

EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD Y EL CASO DE AMERICA LATINA

Helio Jaguaribe
Instituto de Estudos Politicos e Sociais

— Presentación para el encuentro "Los Nuevos Caminos de América Latina"—

Montevideo, 5-7/IX/96

El Problema de la Gobernabilidad

La gobernabilidad de los Estados y de las sociedades es un problema universal que se presenta desde la antigüedad. En grandes líneas cabría diferenciar los obstáculos a la gobernabilidad típicos de la antigüedad de los característicos del mundo moderno. Los problemas de gobernabilidad, para el mundo antiguo, presentaban dos aspectos principales: los relacionados con la legitimidad y los relacionados con la efectiva regulación de las sociedades.

Crisis dinásticas y usurpaciones frecuentemente crearon problemas de legitimidad en los antiguos imperios orientales, problemas que persistieron hasta nuestros días en muchos países y que sólo lograron una relativa solución, en el Occidente, después de la consolidación de los regimenes democráticos. Por otro lado, la desproporción entre los medios de comunicación y transporte y la amplitud y complejidad de los imperios antiguos, además de las limitaciones culturales, dificultaron mucho la administración de esos imperios, a pesar de los ingeniosos métodos

adoptados por los persas y de la admirable capacidad organizadora y gerencial de los romanos.

En el mundo moderno, aunque persisten los problemas de legitimidad y, en muchos países, los resultantes de dificultades operacionales, los obstáculos a la gobernabilidad son principalmente de tres tipos: (1) inconexión entre legitimidad y racionalidad en las decisiones públicas; (2) conflicto entre los intereses sectoriales y los intereses generales de la sociedad, o exceso de demandas dirigidas al Estado; (3) pérdida de respetabilidad por parte de la autoridad pública y de la clase política, lo que en general facilita la desobediencia a las leyes y la práctica de la violencia privada por parte de grupos representativos de intereses corporativos o sectoriales.

Legitimidad y Racionalidad Públicas

El generalizado reconocimiento en el mundo moderno, particularmente en el Occidente, de que la democracia constituye una condición necesaria de legitimidad de la autoridad pública redujo significativamente las crisis de legitimidad. La democracia, sin embargo, no garantiza la racionalidad de las decisiones públicas - como tampoco la garantizan los regímenes no-democráticos. Tal problema ya se presentó en la antigüedad clásica. Sócrates y Platón subrayaron la necesidad de idoneidad para la toma de decisiones públicas y contestaron la competencia de la plebe de hacerlo por simple mayoría de votos. La compatibilidad entre voto popular y racionalidad de las decisiones de la

Eclesia funcionó bien en Atenas bajo la esclarecida dirección de Pericles y se tornó problemática después de su muerte, generando la crisis de la democracia ateniense.

La compatibilidad entre legitimidad y racionalidad públicas era de particular importancia en la democracia griega porque la democracia clásica era holística, encontrándose el ciudadano totalmente regulado por el Estado. En las democracias occidentales de los siglos XVIII y XIX la amplia separación entre las esferas privada y pública, ésta orientándose principalmente para la tutela de los derechos individuales, redujo mucho el ámbito de interferencia del poder público y, consecuentemente, las exigencias de racionalidad de tales decisiones.

Diversamente, la extraordinaria complejidad de las sociedades contemporáneas y la globalización económico-tecnológica del mundo imponen rigurosas exigencias de racionalidad a las decisiones públicas, aún cuando la actual influencia de concepciones neoliberales reduzca las áreas de intervención del Estado. En ese cuadro, debe observarse que las democracias de Europa Occidental funcionan en condiciones adecuadas y logran armonizar satisfactoriamente legitimidad y racionalidad públicas. Contrariamente, en los países subdesarrollados tal compatibilidad se presenta de forma muy precaria. Decisiones legítimas, adoptadas por autoridades regularmente electas, con la observación de todos los requisitos legales, son frecuentemente poco racionales. Por esa razón son también frecuentes, en tales países, las interrupciones de la legalidad democrática, en nombre de una pretendida restauración de formas

racionales de gobierno. Quizá el caso más típico de ello sea el llamado "autogolpe" del presidente Fujimori, antes de su reciente reelección.

