

Repensando la gobernabilidad: Una aproximación a la gobernabilidad híbrida

Por LuíS Mas Castillo y Daniel Encinas Zevallos¹

Resumen:

El concepto de gobernabilidad ha cobrado suma importancia en los últimos años. Sin embargo, en lo que se refiere a su definición no existe un consenso académico. Es por ello que este artículo buscará revisar la historia y las aproximaciones teóricas que se han desarrollado hasta el momento, para así aclarar el concepto planteando una definición propia. Además, buscará aplicar dicho término para la realidad particular de los países latinoamericanos. Con tal fin, se desarrollarán las distintas características híbridas propias de éstos, para concluir el presente trabajo planteando una definición de gobernabilidad híbrida que permita entender el orden en estos países que aún conservan prácticas como el clientelismo, patrimonialismo, la corrupción y el exagerado protagonismo del Poder Ejecutivo.

Palabras clave: *Gobernabilidad, hibridez, gobernabilidad híbrida, Latinoamérica, regímenes híbridos.*

1. Artículo Ganador del “*Primer Concurso de Artículos Académicos y de Investigación*” de la Asociación Civil Politai, que tuvo como participantes a los alumnos(as) de la Especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Introducción

¿Qué es la gobernabilidad? ¿Es acaso la gobernabilidad un concepto necesariamente conservador? ¿Sirve el concepto para dar cuenta de la realidad de países como los nuestros? A partir de una discusión conceptual, el presente artículo pretende responder a estas preguntas esclareciendo la definición de gobernabilidad para plantear, de este modo, una categoría de gobernabilidad propia de los países que combinan ciertas características democráticas con otras autoritarias.

El tema del orden ha sido una preocupación central en la Ciencia Política Contemporánea, desde que en 1968 Samuel Huntington escribiera “El orden político en las sociedades en cambio”. De allí en adelante, es posible trazar la historia de lo que llegaría a ser el concepto de gobernabilidad. Sin embargo, encontramos un gran vacío y una profunda confusión teórica alrededor de dicho término. Un gran vacío debido a que no se ha teorizado lo suficiente sobre la gobernabilidad aplicada a países como los latinoamericanos; y una confusión teórica debido a la carencia de una definición clara del término. Es por ello que consideramos que la gobernabilidad ha oscilado entre ser un concepto conservador y ser un concepto inútil.

La discusión que proponemos se justifica por la necesidad de revisar la definición de la gobernabilidad para que sea útil a las particularidades de nuestros países latinoamericanos. La presunción que nos guía es que, a pesar que no sea lo más deseable, nuestros países han logrado un cierto funcionamiento estable supliendo las instituciones democráticas por reglas y fórmulas que llenan estas deficiencias y, en este sentido, caracterizarlos de ingobernables vendría a ser una calificación exagerada.

La estructura que desarrollaremos será la siguiente: En primer lugar, revisaremos el concepto de gobernabilidad tanto desde una perspectiva histórica, como también desde una perspectiva teórica que recoja las distintas concepciones tradicionales. Una vez hecho esto, indicaremos las que consideramos son las principales falencias de la definición de la gobernabilidad en la actualidad. De esta forma, quedará evidenciada la necesidad de plantear una definición alternativa, mucho más clara y precisa. Con ese fin, será necesario dejar de lado el sesgo de gobierno, conservador y unidireccional para llegar a un concepto medianamente neutro, en el cual se debe privilegiar la noción de equilibrio, por encima de la del simple orden. Luego, procederemos a señalar las características híbridas propias de Latinoamérica, para lo cual analizaremos los principales aportes académicos sobre los regímenes híbridos. En tal sentido, estaremos ya en condición de plantear de forma somera una definición de gobernabilidad híbrida que se ajuste de manera más clara a la realidad de los países latinoamericanos como el nuestro, de naturaleza mixta, y en muchos casos en transición.

De este modo, procuramos superar la dicotomía gobernabilidad e ingobernabilidad, que consideramos simplifica la complejidad del fenómeno y esconde un sesgo normativo que intenta ver a nuestras sociedades, estados y regímenes como simples desviaciones. Por último, incorporar el tema de la hibridez al de la gobernabilidad resulta ser una característica imprescindible para un análisis alejado de una visión teleológica y superar un entendimiento dicotómico del tema.

Gobernabilidad: paradigmas y corrientes alrededor del término

Existen dos maneras de abordar el concepto de gobernabilidad: desde una perspectiva histórica y teórica. Empezando por la primera, si tomamos la concepción de orden político como una idea predecesora del concepto de gobernabilidad; entonces uno de los teóricos que más trabajó sobre el tema fue Samuel P. Huntington. Este último emprende una búsqueda del objetivo ideal de la construcción de un orden político y establece para ello que la relación entre el desarrollo de las instituciones políticas y la incorporación de nuevos sectores es de suma importancia². Huntington se concentra principalmente en el rol de las instituciones para entender la fortaleza y solidez del orden político. En tal sentido, plantea como tesis que las causas de la inestabilidad política, y la violencia que esta conlleva, son el rápido cambio social y la veloz movilización política de nuevos grupos sumados al lento desarrollo de las instituciones políticas³. Tal como podemos apreciar Huntington deja de manera implícita una suerte de concepción de gobernabilidad privilegiando aristas tanto políticas como sociales, lo cual constituye un avance en la elaboración de la idea que pretendemos plantear en este artículo.

