

Pensando la gobernabilidad para 2004-2009

La torre de Babel

Una de las cosas de las que me he dado cuenta, cada vez que tengo la oportunidad de abordar en público este tema, es que no hay un acuerdo mínimo, por lo menos, acerca de lo que queremos decir al hablar de gobernabilidad. Resulta curioso tal nivel de desacuerdo, si tomamos en cuenta que se trata de un término que, en los últimos años, se ha vuelto popular entre diversos actores sociales, políticos y económicos. Ha sido utilizado, dedicándole un capítulo, en el *Informe sobre desarrollo humano en El Salvador 2003*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). También lo hizo suyo la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), en el documento preparado para el Encuentro Nacional de Empresarios (ENADE) 2003, presentado unos días antes de que comenzara de manera oficial la propaganda para las elecciones presidenciales del pasado 21 de marzo. Finalmente, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) también ha hablado de gobernabilidad como una de las preocupaciones primordiales que el nuevo gobierno de ARENA debe tener en su agenda.

Por el lado de las organizaciones no gubernamentales, la gobernabilidad también aparece como una de sus líneas de trabajo. Así, OXFAM presentó el año pasado un documento que pretendía hacer un balance en materia de gobernabilidad, desde la firma de los acuerdos de paz, en 1992. Más recientemente, la asociación YEK-INEME desarrolló, en un hotel capitalino, un panel para tratar la gobernabilidad, desde distintas perspectivas: los derechos humanos, el género, la ciencia política y

los medios de comunicación. Nosotros mismos, en la Maestría en Ciencia Política, adscrita al Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), también organizamos y llevamos a cabo el IX Foro de la realidad socio-política "Segundo Montes" bajo el lema: "la desafiante (in)gobernabilidad para El Salvador 2004-2009". En dicho foro participaron expertos desde diversas perspectivas (comunicación social, medio ambiente, ciencia política y economía).

La lista de quienes han mostrado públicamente su preocupación por la gobernabilidad no termina en los casos citados. Los mencionados son los que, en este momento, vienen a mi mente. Considero que constituyen una muestra suficiente para los fines de este comentario. Aquí lo que pretendo es exponer al público interesado en el tema una serie de reflexiones que, como dije al principio, se originan en el poco acuerdo que hay, en torno al significado del término gobernabilidad. Las definiciones, implícitas o explícitas, que se utilizan podrían ordenarse desde las menos comprensivas hasta las más comprensivas. O dicho de otra forma, podemos encontrar usos minimalistas y maximalistas del término gobernabilidad. Y, por increíble que pudiera parecer, a veces, el uso del término es asociado a una posición favorable al gobierno. Como queriendo decir que apoyar la gobernabilidad es apoyar al gobierno.

En la Maestría en Ciencia Política de la UCA nos pusimos como eje de trabajo para el año académico 2004 el tema de la gobernabilidad. Esto quiere decir que las distintas áreas del programa

de maestría (docencia, investigación y proyección social) deben abordar el tema. Esto significa que al menos en un curso del plan de estudios, la cuestión debe ser tratada con profundidad con los estudiantes. En el caso de la investigación, la gobernabilidad se convirtió en "el" tema y, precisamente por ello, hemos detectado la necesidad de llevar a cabo una clarificación conceptual. En este esfuerzo se inscribe este comentario. Finalmente, en el área de proyección social también estamos abordando a la gobernabilidad. Ya lo hemos hecho con el IX Foro de la realidad sociopolítica "Segundo Montes", pero también tenemos planificado un curso de extensión, dedicado al tema como parte del IV Diplomado en análisis de instituciones políticas, el cual tendrá lugar en los meses de octubre y noviembre. Además, los programas de radio "Abriendo puertas", que hemos planificado para este año, en *YSUCA*, el segundo viernes de cada mes, están dedicados al tema. Como resultado de esta exposición al público (mejor dicho, los diferentes públicos con los cuales el programa de maestría se relaciona) hemos sentido la necesidad de intentar poner orden en la "torre de Babel", en que se ha convertido el concepto de gobernabilidad.