Es amplio, en nuestro tiempo, el reconocimiento de que el régimen democrático es una condición necesaria para la legitimidad del poder público. Es igualmente incontestable que la racionalidad de las decisiones públicas (incluida la noción de racionalidad ética), constituye exigencia necesaria para el funcionamiento adecuado de una sociedad moderna. Ante la doble exigencia de legitimidad democrática y de racionalidad pública, cabe la pregunta ¿cómo asegurar de forma estable y confiable la recíproca compatibilidad entre tales exigencias?

Si observamos la compatibilidad que presentan la legitimidad democrática y la racionalidad pública en Europa Occidental, verificaremos que los países de esa región reúnen, entre otras, dos condiciones que conducen a ese resultado: (1) generalización, para todos los adultos, de completa educación del primer grado y, para grand número, también del segundo, con relativamente pocos diplomados universitarios (2) reducción de la brecha entre el promedio de los más bajos y más altos salarios a una relación inferior a 1 para 20. Añádase que el sistema de bien-estar social, aunque actualmente sufriendo reducciones, asegura un amparo mínimo a todas las personas y razonable protección a los desválidos.

La combinación entre una generalizada educación básica, sin excesivo número de graduados universitarios y una satisfactoria

condición económico-social, conduce los pueblos europeos a encarar con objetividad y razonable comprensión los problemas públicos que tienen que enfrentar. Por otra parte los lleva, por solidaridad con un sistema público favorable para todos, a decisiones razonablemente convenientes para el conjunto de la sociedad.

En casi todos los países subdesarrollados, incluyendo el caso de América Latina, el cuadro es muy distinto. Con excepciones como Argentina y Uruguay y pocas otras, los niveles de educación popular son extremadamente precarios. El caso de Brasil es típico. Contrastando con el relativamente importante desarrollo económico ya alcanzado por el país, el promedio de escolaridad de la población adulta es de apenas 3 años, 18% de ellos permaneciendo analfabetos. Menos de 25% de los adultos concluyeron los 8 años de educación de primer grado. Menos de 14% la educación de segundo grado (tres años). En contrapartida, es manifiestamente excesivo, para las demandas profesionales de la sociedad, el número de personas con diplomas superiores. Reflejando su déficit educacional, los países subdesarrollados tienen brechas extremadamente grandes entre el promedio de sus más bajos y más altos salarios, del orden de 1 para 100. Brasil, una vez más, es típico de ese desequilibrio. Los 20% más ricos tienen más de 65% del ingreso. Más de 60% de los trabajadores tienen salario igual o inferior a tres salarios mínimos, i.e., a US\$360.-, mientras los ejecutivos de empresas reciben salarios mensuales del orden de US\$15 mil y los presidentes el doble de ese monto.

En los países subdesarrollados, las condiciones de muy baja educación no permiten que la grand mayoría del pueblo logre una adecuada comprensión de los problemas públicos. Facilmente creen en propuestas demagógicas y populistas, que contribuyen a perpetuar o agravar el subdesarrollo. Por otro lado, la extrema pobreza de esas mayorías conduce a la venta del voto y otras formas de clientelismo, además de exacerbar la falacia populista.

Tal situación tiende a situar los países subdesarrollados en el círculo vicioso de decisiones públicas equivocadas que, en nombre de soluciones populistas o promesas clientelistas, perpetuan el subdesarrollo. La acumulación de crisis, resultante del mal funcionamiento de las democracias subdesarrolladas, conduce a golpes de Estado y a intervenciones salvacionistas de carácter autoritario que, en la grand mayoría de las veces, simplemente substituyen la irracionalidad de los populismos por la corrupción de los autoritarismos. Ese cuadro, si bien presentando importantes tendencias de mejoría, es todavía observable en América Latina.

Intereses sectoriales x intereses comunes

Como es sabido la democracia, para Rousseau, era un régimen que conducía a la manifestación de la "voluntad general", entendida como la expresión de lo que cada ciudadano consideraba la modalidad política de satisfacer el bien común. En las sociedades de alto grado de integración, con una ciudadanía educada y solidaria entre sí y con su respectiva

sociedad, la manifestación de la voluntad particular de cada elector está básicamente orientada por lo que cada uno considera ser el interés común. Tanto histórica como contemporáneamente, tales sociedades son bastante raras.