Sin embargo, recién a mediados de la década del '70 se hace uso del término gobernabilidad como tal en el informe encargado por la Comisión Trilateral a Huntington, Crozier y Watanuki. Este polémico informe (enfocado a las democracias de Europa occidental, Estados Unidos y Japón) tenía como tesis principal que existía una brecha creciente entre las demandas sociales y la capacidad del gobierno para responder a ellas. Con respecto a esto último, Joan Prats señala que “los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado,

unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva”⁴; es decir, se explicaba la gobernabilidad a partir de cambios de carácter socioeconómico, propios del contexto de crisis que sufría el paradigma del Estado de Bienestar. Para resolver estos problemas, y con ello evitar la ingobernabilidad, era necesario reinventar tanto el gobierno como la actitud de los ciudadanos.

Posteriormente, durante las décadas de los '80s y '90s la gobernabilidad adquiere nuevos matices igualmente conservadores pero con una fuerte tendencia tecnocrática. La crisis de la deuda en América Latina trajo consigo la necesidad de implementar reformas neoliberales expresadas en el llamado Consenso de Washington. Si tomamos en cuenta la reciente democratización que había emprendido gran parte de nuestra región, y con ella las posibilidades de presión social, podemos entender el énfasis en la gobernabilidad por parte de los gobernantes durante este cambio de modelo económico anticipando posibles reticencias de los grupos de interés afectados. Es decir, la gobernabilidad deja de ser propio del ámbito de las sociedades capitalistas avanzadas e incluso se convierte en uno de los principales ámbitos de promoción de las agencias de desarrollo.

2. HUNTINGTON, Samuel. *“El orden político en las sociedades en cambio”*. Buenos Aires: Paidós, 1972, p.11.

3. Ídem, p.16.

4. PRATS I CATALÁ, Joan. *“Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”* Revista Instituciones y Desarrollo Nº 10, 2001, pág. 104.

En el año 2000, un segundo informe de la Comisión Trilateral, encargado a Pharr y Putnam, rompió con el paradigma precedente. “Los ciudadanos creen más que nunca en la democracia, pero no creen que la democracia cristalizada en las instituciones y liderazgos del presente sea capaz de hacer frente a los desafíos planteados por un tiempo histórico nuevo [...] no estamos, pues, ante una crisis de los valores democráticos, pero sí seguramente ante una crisis de las formas y capacidades institucionales”⁵. Esto se traduce en una desvinculación de la ciudadanía con respecto a la vida política, lo cual genera problemas de gobernabilidad. Es decir, las causas de pérdida de confianza no son de origen socioeconómico, sino que se hallan precisamente en la propia política.

Por otro lado, emprender una aproximación a la gobernabilidad según las distintas perspectivas o corrientes que la definen supone encontrar una gran carga ideológica. Sin embargo, permite plantear comparaciones y críticas. Con este fin, hemos considerado útil enfocarnos fundamentalmente en dos textos: el de Xavier Arbós y Salvador Giner⁶, y el de Manuel Alcántara Sáez⁷. Estos últimos realizan una clasificación en la cual distinguen entre conservadores, neoconservadores, liberales y marxistas, que pasaremos a desarrollar a continuación.

En primer lugar, los conservadores son defensores del status quo. Sin embargo, la postura conservadora con respecto a la gobernabilidad surge durante la crisis del Estado de Bienestar. En este sentido, se entiende que el excesivo intervencionismo estatal en la economía ha generado expectativas imposibles de resolver, lo que a su vez ha sobrecargado las instituciones políticas de demandas. Por lo tanto, para resolver los problemas de gobernabilidad, el autoritarismo y la reducción de la democracia resultan ser costos aceptables.

Por su parte, los neoconservadores plantean una postura mucho más ideológica. Defienden la necesidad de frenar la intervención estatal en general y no específicamente en esta coyuntura crítica del Estado de Bienestar de tipo europeo. Según su planteamiento, para preservar la economía de mercado es necesario que el intervencionismo estatal sea considerablemente reducido a funciones mínimas que no incluyan la redistribución de riqueza. De este modo, la gobernabilidad viene a ser, en pocas palabras, evitar las intervenciones estatales en la sociedad. En otras palabras, se “había producido un aumento considerable de la actividad gubernamental y una consiguiente disminución notable de la autoridad gubernamental”⁸. Los principales representantes de las dos corrientes antes mencionadas son Daniel Bell, Samuel P. Huntington, Michael Croziery Joji Watanuki.