Buscando un acuerdo mínimo

Como este es un comentario, no pretendo redactarlo con el rigor científico que exigiría la elaboración del "marco conceptual" de una investigación. Tampoco pretendo establecer aquí el "estado de la cuestión" sobre los estudios de gobernabilidad. Sin embargo, deseo dejar constancia que sobre este tema ya se han escrito varios miles de páginas, en documentos, libros y revistas científicas alrededor del planeta. El referente obligado es "The Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión", un informe preparado por Crozier, Huntington y Watanuki, dado a conocer en 1975. Se trata de un documento que presenta el diagnóstico de "la salud" de las democracias del occidente desarrollado. En este informe se entendió la gobernabilidad como un desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público. Desde entonces se pensó la gobernabilidad como un problema originado en el exceso de demandas sociales a los estados (de bienestar), cuya insatisfacción devenía en pérdida de legitimidad de los sistemas políticos. La erosión de la legitimidad de los gobiernos, partidos, congresos, etc., se convertiría, según el diagnóstico, en una crisis de gobernabilidad.

El Banco Mundial ha apoyado financieramente la investigación sobre gobernabilidad, en contextos más amplios que el occidente desarrollado. Ello como consecuencia de la ola democratizadora, que comenzó a recorrer el mundo, desde Portugal, en 1974, siguió en España dos años después y continuó avanzando por la orilla norte del Mediterráneo (por Grecia y Turquía). En los años ochenta, esta ola ya se hacía sentir en América Latina, y en los noventa, en la Europa oriental y Centroamérica, abarcando también países asiáticos y africanos. La más grande diversidad de sociedades estaba viviendo una época de transición política desde regímenes autoritarios. Dos problemas de índole práctica se volvieron relevantes: cómo democratizar a los nuevos regímenes y cómo consolidar a las nuevas democracias. En ese marco, la gobernabilidad se convirtió en el gran tema de investigación porque, junto a la transición política, una transición económica (impulsada por agencias como el mismo Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) estaba ocurriendo y los resultados no eran alentadores, en la inmensa mayoría de los lugares, donde se llevaban a cabo reformas económicas de corte neoliberal. En este marco, el Banco Mundial apoya los trabajos de Daniel Kaufmann sobre gobernabilidad, ahora entendida como el ejercicio de la autoridad, a través de tradiciones e instituciones para el bien común. El modelo de Kaufmann intenta medir empíricamente avances o retrocesos en seis dimensiones: (a) voz y rendición de cuentas externa (entendida como disponibilidad del gobierno para rendir cuentas al exterior para la retroalimentación de los ciudadanos e instituciones democráticas, y una prensa competitiva); (b) estabilidad política y ausencia de violencia, crimen y terrorismo; (c) efectividad del gobierno (incluyendo calidad de la formulación de políticas, burocracia y prestación de servicios públicos); (d) ausencia de carga regulatoria; (e) calidad del Estado de derecho (protección de derechos de propiedad, independencia judicial, etc.); (f) control de la corrupción. Una primera aproximación a este modelo analítico deja la impresión de comprender la gobernabilidad como la acción del gobierno y sus funcionarios.

Ahora bien, como lo mencioné arriba, no pretendo hacer un "marco teórico" o presentar un "estado de la cuestión", en esta ocasión. Me interesa más bien reaccionar frente a lo que me he encontrado en los diversos documentos, a los cuales he tenido acceso, y en los foros y debates, a los cuales he asistido y en los que se ha tratado el tema

de la gobernabilidad. En primer lugar, *deberíamos considerar la gobernabilidad como un problema societal y no solo como un problema estatal (y mucho menos, como un problema solo gubernamental)*. ¿Qué quiero decir con esto? Que la gobernabilidad es un fenómeno que atañe a la sociedad, como un todo, y que son las sociedades las que deben ser (auto) gobernables.

En términos sistémicos podría decirse que el sistema social tiene como imperativo funcional el ser gobernable. Por tanto, la gobernabilidad del sistema social (la sociedad) expresa su capacidad de ser gobernable. Y, para serlo, la sociedad crea y desarrolla dentro de sí un entramado institucional con la función específica de adoptar decisiones vinculantes e implementar tales decisiones, mediante las correspondientes acciones. A este conjunto de instituciones se le denomina sistema político. Así que, si bien la gobernabilidad es un asunto de interés societal, el responsable de la misma es el sistema político. Uno de los subsistemas sociales, en los cuales se ha diferenciado la sociedad. Otros subsistemas sociales son la economía, la religión, la ciencia, el deporte, el derecho, la salud, etc. Las interacciones entre actores dentro de cada subsistema y entre subsistemas sociales son la fuente de los problemas de gobernabilidad. Por eso, sostengo que la gobernabilidad es un problema societal, aunque la entidad que debe resolverlo es el sistema político, que es más que el órgano ejecutivo.