En la antigüedad, las sociedades de grandes dimensiones eran imperios compuestos por distintos pueblos y, frecuentemente, distintas culturas. Su integración no resultaba de procesos electorales, sino de una combinación entre comando central, dotado de conveniente poder coercitivo, y formas integrativas dadas por la religión y por la cultura dominantes. En la actualidad, sociedades bastante integradas existen únicamente en países pequeños y homogéneos de alto nivel educacional y económico, como los Nórdicos y en grand medida Holanda. Las demás sociedades presentan diferenciaciones de clase, de educación, de intereses locales y sectoriales y, frecuentemente, de religión, que producen importantes efectos divisivos.

Uno de los principales obstáculos a la gobernabilidad de las democracias modernas resulta de esa diferenciación. Los ciudadanos procuran, a través de su voto, asegurar las medidas y políticas que son favorables a sus intereses sectoriales, buscando hacerlos prevalecer, por vía de decisiones públicas mandatorias, sobre los demás intereses. Asociada a este problema, en términos más cuantitativos que cualitativos, es la tendencia en el mundo contemporáneo, de que las expectativas y demandas dirigidas al Estado superen en mucho su capacidad de atendimento, generando deficits, incluso crisis, de gobernabilidad. Sin

embargo, pese a que la grand mayoría de las sociedades occidentales presenta un elevado grado de particularismo, es observable que las democracias de Europa Occidental funcionan bastante bien y logran satisfactorios niveles de consenso para sus decisiones públicas. Contrariamente, los países subdesarrollados se enfrentan con muchas dificultades para lograr un consenso. De ese modo optan, frecuentemente, por una estrategia de concesiones recíprocas entre los grandes grupos de interés, de manera que el interés predominante de cada importante grupo sea salvaguardado, aunque en detrimento del interés general. América Latina, una vez más, es un ejemplo de ese tipo de conflicto entre los intereses sectoriales y el interés general.

¿Por qué en las sociedades europeas de relativamente baja homogeneidad se logra un satisfactorio consenso público y esto no ocurre en la mayoría de las sociedades subdesarrolladas, incluidas las Latinoamericanas?

Considero que la respuesta a tal pregunta presenta dos aspectos distintos. En primer lugar, hay que observar que en las sociedades europeas que estamos considerando, como Alemania, Francia o Gran Bretaña, los niveles de vida de la gente - además de no presentar excesivas diferencias salariales - son en general bastante elevados, satisfactorios para la grand mayoría y tolerables para casi todos. En un régimen democrático y de estado de derecho, la situación de la población es bastante estable en relación a las vicisitudes políticas. De ese modo, los conflictos entre intereses sectoriales y el interés general de la sociedad

tienen un carácter moderado y no se presentan como problema de vida o muerte, en lo que se refiere a las resultantes opciones electorales y decisiones públicas. Correspondería observar, en adición, que por las mismas razones los Estados europeos están menos sometidos a excesivas demandas públicas que los países subdesarrollados

En segundo lugar, hay que considerar las observables diferencias que ocurren, en las sociedades europeas, según sus condiciones culturales, económico-sociales y políticas las orientan más para el sector privado y el mercado, o las hagan depender, más significativamente, del Estado. La división es más fuerte en las sociedades más dependientes del Estado - como la italiana - o más orientadas para el sector público, - como la francesa - comparativamente a sociedades más "market oriented", como la alemana y la inglesa. En esas mismas sociedades también las demandas orientadas al Estado son significativamente mayores que en las sociedades de mercado.

En los países subdesarrollados, como ocurre en el caso de América Latina, la intervención del Estado en la sociedad es muy grande y afecta directamente a la gente, sea por el empleo público, sea por los contratos con el Estado, sea por el impacto de las medidas reguladoras sobre los individuos y empresas. Los intereses sectoriales se hacen sentir consecuentemente de forma extremadamente fuerte, si no virulenta, y conducen con frecuencia a la ya referida estrategia de concesiones recíprocas, en detrimento del interés general. Un ejemplo típico de ese juego de concesiones recíprocas en detrimento del interés general se

encuentra en la Constitución brasileña de 1988, que resultó en una combinación de concesiones corporativistas con disposiciones clientelistas, generando, institucionalmente, gravísimos problemas de gobernabilidad. En esas mismas sociedades es siempre extremadamente grande la masa de demandas orientadas al Estado, usualmente superando su capacidad de atendimento.