Por su parte, los liberales se distinguen por poner énfasis en los derechos individuales y el imperio de la ley. Comparten la posición conservadora de sobrecarga de las instituciones y las distorsiones del mercado que parece caracterizar la coyuntura de crisis del Estado de Bienestar; “sin embargo, lo

5. PRATS I CATALÁ, Joan. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico” Revista Instituciones y Desarrollo Nº 10, 2001, pág. 112.

6. ARBÓS, Xavier y Salvador Giner “La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”. México, D.F.: Siglo Veintiuno, 1996.

7. ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. “Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio”. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1995.

8. Ídem

que les preocupará será la reordenación de la relación entre Estado y mercado a fin de mantener la esencia del liberalismo, que es la libertad política y económica”⁹. De este modo, la gobernabilidad constituye preservar la autonomía de la política teniendo como límite el mercado, el cual, a su vez, preservará su propia independencia. En este caso, los más importantes exponentes son James M. Buchanan y Richard E. Wagner.

Finalmente, la cuarta ideología es la marxista, que se caracteriza por una visión crítica de la sociedad capitalista. Para ellos, el poder político sustenta el encubrimiento de beneficios para un reducido grupo de la sociedad. Además, consideran que el propio sistema capitalista trae consigo, eventualmente, crisis fiscales. Estas últimas pueden generar la deslegitimación del régimen, y con ello es muy probable que se desencadenen problemas de gobernabilidad. Los principales representantes en esta última corriente son James O’Connor, Claude Offe y Jurgen Habermas.

Algunos puntos débiles del concepto actual

Luego de haber trazado la historia del orden político hasta llegar al término de gobernabilidad, haber señalado los distintos paradigmas que han imperado en el mundo académico y en las agencias de desarrollo en las últimas décadas y de distinguir los enfoques ideológicos; podemos notar que, el concepto de gobernabilidad presenta algunas falencias.

La primera de ellas es la omnipresencia del término en los más variados ámbitos. Joan Prats señala que “frente a la desconfianza inicial por la palabra, a partir de cierto momento todo es gobernabilidad”¹⁰; es decir, esta última ha dejado de ser un concepto exclusivo de la arena política para pasar

a ser utilizado designando problemáticas sumamente alejadas de la conceptualización inicial del término. Se ha llegado a un uso desbordado de la palabra debido a que desde los años ’70s se reconoció la suma importancia del tema de la gobernabilidad en las democracias avanzadas. Más adelante, con los procesos de democratización, se trasladaría la misma preocupación a los países en vía de desarrollo.

La gobernabilidad, además, se vio frente a un segundo problema: carecer de una definición clara. Consideramos que esto último se debe principalmente a tres factores: la confusión teórica con el término gobernanza, la pesada carga ideológica y el carácter normativo de la gobernabilidad. Con respecto a la constante confusión conceptual entre gobernabilidad y gobernanza, Joan Prats menciona que “gobernabilidad y governance [gobernanza] son dos conceptos interrelacionados pero que es necesario separar a efectos analíticos”¹¹. En el mismo texto dicho autor, tomando la definición del PNUD, afirma que la gobernanza constituye “el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas”. Mientras

9. ARBÓS, Xavier y Salvador Giner. *“La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”*. México, D.F.: Siglo Veintiuno, 1996, pág. 11.

10. PRATS I CATALÁ, Joan. *“Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”* Revista Instituciones y Desarrollo Nº 10, 2001, pág. 109.

11. Ídem, pág. 112. Los corchetes que indican el término en español para governance son nuestros.

que, la gobernabilidad puede ser entendida como un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales- que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias¹².

A partir del texto de Prats, podemos entender la gobernanza con un marcado enfoque institucional; mientras que, la gobernabilidad vendría a ser un concepto mucho más amplio que toma en cuenta otras dimensiones igual de importantes que discutiremos más adelante al esbozar nuestra definición. En todo caso, creemos que se encuentra aún pendiente una aclaración conceptual para la gobernanza similar a la que intentamos en el presente artículo para la gobernabilidad. Sin embargo, es importante identificar la relación entre ambos conceptos: “distintos procesos han llevado a formular la insuficiencia del gobierno o gobernanza (governing) y la necesidad de la “gobernanza” [governance] [...] para asegurar la “gobernabilidad” [governability] de las democracias en nuestro tiempo”¹³.

Otra de las causas que han dificultado obtener una definición clara es la pesada carga ideológica con la cual ha tenido que lidiar la gobernabilidad en su corta vida teórica. Tal como dijimos anteriormente, al explorar los paradigmas de la gobernabilidad de las últimas décadas, el término surge con un aire conservador, e incluso autoritario, pasando en los años ochenta a ser igualmente conservador pero con una tendencia tecnocrática. Posteriormente, con el segundo informe de la Comisión Trilateral, el foco de atención se vuelca hacia la consolidación de las instituciones. Cabe resaltar que todas estas concepciones

tienen límites bastante difusos, a los cuales se debe sumar un agregado netamente ideológico que no puede ser analizado de forma cronológica sino atendiendo a sus posturas particulares (conservadores, neo-conservadores, liberales y neomarxistas). En pocas palabras, la disputa entre estos distintos enfoques imposibilita lograr un consenso académico respecto al término.

