego o los procedimientos de toma de decisión.

Al realizar el mapa de actores debemos ir más allá de las abstracciones excesivamente simples del tipo Estado, mercado, sociedad civil y/o sistema internacional, para atender a la gran diversidad de actores que existen y que en muchos casos no actúan de una forma visible.

Para hablar de una adecuada gobernabilidad democrática es preciso entender que los partidos políticos, la división de poderes y las elecciones transparentes constituyen una porción del problema, sin embargo no bastan para garantizar su solución, por lo tanto, “una adecuada gobernabilidad se basa en una serie de acuerdos básicos entre las elites dirigentes, grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas del gobierno en un marco de acuerdos básicos”(Camou, Antonio. 2001).

Por ello la creación de espacios de diálogo y de resolución de conflictos son muy importantes en estos procesos. Ahora bien, es importante señalar que no todos los países tienen los mismos actores estratégicos y para atender el poder que diversos grupos, organizaciones o individuos ejercen como tales, es importante hacer un análisis pormenorizado de cada país.

El nuevo modelo de gobernabilidad a impulsar debe estar inserto en un enfoque integrado de desarrollo que a la vez que impulse las reformas económicas,

promueva la integración socioeconómica interna, la modernización del Estado y la consolidación de las instituciones democráticas.

Hay que dar un salto que permita ir más allá de la necesidad de administrar en forma eficiente el orden establecido; logrando que el desarrollo, la modernización del Estado, el mercado, el cambio técnico y la competitividad impliquen a la ciudadanía y promuevan la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

### **¿Qué papel juega la cooperación en la construcción de este nuevo modelo de gobernabilidad democrática?**

Partiendo de la idea de que la gobernabilidad es una construcción progresiva, incremental e interdisciplinaria, se establece que la mejora y el fortalecimiento de ésta pasa por promover y favorecer entre otras cosas el establecimiento de condiciones necesarias para que se produzca el llamado "cambio institucional". Cuando las instituciones políticas no incentivan el cambio incremental continuo, los actores pueden carecer del marco necesario para resolver sus conflictos, perdiéndose los beneficios de la reestructuración institucional. Por ello, el cambio institucional gradual proporciona unos buenos niveles de gobernabilidad, siempre y cuando la institucionalidad sea lo suficientemente flexible para adaptarse a los distintos desafíos a los que se enfrenta un sistema sociopolítico.

Es decir que hay que poner en valor a las instituciones dentro de una visión sistémica, que lleva a considerar a las mismas en el contexto en que se erigen. Las instituciones (entendidas en su dimensión formal e informal) se perfilan entonces como proveedoras de un marco de incentivos para el desarrollo.

El cambio institucional tiene por objeto adecuar y adaptar las instituciones a las necesidades sociales que van surgiendo. La importancia del cambio institucional para la gobernabilidad radica en la naturaleza incremental del primero. Es decir que el cambio institucional implica la reestructuración de un marco en el que evolucionan las constricciones formales e informales, así como las garantías de eficacia de las mismas. Para que se desarrolle dicho cambio gradual es importante que exista un contexto institucional previo que posibilite la reestructuración de los acuerdos entre los actores cuando se producen alteraciones en el poder relativo de un actor.

Es evidente, entonces, que la cooperación en materia de gobernabilidad deja a los cooperantes en una frontera muy ambigua en relación a los procesos políticos internos considerados como parte del ámbito soberano nacional.



Debido a esta complejidad, resulta casi evidente que dicho cambio no puede imponerse desde una norma (en sentido general) interna o internacional. Por el contrario, el cambio institucional exige actores e instituciones fuertes (con liderazgo político, económico y social), capaces de articular una visión y, amparados por una amplia coalición que sienta las bases de un amplio consenso político y social sobre los resultados que se esperan. Este consenso debe ser capaz de sostenerse en el tiempo y de establecer una especie de código de conducta (principios) para la gobernanza democrática.

Al respecto, si señalamos que el fortalecimiento de la gobernanza pasa por favorecer el establecimiento de las condiciones para el cambio institucional y, que el cambio institucional debe generarse y evolucionar como un proceso introspectivo de cada sociedad, llegamos a la conclusión de que la superación de los obstáculos para lograr la gobernanza es una cuestión política antes que técnica.

En este punto nos preguntamos ¿cómo puede la cooperación favorecer este proceso? La cooperación internacional puede, y debe, tener dentro de este proceso un papel de "colaboración" con los actores implicados para que éstos logren sentar las bases necesarias del desarrollo. Esa colaboración debe traducirse en favorecer el establecimiento de condiciones para que la gobernabilidad pueda darse.

Favorecer ese establecimiento de condiciones parte de estudiar y comprender la dinámica interna de cada uno de los países con los que se quiere cooperar. Es buscar acciones que actúen de forma sistémica y agregar voluntades políticas para llevarlas a cabo. El reto más importante es cómo operacionalizar esto.