Pérdida de respeto por la autoridad

El tercer problema serio de gobernabilidad, en el mundo contemporáneo, reside en la pérdida de respetabilidad por parte de la autoridad pública y de la clase política. Esta amplia y profunda pérdida de respetabilidad genera condiciones que favorecen la desobediencia civil y el ejercicio de la violencia privada por grupos representativos de intereses sectoriales, en detrimento del orden y el interés públicos. Aquí reside otro de los grandes obstáculos a la gobernabilidad.

Una vez más, cabe diferenciar el grado de pérdida de respetabilidad que se verifica en distintos países. La polaridad Norte-Sur, en tal caso, es menos nítida. Italia y Japón sufren de considerable pérdida de respetabilidad pública, mientras es satisfactorio el nivel de respetabilidad en Uruguay y Chile. ¿Qué pasa con la respetabilidad de la autoridad pública y de la clase política en general?

A ese respecto habría que hacer distinciones entre realidad y apariencia. Habría que considerar, igualmente, la profunda diferencia

que se verifica entre las formas antiguas y contemporáneas de ejercicios de la autoridad. Este último aspecto podrá ser inmediatamente comprendido si comparamos la conducta y la imagen de Enrique VIII de Inglaterra y la del actual príncipe Charles. Mientras el rey renacentista pasaba de una mujer a otra, eliminando las anteriores, sin pérdida del respeto público, el príncipe de la era de la televisión y de la supresión de la privacidad del hombre público es sometido a la divulgación de humillantes imágenes. Ocurre entonces una inevitable degradación de la imagen del hombre público en las condiciones contemporáneas, marcada por la continua exposición televisiva de los dirigentes a la crítica popular, por la constante — y generalmente impune — violación de su privacidad y por la banalización de sus personas, contrastando con la sacralidad del rey antiguo y la protección que hasta principios del siglo era asegurada por las leyes de lesa majestad.

Si las condiciones contemporáneas conducen a un grand envilecimiento de la imagen de los dirigentes ¿cabría constatar que su efectiva conducta es significativamente inferior a la de los dirigentes del pasado? La pregunta es de difícil respuesta, pues conocemos bien las formas como de hecho se conducen los dirigentes de la era de la televisión, y sólo parcialmente las del pasado. Creo, de todas maneras, que examinadas las cosas en amplia escala, como conviene, no cabe inferiorizar a los dirigentes actuales en relación a los del pasado. Por el contrario, es indudable que, en las condiciones contemporáneas, los jefes de gobierno, en los países occidentales, son conducidos a formas de comportamiento más responsables y severas que sus antecesores, desde el

mundo antiguo hasta mediados del siglo XIX. Cabe, sin embargo, reconocer otro lado de la moneda. En las democracias de masa contemporáneas las funciones electivas, notadamente en los parlamentos y asambleas provinciales y locales, se tornaron, en grand medida, muy atractivas desde el punto de vista del puro interés privado de los candidatos, lo que contrasta con la gratuidad patrimonial (excluidas las formas ilícitas de utilización del cargo) propias a los regímenes de "gentlemen".

La pérdida de respetabilidad de la autoridad pública y de la clase política creó una peligrosa desinhibición pública en las sociedades contemporáneas, posibilitando todas las formas de abuso. De ese modo el poder público se confronta con la difícil alternativa de reprimir la violencia privada de grupos corporativistas, causando víctimas y difundiendo una imagen anti-democrática y electoralmente negativa, o, por el contrario, adoptar una posición de comodidad, bajo el pretexto de respeto a la libertad de manifestación, dejando impunes serias violaciones del orden y del interés públicos y estimulando, con la impunidad, la ampliación de tales abusos.

Los problemas de gobernabilidad resultantes de la desobediencia civil y de las formas abusivas de violencia privada son particularmente agudos en los países subdesarrollados, incluida América Latina, porque la modalidad usual de tales abusos consiste en prácticas que afectan los sectores más pobres de la población, como los paros de transporte

público. La gente rica circula en sus autos, mientras los usuarios del transporte público sufren los efectos de los paros.

¿Es recuperable la gobernabilidad?