Por otro lado, el carácter normativo que marca a la gobernabilidad también imposibilitó una definición clara. Esto último está íntimamente relacionado con la carga ideológica discutida líneas arriba. Sin embargo, más que una carga ideológica se trata del carácter normativo que adopta el concepto para América Latina. La mayoría de los autores y sus respectivos análisis fueron formulados pensando en las democracias avanzadas occidentales. De esta forma, la teoría aplicada se constituye como un modelo exclusivo que deja de lado realidades tan complejas como la latinoamericana, donde en muchos casos no podemos hablar de democracias consolidadas. Es decir, al aplicarse el análisis

12. Elaboración propia a partir de los textos de Joan Prats *“Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano”* y Fernando Mayorga con Eduardo Córdova *“Gobernabilidad y gobernanza para América Latina”*. Documento de Trabajo NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007. [No publicado].

13. PRATS I CATALÁ, Joan. *“Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”* Revista Instituciones y Desarrollo Nº 10, 2001, pág. 105. Los corchetes señalando el término en inglés para gobernanza y gobernabilidad son nuestros.

de la gobernabilidad para nuestros países en el marco de la transición a la democracia y pensando en la consolidación de esta, se amplió el espectro del concepto. Así, se habló de gobernabilidad democrática o simplemente de gobernabilidad, considerando a la democracia implícita, para regímenes con particularidades diferentes sin tomar en cuenta su verdadera naturaleza híbrida, “lo que es”, y privilegiando únicamente “el deber ser”. La reflexión normativa no debe ser rechazada en absoluto; sin embargo, al ser aplicada a la realidad deberá tomar en cuenta los problemas de gobernabilidad que puedan surgir.

Finalmente, identificamos como tercera falencia la visión dicotómica de la gobernabilidad. Por más que se superen los problemas antes mencionados, es preciso ir más allá de la contraposición entre “gobernabilidad” e “ingobernabilidad”. Consideramos que todos los países son, en alguna medida, gobernables, por lo que hablar de ingobernabilidad es excesivo por hacer referencia al Estado de Naturaleza planteado por Hobbes. Además, resulta inútil una clasificación de los países únicamente en las dos categorías antes mencionadas; puesto que, no aporta ningún tipo de información, no logra expresar qué tipo de gobernabilidad se ha establecido, ni en qué medida cada país es gobernable.

Al respecto, Antonio Camou plantea de forma novedosa una suerte de gradación en la cual identifica tres niveles intermedios entre la gobernabilidad e ingobernabilidad que son tomados como extremos polares ideales que, según su propia consideración, son prácticamente imposibles en la realidad. Los grados hacen referencia a la convergencia entre demandas sociales y respuestas estatales. La gobernabilidad ideal es aquella donde por cada demanda hay una respuesta; en la gobernabilidad normal hay un constante dinamismo; en el

déficit de gobernabilidad hay anomalías o desequilibrios que se tornan inaceptables; la crisis de gobernabilidad es la proliferación de anomalías y la ingobernabilidad es la total desvinculación con la sociedad.¹⁴

En ese sentido, todos los tipos de régimen tienen la posibilidad de lograr una cierta gobernabilidad; no obstante cabe resaltar que es sumamente improbable que cualquiera de ellos alcance los extremos polares de las categorías de Camou. Como planteamos en este artículo, cualquiera de estos grados puede hacer referencia a cualquier tipo de régimen. Es decir, los regímenes híbridos y los autoritarios, aunque sea de modo teórico¹⁵, podrían ser tan gobernables como un régimen democrático.

Esbozando una definición

Tal como vimos en la sección anterior, las definiciones actuales de gobernabilidad tienen algunas deficiencias. Es por ello que planteamos como objetivo de este artículo esbozar una nueva definición para un concepto que consideramos sumamente importante en la actualidad. La definición de gobernabilidad que proponemos hace referencia a “una relación de equilibrio dinámico entre Estado y sociedad (gober-

14. CAMOU, Antonio. “Gobernabilidad y Democracia”. Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática del Instituto Federal Electoral, 2001, págs. 25-27.

15. Nos guiamos por esta presunción; no obstante, sería interesante poner a prueba esta hipótesis en un estudio empírico con perspectiva comparada.

nantes y gobernados, entre la capacidad de gobierno y las demandas sociales) que permite a los actores estratégicos y aquellos con los recursos de poder suficientes en un momento determinado, la toma de decisiones y la resolución de conflictos a través de reglas y procedimientos formales o informales –con distintos grados de institucionalización– que sustentan un orden y estabilidad determinados”.