En segundo lugar, *esta comprensión societal de la gobernabilidad es la que da pie a pensar en la necesidad de una perspectiva interdisciplinaria para abordarla de una forma adecuada*. La observación de lo que pasa dentro de cada subsistema social se realiza mediante una disciplina o campo de conocimiento propio. Pero lo que ocurre entre los subsistemas y, por tanto, en la sociedad, requiere de una mirada múltiple integrada. Podemos abordar este asunto en otros términos. Hablemos de que la gobernabilidad tiene múltiples dimensiones, según sean los ámbitos donde se originan los desafíos para gobernar la sociedad. Esto quiere decir, por ejemplo, que el medio ambiente puede ser fuente de problemas de gobernabilidad para la sociedad. Una sociedad con grandes desafíos medioambientales, tarde o temprano, enfrentará problemas de gobernabilidad, en la medida en que habrá que adoptar decisiones que afectarán a los diversos grupos sociales, bien sea de manera equitativa, bien sea de forma desigual. De manera análoga, una sociedad con una economía pre-

caria o en estancamiento permanente tendrá que enfrentar tensiones entre los diversos grupos económicos, por el reparto de los bienes y servicios producidos en su seno. Cuanto más precaria la economía, más probable será el surgimiento de problemas para gobernar esa sociedad. Y, ¿qué decir de los problemas que se derivan del funcionamiento de las instituciones políticas? El sistema político puede jugar entonces un doble papel en la gobernabilidad. Puede ser fuente de problemas y, a la vez, está obligado o es su responsabilidad resolverlos. Ahora bien, como los problemas de gobernabilidad se pueden originar en todos los subsistemas sociales, su comprensión exige el diálogo interdisciplinario. Creo que este es el sentido, explícito o no, de los foros o debates, donde participan ponentes o expertos de diversas disciplinas.

En tercer lugar, *la gobernabilidad puede ser entendida mínimamente como un estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y su satisfacción*. Como puede deducirse de esta afirmación, no todas las demandas sociales tienen por qué ser satisfechas por el sistema político. Lo deseable sería que las demandas que surgen de cada subsistema sean satisfechas dentro de los límites del mismo. Cuando esto no ocurre, cuando se necesita de un "agente externo" para resolver la tensión planteada por la demanda insatisfecha, en cualesquiera de los subsistemas sociales, es cuando podría intervenir el subsistema político. Esto nos lleva otra vez al punto de partida: la gobernabilidad es un asunto de interés societal. En la medida en que el desequilibrio planteado entre las demandas y su satisfacción pueda resolverse, o por lo menos atenuarse, dentro de los límites del subsistema donde se originan, el sistema político tendrá mayor capacidad para enfrentar otros problemas, incluyendo el de su propia operatividad.

Lo planteado en el párrafo anterior nos lleva a un cuarto punto. El subsistema político se diferencia a sí mismo en subsistemas, cada uno con funciones específicas, con problemas específicos, que debe resolver y que, en conjunto, debe aportar al funcionamiento de todo el entramado institucional. Esto quiere decir que *la gobernabilidad supone el rendimiento institucional, en términos procedimentales*. Las instituciones políticas (presidencia, congreso, corte suprema de justicia, alcaldías, ministerios, autónomas, partidos políticos, policía, entes contralores, etc.) deben ser eficaces. Deben procesar demandas sociales y transformarlas en productos

políticos. Tanto en aquellos asuntos que les atañen como en los que se ven implicados más de una institución. Las instituciones políticas deben poder tomar decisiones vinculantes e implementarlas. El rendimiento institucional supone, por tanto, la eficacia procedimental. Las demandas sociales no deberían quedarse empantanadas en el seno de una institución. A propósito, se me vienen a la mente dos ejemplos. El primero corresponde al funcionamiento de la Asamblea Legislativa. La principal función de esta institución es legislar, es decir, crear o modificar leyes o decretos. El proceso legislativo tiene sus etapas. Una de ellas tiene que ver con el trabajo de las comisiones legislativas. Allí se discuten las propuestas de ley o de reforma de las mismas. Como resultado de este trabajo, debe producirse un dictamen, ya sea favorable o no. La producción legislativa está en estrecha relación con el trabajo dentro de las comisiones. Aunque la formulación de un dictamen no garantice su votación en el pleno, sin ese dictamen no hay votación. Podríamos averiguar entonces cuál es la tasa de producción de dictámenes de las diversas comisiones y obtener un índice del rendimiento institucional de la Asamblea Legislativa. Sospecho que aquí tenemos un área de rendimiento deficitario.