Legitimidad y racionalidad

El problema de la recuperabilidad de la gobernabilidad presenta diferentes aspectos dependiendo, por un lado, si se considera cada uno de los tres principales obstáculos a la gobernabilidad precedentemente referidos. Por otro lado, tal problema es distinto si se considera el ejemplo de sociedades razonablemente integradas o relativamente desintegradas.

Para simplificar el problema se considerarán, a seguir, solamente las sociedades subdesarrolladas, notadamente el caso de América Latina. ¿Cómo pueden los países de América Latina enfrentar los problemas resultantes de la inconexión entre legitimidad democrática y racionalidad pública?

La pregunta posee dos niveles o momentos. En profundidad y necesariamente a largo plazo, la solución del problema se encuentra en el desarrollo económico-social. Se trata de generalizar para todos los adultos la educación de primer grado y, para un grand número, la de segundo grado, con formación profesional. Se trata, también, de introducir criterios severos con relación al acceso a la educación

universitaria y a la titulación de graduados. El diploma universitario no puede ser utilizado como simulacro de justicia social. Debe estar sometido a criterios de excelencia académica y llevar en cuenta, muy objetivamente, la relación entre efectivas demandas sociales de profesionales superiores y la titulación de estos. Por otro lado, el desarrollo económico-social debe conducir, como en Europa Occidental, a una drástica reducción de la brecha entre el promedio inferior y superior de salarios, con intervalo no superior a 1 para 20. Cuando se logre, en América Latina, ese nuevo perfil de sociedad, las condiciones básicas estarán dadas para que se logre un alto nivel de integración y, con eso, una decisiva elevación de la racionalidad pública, dentro de la democracia. El verdadero problema se presenta a plazo más corto. ¿Qué hacer, en las condiciones actualmente existentes?

Se trata de verificar de qué forma es posible elevar el nivel de racionalidad en un régimen democrático, en las condiciones sociales existentes en América Latina. Este problema implica dos principales elementos: los relativos a la formulación de decisiones públicas racionales y los relativos a las formas de legitimar democráticamente decisiones públicas.

En las condiciones contemporáneas, la formulación de decisiones públicas racionales depende de su elaboración por parte de una tecnocracia competente. Por otra parte, depende de una discusión crítica en un ámbito que incluya, además de tecnócratas, dirigentes políticos y representantes de sectores sociales relevantes. En esas mismas

condiciones contemporáneas, la legitimidad democrática de las decisiones es dada por la elección popular de los miembros del Poder Legislativo y, directa o indirectamente, del jefe del Poder Ejecutivo y por el sometimiento de proyectos de ley a la aprobación del Legislativo.

Lo que corrientemente afecta una relación positiva entre legitimidad y racionalidad pública es el hecho que, en su gran mayoría, los parlamentarios son poco capacitados y que sus decisiones, además de afectadas por sus limitaciones de entendimiento, son dictadas en excesiva medida, por consideraciones distintas de las del interés público. Añádase que, frecuentemente, los jefes ejecutivos se resienten de las mismas limitaciones.

En tales condiciones, las posibilidades de un significativo incremento de la racionalidad pública de decisiones democráticamente adoptadas depende, preliminarmente, de la media en que el Ejecutivo tenga asesoramiento competente y lo acepte. Si se logra un satisfactorio nivel de racionalidad pública en el ámbito del Ejecutivo, la preservación de esa racionalidad, en el procesamiento parlamentario de las decisiones, podrá ser razonablemente obtenida mediante algunas medidas factibles, relativamente a la elección de los parlamentarios y a la actuación del Parlamento.

En lo que se refiere a la elección de los parlamentarios, cabe reconocer que el escrutinio de lista, combinado con el voto distrital, puro o mixto, es más favorable que otras alternativas. El sistema alemán es

consensualmente reconocido como el preferible. Cabe reconocer, igualmente, la necesidad de restringir el número de partidos, deseablemente a dos y seguramente a no más de cuatro o cinco. Cabe igualmente reconocer la necesidad de imponer una seria disciplina partidaria, obligando a los parlamentarios a seguir la línea del partido, bajo pena de pérdida del mandato, fortaleciendo las atribuciones de los líderes.