La definición planteada en las líneas anteriores ha sido elaborada luego de haber revisado una serie de autores, entre ellos: Prats, Arbós y Giner, Flisfisch, Velit, Alcántara, Nohlen, Coppedge, entre otros. La formulación de la misma no es, en sentido alguno, simple capricho. Cada palabra que la conforma ha sido escogida de manera consciente por razones claras. En primer lugar, creemos que es una relación de equilibrio; puesto que, no puede ser únicamente una situación de orden ya que es preciso mantener armonía entre el Estado y la sociedad. No es simplemente privilegiar al Estado como aparato político por encima del cuerpo social. En todo caso, la noción de equilibrio entendida como armonía o contrapeso hace referencia a múltiples situaciones posibles en donde capacidad y actuación del Estado y de la sociedad no son excluyentes. Además, esta relación de equilibrio debe tener como característica principal el dinamismo; ya que, de esta forma podrá reconfigurarse según el contexto, la emergencia de nuevos actores o la salida de los mismos. Es decir, hacemos referencia al movimiento, a la constante construcción de la gobernabilidad y al peso de la historia. La gobernabilidad no podía permanecer por más tiempo como un concepto estático, como si la estabilidad no pudiese incorporar la adaptabilidad.

Por otro lado, consideramos que no sólo debe prestarse atención a los actores estratégicos; sino que, debe tomarse en

cuenta la importancia de algunos individuos o grupos que, eventualmente, en alguna situación particular, podrían obtener los recursos necesarios para generar presión o ser cruciales en la toma de decisiones. Estas últimas y la resolución de conflictos son esenciales, y por tanto, debe existir claramente un sistema de reglas y procedimientos que permita que tanto la toma de decisiones, como la resolución de conflictos se desarrolle de manera ordenada en el sentido de previsible, donde los “jugadores” (actores estratégicos y no estratégicos) se relacionan con reglas y procedimientos recurrentes y reconocidos como tales. Adicionalmente, es importante recalcar la importancia de que estás fórmulas, tal como las llama Coppedge, pueden ser tanto formales como informales, debido a que muchas veces, a pesar de no encontrarse en un código escrito, se desarrollan distintas prácticas que pueden suplantar normas legales o instituciones establecidas.

Ahora bien, tal como lo señalamos desde el principio de este artículo, la realidad latinoamericana es distinta. Es por ello que creímos necesario además de realizar un intento de definición para la gobernabilidad per se, realizar un ejercicio similar para países como el nuestro, de naturaleza híbrida. En otras palabras, era necesario crear el concepto de gobernabilidad híbrida, es decir, caracterizar la gobernabilidad propia de los países de carácter híbrido. Sin embargo, antes de realizar esto, es menester desarrollar de manera más amplia las características mixtas propias de Latinoamérica.

El carácter híbrido propio de Latinoamérica

En 1992, Guillermo O’Donnell escribió un sugerente ensayo, que actualmente se encuentra repensando, en el cual describía un tipo de democracia hasta el momento

no teorizado: La Democracia Delegativa. Este “nuevo animal” tenía suficientes diferencias por encima de las semejanzas, para justificar su teorización. Son democracias debido a que cumplen satisfactoriamente los requisitos propuestos por Robert Dahl para describir a las poliarquías: funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derechos a participar por cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información y libertad de asociación. Sin embargo, no son ni parecen tender hacia la representación y no han logrado institucionalizarse, aunque pueden llegar a ser duraderas. Es decir, han logrado una primera transición exitosa al pasar del autoritarismo a un gobierno elegido por mecanismos democráticos, pero han fallado en la “segunda transición”, aquella más larga y compleja, al no poder consolidar la democracia hasta el momento. Aquellos países que lograron una “segunda transición” exitosa fueron los que construyeron y fortalecieron diversas instituciones a través de una amplia coalición de líderes que se embarcaron en el proyecto de la construcción institucional y que contaron con un significativo apoyo popular; lo que a su vez, facilitó el compromiso para resolver los problemas sociales y económicos. Si bien la representación tiene un elemento de delegación, cuando la primera es eclipsada por la segunda, hablamos únicamente de delegación y, por tanto, de Democracia Delegativa.

Al respecto de las instituciones, O’Donnell menciona que “en el funcionamiento de las sociedades complejas contemporáneas, las instituciones democráticas proveen un nivel crucial de mediación entre, por un lado, los factores estructurales y, por el otro, no sólo los individuos sino también los diversos agrupamientos por medio de los cuales la sociedad organiza sus múltiples intereses”¹⁶. En las Democracias Delegativas, el vacío de las instituciones es reemplazado por prácticas sumamente

afirmadas como el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción. De este modo, el Presidente asume un papel de encarnación de los intereses de la nación que, al estar atomizada, no presenta una uniformidad de demandas ni tiene mecanismos agregativos que reduzcan el número de estas. El Presidente goza de un margen de decisión amplio solo restringido por “la cruda realidad de las relaciones de poder” y considera a los otros poderes del Estado como estorbos, sustentando de este modo mayor democracia, pero menor componente liberal. La característica de las Democracias representativas e institucionalizadas, de la que carecen las Democracias Delegativas, es su profunda dimensión republicana al contar con representación y accountability tanto horizontal como vertical. No obstante, en este tipo inédito de democracia, el Presidente suele conformarse como un líder disfuncional que actúa por encima de las instituciones y, a veces, las debilita deliberadamente, tomando decisiones arbitrarias y que lo vinculan directamente y sin el (supuesto) estorbo de posiciones intermedias. Es decir, la Democracia Delegativa es una democracia con un énfasis presidencialista exagerado.