El segundo ejemplo corresponde a un caso en el cual interviene más de una institución política: un proyecto de ley aprobado por el pleno legislativo que luego fue vetado por el Presidente de la República, aduciendo inconstitucionalidad. Una probable superación del veto presidencial por una mayoría calificada en la Asamblea Legislativa no bastaría para definir el asunto. El presidente puede recurrir a la Corte Suprema de Justicia para que ésta emita una resolución sobre la supuesta inconstitucionalidad del proyecto de ley vetado. Según la coyuntura política y la "correlación de fuerzas" entre los magistrados, la Corte Suprema puede resolver pronto o postergar su resolución de forma indefinida. Como podemos ver, el diseño institucional orientado para resolver demandas sociales puede empantanarse en su mismo funcionamiento. Los dos ejemplos mencionados no son especulación teórica o meditación reflexiva. Muestran parte del funcionamiento reciente de los órganos de gobierno salvadoreños. Y, al hablar de órganos de gobierno, en plural, llegamos a un quinto punto, en esta aclaración conceptual.

La gobernabilidad no es responsabilidad exclusiva del ejecutivo. En términos llanos esto quie-

re decir que no es el gobierno de Elías Antonio Saca el único responsable de gobernar a la sociedad salvadoreña. Como lo he señalado antes, el responsable es el sistema político y éste es más que el ejecutivo. Incluso podríamos ir a consultar nuestra Constitución, donde nos encontraremos con que el gobierno del Estado salvadoreño consta de varios órganos. Así que, además del ejecutivo, debemos considerar al legislativo y al judicial. Ya en el párrafo anterior veíamos que las relaciones entre estos tres órganos pueden favorecer o pueden bloquear la gobernabilidad. Unas relaciones de cooperación entre los tres órganos favorecen la gobernabilidad. Unas relaciones de conflicto hacen todo lo contrario. Ahora bien, plantear que la responsabilidad no sea exclusiva del ejecutivo no debe entenderse como un intento de librarlo de ella. Al contrario, lo que se busca es dimensionar en su justa medida el grado de responsabilidad que tiene cada actor e institución, en el logro de la gobernabilidad de la sociedad. Como veremos más adelante, el ejecutivo, a través de sus distintos ministerios y direcciones, debe "orientar el rumbo del barco", mediante la producción de políticas públicas. Desde este punto de vista, el ejecutivo tiene una responsabilidad directa en la transformación de las demandas sociales en políticas que no solo satisfacen las demandas, sino que generan apoyo al sistema político. Mal haría el ejecutivo en acumular tensiones provenientes de la insatisfacción de demandas de los diversos grupos sociales. De igual manera, mal haría si solo satisface demandas provenientes de grupos de interés y de presión específicos.

Otra dimensión presente en el planteamiento de la no-exclusividad del ejecutivo, en materia de gobernabilidad, es la que considera los niveles de gobierno. Si la consideración de las relaciones entre órganos de gobierno podemos llamarla dimensión horizontal de la gobernabilidad, la consideración de las relaciones entre niveles de gobierno podríamos denominarla dimensión vertical de la gobernabilidad. En nuestro caso, esta dimensión contempla únicamente dos niveles de gobierno: el nacional y el local-municipal. No tenemos una estructura intermedia de gobierno. Y como se trata de un Estado unitario, tampoco tenemos un tipo de relación como la que se da en los estados federales, entre el gobierno federal y los gobiernos estatales o provinciales (según sea el caso). Pues bien, las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales pueden ser de cooperación o de conflicto y según sean esas relaciones, así favorecerán



llegado a una parálisis institucional, ha sido por la existencia de otros partidos que han apoyado a ARENA, a lo largo de sus tres periodos gubernamentales anteriores. Este es el caso particular del PCN con cuyos votos legislativos, los presidentes de ARENA han contado con mayorías legislativas para echar a andar sus políticas sin mayor bloqueo institucional. Que esto funcionó así quedó de manifiesto cuando el comportamiento del PCN varió su patrón tradicional, en la coyuntura electoral 2003-2004.