En lo que se refiere al proceso parlamentario, importa impedir la proliferación caótica de propuestas distintas. Dos formas posibles son el "pacto de gobierno" y la adopción de normas que aseguren la formación de mayorías parlamentarias estables. La aprobación democrática de un "pacto de gobierno" debe asegurar al Ejecutivo el derecho de formular las implementaciones de ese pacto y excluir de la discusión parlamentaria lo que a él se oponga. La disolubilidad de los parlamentos, incluso, como en Rusia, en regímenes presidencialistas, es un indispensable requisito para la responsabilidad pública del Legislativo.

Sectorialismo y anomia

Los dos otros principales obstáculos a la gobernabilidad, resultantes del sectorialismo o exceso de demandas públicas y de la anomia instigada por la pérdida de respetabilidad de la autoridad pública, son menos difíciles de superar, una vez que se logre un satisfactorio nivel de racionalidad pública.

El régimen de "pactos de gobierno", sancionados por el electorado, en condiciones que aseguren estables mayorías parlamentarias y una responsable conducta de los parlamentarios, reduce significativamente el conflicto entre sectorialismo e interés público y delimita el ámbito de lo legítimamente demandable. La disolubilidad de los Parlamentos, cuando se verifique la imposibilidad de decisiones mayoritarias responsables, aún en regímenes presidencialistas, como en Rusia, es un grand remedio contra tal riesgo. El apelo al plebiscito es otro instrumento conveniente para superar la formación de "mafias" parlamentarias. Dentro de esas condiciones, hay que reconocer, sin embargo, que el régimen democrático implica un acuerdo de distintos intereses, lo que resulta en algo diferente de lo que "el rey filósofo" podría considerar como una solución óptima para esa misma sociedad. Hay que reconocer, también, que el Estado, en sociedades subdesarrolladas, es inevitablemente asediado por excesivas demandas.

En lo que se refiere a los problemas resultantes de la pérdida de respetabilidad de la autoridad pública y de la clase política, hay que hacer distinciones entre realidad e imagen. La adopción de normas electorales más convenientes y de regímenes de trabajo parlamentario más responsables tendrá necesariamente efectos positivos sobre la calidad de la clase política.

En lo que se refiere a la imagen pública de los dirigentes, hay seguramente que adoptar medidas más protectoras de las que usualmente existen (o inexisten). El Presidente de la República y el Jefe de Gobierno,

cuando son distintos, deben tener una conveniente protección contra formas irresponsables de proyección de su imagen. Sin llegar a los extremos de las leyes de lesa majestad, es indispensable preservar, bajo apropiadas sanciones, la respetabilidad de las autoridades. Para eso, es igualmente necesaria una legislación que puna conductas impropias por parte de esas autoridades.

Es necesario, igualmente, que se proceda a una amplia y seria revisión de la práctica de la violencia privada. Este problema comporta dos aspectos principales: (1) el más sencillo, consistente en el abusivo empleo de la violencia corporativa, como bloqueo de carreteras, asalto a edificios o personas, etc. y (2) el más complejo, que resulta del efecto, sobre el público, de los paros sindicales de actividades públicas.

El poder público simplemente debe dejar extremadamente claro que no tolerará la violencia privada. Cuando ésta se manifieste, debe ser enérgicamente reprimida. Para ello, es necesario fuerzas policiales especiales, equipadas con instrumentos disuasivos no letales, desde balas de caucho hasta el empleo amplio de gases no dañinos a la salud.

Más complejo es el problema de la paralización de los servicios públicos. El instrumento de la huelga, concebido para elevar el poder de negociación del trabajador, individualmente indefeso ante el poder del patrón, se transformó, actualmente, en instrumento de agresión a la colectividad en los paros de servicios públicos. Es indispensable una nueva legislación reguladora de la huelga, que distinga la paralización

que afecta a la iniciativa privada de la que afecta a la colectividad. En los límites de este breve estudio no cabe entrar en detalles sobre tales distinciones. Importa destacar, simplemente, que el derecho de huelga, en las actividades de utilidad pública, no puede ser ejercido en detrimento del conveniente atendimento al público.

Ante lo expuesto, queda clara la necesidad de conducir las sociedades al reconocimiento de que la adopción de condiciones y normas que aseguren la gobernabilidad, dentro del régimen democrático, se sobrepone a consideraciones de filigrana, relativas a la preservación de una multiplicidad de propuestas minoritarias, en nombre del pluralismo democrático.