La nueva categoría planteada por O’Donnell se inserta en una preocupación académica frente a uno de los principales fenómenos macropolíticos: la democratización, pero además en gran parte abre el camino a un nuevo tipo de discusión.

16. O’DONNELL, Guillermo. “¿Democracias delegativas?”. Kellogg Institute, Documento de trabajo N° 172, Mes: Marzo, Año: 1992, pág. 4.

En ese sentido, en 1996, el texto escrito por Levitsky y Collier permite entender la revolución desarrollada en la clasificación de regímenes que se había dado. Ellos postulan que la Tercera Ola de Democratización se presentó como un reto para los académicos: Una serie de países habían dejado atrás un régimen autoritario para pasar a nuevas formas que compartían atributos democráticos, pero que no terminaban de ser democracias institucionalizadas, constituyéndose así un desafío conceptual¹⁷. Lo sorprendente del texto es que apunta que, luego de revisada la literatura académica, han logrado encontrar más de 550 subtipos de democracia, lo que ellos llaman “democracias con adjetivos”¹⁸.

Estos nuevos casos produjeron en el ámbito académico una nueva preocupación con dos ejes un tanto contradictorios: Primero, se pretendía realizar una mayor diferenciación con el propósito de capturar las diversas formas de democracia que habían surgido. Y, en contraposición a esto, se intentaba evitar la contracción conceptual de tal forma que pueda aplicarse el concepto de democracia a casos que poseían una serie de atributos que no correspondían a la definición típica de democracia.

Otra importante referencia bibliográfica es el artículo de Larry Diamond¹⁹ publicado originalmente en el año 2002. La clasificación de un régimen se ha vuelto sumamente problemática, al haberse roto la dicotomía autoritarismo y democracia, puesto que las características democráticas suelen estar presentes con mayor frecuencia, aunque sea de manera sutil y como un deliberado intento por legitimar configuraciones autoritarias. Pese al inicial optimismo de “La Tercera Ola”, “en los últimos años ha sido obvio que la mayoría de los nuevos regímenes no son propiamente democráticos o ya no están en ‘transición’

a la democracia”²⁰. Además, este texto permite trazar una perspectiva histórica de lo que el autor llama el tratamiento académico de los regímenes híbridos: desde el estudio de la democratización donde O’Donnell y Schmitter utilizaron los términos de “dictablanda” y “democradura” en el año 1986, pasando por la clasificación de regímenes “semi-democráticos” realizada por Linz, Lipset y Diamond en el año 1989, hasta llegar finalmente a la categoría de “autoritarismos competitivos” creada por Levitsky y Way en años recientes.

A partir de las dimensiones de libertad y justicia en las elecciones, Diamond elabora una tipología con siete categorías: la democracia liberal, la democracia electoral (que incluye democracias que pueden ser clasificadas de iliberales debido a su muy escasa defensa de los derechos civiles), regímenes ambiguos, autoritarismo competitivo, autoritarismo electoral hegemónico y autoritarismo políticamente cerrado. Hay elecciones libres cuando se puede entrar a la competencia

17. COLLIER, David y Steven Levitsky. “Democracy ‘with adjectives’: Conceptual Innovation in Comparative Research”. Kellogg Institute, Documento de trabajo N° 230, Mes: Agosto, Año: 1996, pág. 3.

18. Íbidem.

19. DIAMOND, Larry. “Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes”. *Journal of Democracy*, Vol.13 (2), National Endowment for Democracy and the John Hopkins University Press, Mes: Abril, Año: 2002, pp.21-35. Tomado de la traducción realizada por Darío López. *Estudios Políticos* N° 24, Medellín, Mes: Enero-Junio, Año: 2004, pp. 117-134

20. *Ibid*, p. 120.

política con obstáculos mínimos, cuando es posible que la oposición haga campaña y cuando los votantes no experimentan coerción en sus preferencias. Hay elecciones justas cuando existe una serie de mecanismos que regulan una competencia relativamente igualitaria²¹.

Finalmente, el texto plantea que las formas mixtas son propias tanto de las democracias como de los autoritarismos y que, así como estos han logrado ser en alguna medida democráticos, “las democracias, nuevas y viejas, liberales e iliberales, también pueden llegar a ser más democráticas”²².

Al respecto, uno de los últimos trabajos enfocados en esta nueva clase de regímenes es el de Leonardo Morlino, quien distingue en su texto los regímenes que se han estabilizado en su hibridez y aquellos que sí están en un proceso de transición. Los Regímenes Híbridos se caracterizan por haber dejado atrás algunas de los rasgos esenciales del género no democrático, pero aún no poseen los requisitos para satisfacer la definición mínima de democracia. El autor señala tres tipos de regímenes híbridos: la democracia sin ley, la democracia protegida y la democracia limitada. Para precisar esto último, es necesario definir qué entiende Leonardo Morlino por cada uno de los conceptos antes mencionados.