El ejemplo por antonomasia de cómo afecta el sistema de partidos la buena marcha de la gestión gubernamental lo tuvimos en el proceso de

u obstaculizarán la gobernabilidad. No estamos lejos, en El Salvador, de la coyuntura de mayor enfrentamiento registrado entre estos dos niveles de gobierno. El periodo 1999-2004, correspondiente al gobierno de Flores, fue, en este sentido, el peor periodo, en materia de gobernabilidad, desde la finalización del conflicto armado. Podría discutirse cuáles fueron los factores que llevaron a que las cosas fueran de esa manera. Pero esto no viene al caso en este momento, puesto que lo único que me interesa es constatar el nivel de enfrentamiento, por la asignación de recursos y competencias desde el gobierno central a los gobiernos locales.

Además de esta distribución de responsabilidades en materia de gobernabilidad entre órganos de gobierno y niveles de gobierno, hay que considerar el papel que en ello juega el sistema de partidos. En otras palabras, y este sería un sexto punto de reflexión, *la gobernabilidad está directamente relacionada con el sistema de partidos*. Es importante notar que no me estoy refiriendo, en este momento, a los partidos políticos, sino al sistema de partidos. Que la gobernabilidad dependa del sistema de partidos quiere decir que las características de éste (o como diría el politólogo italiano Sartori, su morfología) pueden favorecer o dificultar la gobernabilidad. Así, por ejemplo, un sistema de partidos moderado contribuirá mejor a la gobernabilidad que un sistema de partidos polarizado. Como saben los politólogos de nuestro país, El Salvador tiene el sistema de partidos más polarizado de América latina. Las relaciones entre los principales partidos (ARENA y FMLN) usualmente son conflictivas. Si, a pesar de este nivel de polarización, no se ha

aprobación del presupuesto general de la nación del año 2004. Las relaciones entre los partidos, en el contexto preelectoral, condicionaron el debate parlamentario sobre el presupuesto. No es sorprendente, por lo tanto, que el presupuesto haya sido aprobado en el periodo postelectoral e incluso con el nuevo gobierno de ARENA. Ello no significa que el mérito sea del nuevo Presidente de la República como lo han publicitado los principales medios de comunicación social. La negociación se da entre los partidos y solo cuando éstos han calculado que han logrado sus fines (o que ya no tiene sentido mantener una posición confrontativa) se consiguió el acuerdo para aprobar el presupuesto. Uno podría preguntarse entonces cuál hubiese sido la dinámica del debate presupuestario si el sistema de partidos fuese moderado, es decir, si sus principales partidos tuviesen una proclividad a la búsqueda de los consensos antes que al distanciamiento y a la defensa de posturas ideológicas.

Otra característica del sistema de partidos que debemos considerar como influyente en la gobernabilidad es el formato o el número de partidos. Los estudiosos de los sistemas de partidos saben que el formato no es igual al número de partidos legalmente inscritos o que participan en elecciones. El formato está constituido por los partidos que cuentan; por aquellos que tienen un peso político que no puede ser ignorado por ningún otro partido. No vamos entrar aquí en el debate de cómo identificar a los partidos que en realidad cuentan. Basta decir que cuantos más partidos hay en el sistema más repartido está el poder y, por tanto, gobernar puede llegar a ser más difícil. Por el sim-

ple hecho de los mayores costos políticos que puede tener el juntar apoyos de diversos partidos. En cierta forma, gobernar en formatos bipartidistas puede resultar más fácil que gobernar en formatos multipartidistas. Claro, no se trata de una relación directa y mecánica. Se trata de una relación *ceteris paribus*. Porque bien podría tratarse de un formato bipartidista, pero tener al mismo tiempo un alto nivel de polarización. En esas condiciones, un escenario de parálisis institucional no sería improbable, si el partido que controla el ejecutivo no coincide con el partido mayoritario en el Legislativo. Así que el bipartidismo no es condición suficiente para asegurar la gobernabilidad pero, en condiciones de moderación política, puede favorecerla.