Para ello hay que concebir la cooperación en materia de gobernabilidad desde una visión multidimensional que actúa sobre diferentes niveles de la realidad política e institucional de un país, puesto que las instituciones funcionan en un modelo de equilibrio dinámico e imperfecto, el cual es difícil alterar moviendo sólo una de sus piezas. De lo contrario se estaría dando soluciones epidérmicas al problema.

Pese a que este aspecto está cada vez más reconocido, una parte de los actores de cooperación, sobre todo los multilaterales, han insistido en una visión de la gobernabilidad en sus aspectos normativos y administrativos, intentando eludir las dimensiones políticas de contenido para refugiarse en una apariencia técnica.

En este sentido podríamos distinguir tres niveles de actuación: nivel político, nivel de políticas públicas y nivel de la gestión pública.

- *Nivel político*: Acciones destinadas a establecer un diálogo político, a la creación de consensos, al fortalecimiento de una cultura democrática, a la participación, a la creación de nuevos liderazgos, etc.
- *Nivel de políticas públicas*: Combinación de acciones políticas y técnicas destinadas a impulsar nuevas políticas públicas o mejorar las ya existentes a favor de un mayor desarrollo. Políticas incluyentes que favorezcan la estabilidad y la cohesión social.
- *Nivel de la gestión pública*: Acciones técnicas que contribuyen a una mejor gestión de los asuntos públicos, a un mejor desempeño de las instituciones, a una nueva cultura de servicios públicos orientados a los ciudadanos.

La cooperación debería, en un estado ideal, trabajar en los tres niveles a la vez. De no ser posible deberá valorar el nivel de actuación sobre el cual se crea capaz de tener un mayor impacto, y coordinar con otros actores nacionales o internacionales la actuación en los otros niveles. De lo contrario los países receptores se convierten así en un campo fragmentado de experimentación y acciones cruzadas, cuyo resultado en el corto plazo es una afluencia de recursos anestesiante, pero que en el mediano plazo puede ser catastrófico para la búsqueda de coherencia nacional.

Ahora bien, no se debe olvidar que la cooperación en materia de gobernabilidad democrática es inútil si no existe una verdadera voluntad política de parte del país receptor, sobre todo porque los cambios institucionales sostenidos son procesos eminentemente endógenos, lo cual apunta a identificar claramente la demanda y la propuesta nacional antes de llevar a cabo una acción.

El problema que conlleva esto es el hecho de que para la cooperación es difícil identificar una demanda genuina en términos de actores, procesos y convergencias, para diseñar el acompañamiento y el apoyo que sea manejable por el país. Esto implica apertura sobre la estrategia, dado que no hay modelo a seguir, pero también un riguroso acuerdo sobre objetivos y resultados.

Finalmente, cabe mencionar que los resultados de la cooperación en este campo suelen verse lenta y progresivamente, ya que son procesos acumulativos de modos de regulación y equilibrios, y de las capacidades de aplicación de éstos. O dicho de otra manera, los resultados positivos de la cooperación en materia de gobernabilidad sólo son visibles en la medida en que sean capaces de fortalecer instituciones y generar arreglos sociales con impacto en las condiciones estructurales de un país.

En resumen, a lo largo de este artículo se ha pretendido dar una visión de la relación entre democracia y gobernabilidad. La importancia de observar los

déficit democráticos desde la perspectiva de la gobernabilidad es que ésta nos aporta una idea sobre cómo está configurado el equilibrio de poder entre los actores estratégicos en el entramado institucional de un país.

La urgencia de que los países en desarrollo afronten cambios institucionales generadores de un nuevo modelo de gobernabilidad es algo que debería incorporarse más decididamente en la agenda de los países y organismos de cooperación.

Los nuevos modelos de gobernabilidad deberán construirse a través de Acuerdos Nacionales que tengan “visión de país”; que promuevan políticas, instituciones y sociedad civil legitimada por una cultura democrática, al servicio del interés general, y que no respondan a la simple agregación de intereses económicos dominantes.

## Bibliografía

- ARBÓS, X. y GINER, S. (1996) *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI eds. Madrid.
- CAMOU, ANTONIO (2001) “*Gobernabilidad, competitividad e integración social*”, *los desafíos de la gobernabilidad*, México
- CROZIER, M, HUNTINGTON, S.P. Y WATANUKI, J. (1975) *The Crisis of Democracy*
- DAHRENDORF, R. (1980) “Effectiveness and Legitimacy: on the Governability of Democracias”. *Political Quaterly*, vol. LI, nº 4: 393-410.
- LINZ, J. (1998) “Los problemas de la democracia y la diversidad de democracias” en R. del Águila y F. Vallespín *La democracia en sus textos*. Alianza, Madrid.
- PRATS, JOAN. “*El concepto y el análisis de la gobernabilidad*” Revista IIG, Barcelona
- PRATS, JOAN. “*Previniendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política*” Revista IIG, Barcelona.