En primer lugar, el régimen no democrático puede definirse a partir de uno autoritario, el cual en palabras del propio Morlino se caracteriza por tener la soberanía como poder personal, lo cual genera una relación entre el mandatario y el ciudadano de temor y recompensa. No son otra cosa que regímenes del tipo *legibus solutus*, en los cuales las decisiones arbitrarias del soberano no están limitadas por normas ni por leyes, y además, no tienen porqué ser justificadas ideológicamente. En estos re-

gímenes las fuerzas armadas y la policía cobran un rol muy importante, y la movilización de masas es inexistente. Por su parte, el mismo autor señala que, para considerar un régimen como democrático es necesario analizar si es que cumple con una serie de características o requisitos mínimos: a) sufragio universal, tanto masculino como femenino; b) elecciones libres, competitivas, recurrentes y justas; c) más de un partido; y, finalmente, d) diferentes medios de información.

Dicho todo esto, se puede plantear que la gobernabilidad ya no puede ser entendida sin incluir en ella algunos matices propios de la hibridez. Es por ello que creímos conveniente reformular nuestra definición original de manera que consigamos un nuevo concepto, el de gobernabilidad híbrida, el cual desarrollaremos a continuación.

Definiendo la gobernabilidad híbrida

Las características mixtas propias de Latinoamérica, y su permanencia en el tiempo, hacen necesario desarrollar un concepto propio para estos países. La gobernabilidad híbrida, entendiendo la hibridez con el marco teórico precedente, puede ser entendida como sigue: “una relación de

21. Para una discusión detallada de las sutilezas referidas a la distinción entre una categoría y otra, revisar las últimas dos secciones del artículo.

22. DIAMOND, Larry. “Elections without Democracy: Thinkink about Hybrid Regimes”. *Journal of Democracy*, Vol.13 (2), National Endowment for Democracy and the John Hopkins Uiversity Press, Mes: Abril, Año: 2002, pp,21-35. Tomado de la traducción realizada por Darío López. *Estudios Políticos* N° 24, Medellín, Mes: Enero-Junio, Año: 2004, pp. 134

equilibrio dinámico entre Estado y sociedad que permite a los actores estratégicos (el gobierno, el ejército, la burocracia y las empresas estatales, las asociaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores y los partidos políticos)²³ y aquellos con los recursos de poder suficientes en un momento determinado (movimientos sociales y los grupos que protagonizan acciones colectivas efímeras), la toma de decisiones y la resolución de conflictos a través de reglas y procedimientos donde características autoritarias del pasado se funden con los procedimientos democráticos formales y los vacíos institucionales son suplidos por clientelismo, patrimonialismo, corrupción y un excesivo protagonismo del Poder Ejecutivo". Esto no significa que todas estas prácticas estén presentes a la vez o definitivamente, sino que son rasgos típicos de cómo el Estado se relaciona con la sociedad y cómo la sociedad se relaciona con el Estado con cierta previsibilidad en los países híbridos.

Tal como vemos, esta última definición no difiere de la original. Lo que hemos intentado realizar es adaptar la definición original. Esto no quiere decir que hayamos buscado "estirar" el concepto planteado anteriormente, de ninguna manera. Lo que buscamos hacer es reformular la definición de la gobernabilidad para crear con ello una categoría que sea propia para países en transición o aquellos que se han estancando en su hibridez. Nuevamente queremos insistir en que no es que la gobernabilidad híbrida sea una desviación de la gobernabilidad como tal; más bien, cada una de ellas representa una categoría igual de válida por sí misma.

Reflexionando a partir de los cinco grados de gobernabilidad de Camou, podemos decir que los países con gobernabilidad híbrida podrán ser clasificados entre la "gobernabilidad normal" y un "déficit de gobernabilidad", pero en absoluto en una crisis de gobernabilidad y menos aún in-

gobernabilidad. La muy utilizada frase "problemas de gobernabilidad" deberá hacer alusión a un déficit; es decir, una situación donde ante los desequilibrios existen actores organizados que hacen uso eficaz de sus recursos para equilibrarlos. En este sentido, parece acertado decir que aquellos países que prolongaron (o recién protagonizan) su llamada "segunda transición" (entendida como consolidación), o donde existen fuerzas significativas que pugnan por un regreso autoritario, son los que presentan problemas de gobernabilidad que podrían derivar en crisis si es que aun no la están viviendo. Sin embargo, existe otro grupo de países que ha logrado estabilizarse en su carácter híbrido por lo que parece poco acertado seguir hablando de una transición. Precisamente, a pesar de poder presentar "problemas de gobernabilidad" tienden hacia una gobernabilidad normal, son aquellos que pueden ser plenamente identificados como países con gobernabilidad híbrida, aquella caracterizada en el presente marco teórico. Así por ejemplo, países como Colombia, Guatemala, Nicaragua, Paraguay o Venezuela caerían dentro de este segundo grupo²⁴.