La estructuración de la oferta partidista del sistema de partidos también puede ser clave para asegurar la gobernabilidad. Sobre todo en casos como el nuestro, donde el calendario electoral es intenso. Por una parte, todavía no tenemos un sistema de partidos cuya oferta sea estable en el tiempo. De elección a elección cambian los partidos o coaliciones contendientes. Partidos van, partidos vienen. Uno de los problemas que hemos visto a lo largo de dos décadas de elecciones (desde 1982) es que algunos de los partidos que desaparecen tienen presencia parlamentaria. Es decir, que algunos partidos desaparecieron porque no alcanzaron el umbral electoral señalado por el Código Electoral para mantener su inscripción, en el registro de partidos del Tribunal Supremo Electoral. Sin embargo, esos partidos fueron capaces de obtener alguna cuota legislativa en el reparto de escaños. También hemos visto cómo, por no pasar el umbral electoral en 2004, CDU, PCN y PDC estaban condenados a desaparecer, a pesar de contar con cuotas legislativas nada despreciables (5, 5 y 14 diputados, respectivamente). Es probable que en esta materia haya que hacer ajustes en la legislación electoral, porque pareciera ser el caso de que la actual no favorece o dificulta la estructuración de la oferta partidista. La inestabilidad de la oferta partidista puede ser motivo para la variabilidad de las coaliciones partidistas necesarias y para formar las mayorías legislativas que el partido de gobierno necesita.

Al señalar las tres características anteriores del sistema de partidos (polarización, formato y estructuración) podemos sospechar que nuestro sistema no es el más adecuado para favorecer la gobernabilidad. Nuestro sistema de partidos es el más po-

larizado de América Latina, es multipartidista y no tiene estructurada su oferta. Tales condiciones plantean una situación de vulnerabilidad y proclividad a obstaculizar la gobernabilidad. Ahora podríamos pensar las condiciones institucionales asociadas a estas características del sistema de partidos. Por ejemplo, podríamos preguntarnos qué efectos produce el sistema electoral sobre el sistema de partidos. O dicho de otra manera, si la literatura politológica especializada reconoce una relación entre sistemas de partidos y sistemas electorales, y si nos damos cuenta que nuestro sistema de partidos no es el más adecuado para la gobernabilidad, qué elementos del sistema electoral deberían modificarse para afectar al sistema de partidos, en una dirección que favorezca la gobernabilidad: pluralismo moderado estructurado. En otras palabras, y este sería un séptimo punto de reflexión, *la gobernabilidad también está vinculada con el sistema electoral*.

En esta temática aparecen nuevos elementos a tomar en consideración, porque el sistema electoral implica varios componentes: el diseño de las circunscripciones electorales, la fórmula de decisión (si mayoritaria o proporcional, y cuál dentro de estas dos clases), las barreras legales, el tipo de partidos permitidos (si nacionales, departamentales o municipales), el calendario electoral (si elecciones concurrentes o no, el periodo para el que se eligen los cargos). Por otro lado, también hay que considerar la administración electoral, comenzando por la constitución misma de las autoridades electorales (Tribunal Supremo Electoral y juntas electorales). No se trata de asuntos triviales. El desarrollo del proceso electoral del año 2004 puso en evidencia la debilidad de las autoridades electorales, al estar constituidas por miembros de los partidos políticos. El Tribunal Supremo Electoral es parte del entramado institucional responsable de la gobernabilidad y su desempeño puede ser crucial para la misma. La credibilidad y legitimidad de las elecciones suele depender del desempeño de las autoridades electorales. Un mal desempeño puede erosionar la credibilidad no solo del Tribunal Supremo Electoral, sino de todos los procedimientos electorales y generar dudas sobre la legitimidad de los nuevos gobernantes.

Un octavo punto a considerar en la gobernabilidad es el papel de los partidos y otras estructuras de intermediación entre la sociedad y el sistema político. *Si la gobernabilidad es un equilibrio dinámico entre demandas y satisfacción de las*

mismas, en ese equilibrio resultan clave los actores que convierten las demandas en insumos para el sistema político. Según dicen algunos pensadores, las demandas pueden ser interminables. Aunque se satisfagan todas las demandas en un tiempo "t", nuevas demandas habrán aparecido en el tiempo "t + 1". Por tanto, el punto clave no está en satisfacer todas las demandas, sino en cuáles demandas hay que satisfacer. En ello juegan un papel importante los partidos, en tanto articuladores de demandas sociales; los grupos de presión, en tanto que directamente hacen cabildeo ante las autoridades respectivas para hacer valer sus intereses; los medios de comunicación social, en tanto colocan en la agenda pública los asuntos que, según ellos (y sus aliados), deberían ser tratados por el sistema político. La capacidad de éste para transformar las demandas en productos es limitada, porque limitados son sus recursos. Así que si el sistema es sobrecargado en parte, ello será responsabilidad de los mencionados actores. Si de esa sobrecarga se derivan problemas de gobernabilidad, la responsabilidad (de nuevo) no es exclusividad del ejecutivo. Este puede parecer un planteamiento conservador y lo es. Pero en el sentido de conservar la capacidad institucional para satisfacer demandas sociales. No lo es en el sentido de apoyar a gobierno alguno, sea nacional o local.