Reflexiones finales

En esta última sección, queremos reflexionar sobre la tesis central hacia la que este trabajo apunta; es decir, acerca de la posibilidad de una gobernabilidad híbrida. Evidentemente, la preocupación central

23. Según Fernando Mayorga y Eduardo Córdova, Michael Coppedge identifica a estos como los actores estratégicos típicos de América Latina.

24. Tomado del texto "¿Hybrid Regimes or Regimes in Transition?". Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Documento de trabajo N° 70, Mes: Septiembre, Año: 2008 de Leonardo Morlino.

que nos guía es de carácter teórico; sin embargo, no rechazamos la necesidad de realizar un estudio empírico. Más aún, a pesar de no considerar cerrada la discusión en absoluto, sí consideramos haber dado un paso imprescindible –un intento de clarificación teórica– para luego poder proceder a un estudio de este tipo.

Además, la necesidad de esclarecer el concepto de gobernabilidad está dada por la gran importancia que cobra el orden en cualquier tipo de sociedad. En ese sentido, debe ser extirpada la concepción de orden como característica única del autoritarismo; puesto que, el orden también puede lograrse desde un régimen democrático sin que esto implique introducir matices autoritarios. Por otro lado, creer que la gobernabilidad trae consigo la palabra ‘democrática’ implícita es igualmente equivocado. La gobernabilidad, tal cual la hemos planteado en este ensayo, es un equilibrio al cual puede llegar de la misma forma tanto un régimen autoritario como uno democrático, así como uno de naturaleza híbrida.

Finalmente, consideramos importante el concepto de gobernabilidad híbrida; puesto que, resalta la capacidad de mantener un orden a pesar de poseer prácticas no democráticas como son el clientelismo, patrimonialismo, la corrupción, el exagerado protagonismo del Poder Ejecutivo, etc.

Agradecimientos:

En primer lugar, a la revista *POLITAI* por la oportunidad y el incentivo que brinda a los alumnos. Al jurado calificador por su elección. Al profesor Rolando Ames, por abrirnos las puertas de su oficina durante el verano. De manera muy especial, agradecemos las amables (pero rigurosas) críticas realizadas por los profesores Martín Tanaka y Eduardo Dargent. Por su-

puesto, a nuestra promoción de Ciencia Política de la PUCP. A Jorge Abanto, Carla Cueva, Fátima Rojas, Romina Rojas y Vicky Zamora, por no permitir que su amistad les impida dar buenos comentarios. Y finalmente, a todo aquél que se aproxime a las ideas que este texto humildemente intenta discutir desde la perspectiva de dos estudiantes recién iniciados en el complejo mundo académico de la Ciencia Política.

Bibliografía:

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel.

2005 “Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio”. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

ARBÓS, Xavier y Salvador Giner

1996 “La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”. México, D.F. : Siglo Veintiuno.

CAMOU, Antonio.

2001 “Gobernabilidad y Democracia”. Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática del Instituto Federal Electoral.

CARRIÓN, Julio, Michael Selligson y Patricia Zarate.

2008 “Cultura Política de la democracia en el Perú: 2008”. Barómetro de las Américas, USAID.

COLLIER, David y Steven Levitsky.

1996 “Democracy ‘with adjectives’: Conceptual Innovation in Comparative Research”. Kellogg Institute, Documento de trabajo N° 230, Mes: Agosto.

DIAMOND, Larry.

2002 "Elections without Democracy: Thinkink about Hybrid Regimes". Journal fo Democracy, Vol.13 (2), National Endowment for Democracy and the John Hopkins University Press, Mes: Abril.

HUNTINGTON, Samuel.

1972 "El orden político en las sociedades en cambio". Buenos Aires: Paidos.

LABASTIDA, Julio, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce, Coord.

2000 "Transición Democrática y Gobernabilidad: México y América Latina". México: Plaza y Valdes Editores.

LINZ, Juan J., and Alfred C. Stepan.

1996 "Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe". Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

MAYORGA, Fernando y Eduardo Córdova

2007 "Gobernabilidad y gobernanza para América Latina". Documento de Trabajo NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007. [No publicado].

MORLINO, Leonardo.

2008 ¿Hybrid Regimes or Regimes in Transition?".Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Documento de trabajo N° 70, Mes: Septiembre.

O'DONNELL, Guillermo.

1992 ¿Democracias delegativas? Kellog Institue, Documento de trabajo N° 172, Mes: Marzo.

1993 "Estado, Democratización y ciudadanía". Nueva Sociedad N° 128, Mes: Noviembre-Diciembre.

O'DONNELL, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.)

1988 "Transiciones desde un gobierno autoritario, las conclusiones". Buenos Aires: Paidós.

PNUD.

2005 Informe Sobre Desarrollo Humano. "La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual". Documento en línea.

PRATS I CATALÁ, Joan.

2001 "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico" Revista Instituciones y Desarrollo N° 10.

SEN, Amartya.

2000 "Desarrollo y Libertad". Bogotá: Editorial Planeta.

VELIT, Juan.

1998 "Gobernabilidad en Perú". FASOC, N° 4, Mes: Octubre-Diciembre.