Dos temas adicionales quiero abordar, aunque sea de manera breve. Hasta aquí he estado tratando una dimensión de rendimiento procedimental de la gobernabilidad. La preocupación principal ha sido el funcionamiento eficaz de las instituciones. Ahora hay que agregar una nueva dimensión. La que podríamos denominar de rendimiento, en términos de políticas públicas. Las instituciones deben funcionar para resolver problemas o demandas sociales. La política por la política no tiene sentido aquí. La política está al servicio de los otros ámbitos societales, es la responsable de gestionar el conflicto social o hacer viable la convivencia social. Así que, *la gobernabilidad supone la satisfacción de, por lo menos, aquellas demandas que son imprescindibles para hacer viable la convivencia social.* Ello supone reconocer prioridades entre las demandas y supone aceptar que se corre el riesgo de fallar en la identificación de las demandas prioritarias, ya sea de manera intencionada o no.

Por otra parte, la satisfacción de demandas debería hacerse de manera racional. Por muy limitada que pudiera ser la racionalidad implicada, la satisfacción de demandas debe apuntar a fortalecer

también las capacidades institucionales. En otras palabras, la satisfacción de las demandas debe generar apoyo, no solo al gobierno, sino a todo el sistema político. Los insumos con que éste trabaja no son solo demandas, sino también apoyo, expresado por ejemplo en la legitimidad, confianza y credibilidad de las instituciones y sus funcionarios. Fortalecer la gobernabilidad implica fortalecer con apoyo social a las instituciones del sistema político.

Finalmente, y siguiendo en esto al argentino Antonio Camou, en un texto sobre "Los desafíos de la gobernabilidad", publicado en México, creo que *conviene distinguir grados de gobernabilidad* y no solo dos situaciones extremas de gobernabilidad e ingobernabilidad. Estos dos puntos serían los extremos, raros por cierto, de un continuo mayor, en el que podemos encontrar al menos tres grados adicionales: gobernabilidad normal, déficit de gobernabilidad y crisis de gobernabilidad. La gobernabilidad "a secas" haría referencia a un estado ideal. Como dice Camou: "es un concepto límite que designa el equilibrio puntal entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada para cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente 'neutralizados')." En el otro extremo, la ingobernabilidad también sería un concepto límite, que designaría la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política. Sería el equivalente a una sociedad que no puede ser gobernada y, por tanto, lo que se pone en cuestión sería la existencia misma de la sociedad.

Entre esos dos extremos, los otros grados de gobernabilidad parecerían ser los más frecuentes. Pero además, habría que considerar que siendo multidimensional la gobernabilidad, sus grados pueden no distribuirse de manera homogénea entre cada dimensión. Es decir, en unos ámbitos podrían registrarse situaciones de déficit de gobernabilidad, mientras que en otros, la gobernabilidad es normal. En algún ámbito tal vez se registre una crisis de gobernabilidad, mientras que en otros se encuentra más bien un déficit. El tratamiento de este asunto ya es cuestión de medición empírica para lo cual habría que establecer los umbrales correspondientes, además de los respectivos indicadores. En este sentido se orienta la investigación que estamos llevando a cabo en la Maestría en Ciencia Política de la UCA. Pretendemos hablar sobre la

governabilidad en El Salvador para el periodo 2004-2009 de una manera teórica y empíricamente sustentada. Lejos estamos de asumir las posiciones más simplistas que se refieren a la actual coyuntura del país como de ingovernabilidad. Y mucho menos de asumir que la gobernabilidad para serlo deba ser democrática. La gobernabilidad también

puede ser autoritaria e incluso totalitaria. Pero este es ya un asunto que tendré que abordar en otro momento.

ÁLVARO ARTIGA-GONZÁLEZ
Director de la Maestría en Ciencia
Política de la UCA

