

DESDE LA GOBERNABILIDAD IDEAL
HASTA LA (IN)GOBERNABILIDAD POSIBLE.
UNA REFLEXIÓN SOBRE LA REALIDAD POLÍTICA
DE AMÉRICA LATINA

Pedro SALAZAR UGARTE

SUMARIO: I. *Una premisa necesaria.* II. *Algo sobre el concepto.* III. *Otra distinción pertinente.* IV. *El concepto en el debate contemporáneo.* V. *Un vistazo hacia Latinoamérica.* VI. *¿Crisis de los Estados latinoamericanos?* VII. *La ingobernabilidad: una amenaza para los regímenes (democráticos) latinoamericanos.* VIII. *Para concluir: la dimensión social del problema.* IX. *Bibliografía.*

I. UNA PREMISA NECESARIA

La (in)gobernabilidad es una cuestión de grados. Cuando afirmamos que un Estado, un régimen, una sociedad es más o menos (in)gobernable, nos pronunciamos sobre un Estado de cosas que se encuentra determinado por un contexto particular y que tiene lugar en el marco de una coyuntura específica. Pero, sobre todo, manifestamos un juicio comparativo: nuestra valoración del grado de (in)gobernabilidad del ente político bajo análisis está referida a un momento histórico anterior, a la situación de otros entes políticos similares o al parámetro ideal que propone una teoría política determinada. La ingobernabilidad absoluta equivale a la anarquía y la gobernabilidad perfecta evoca al Estado ideal. Como sabemos desde el pensamiento hobbesiano la anarquía es la ausencia de Estado, el *Estado de naturaleza*, en donde la noción de gobernabilidad pierde sentido práctico y, como la historia enseña, la sociedad justa (delineada por los teóricos de la República ideal: desde Platón, hasta Rousseau, pasando por San Agustín, Harrington, Tomás

Moro y otros más) es inalcanzable. Los Estados, régimenes, y sociedades reales se ubican en los diferentes y múltiples puntos que corren entre uno y otro extremo. Esta premisa teórica es fundamental para observar con espíritu crítico y rigor intelectual pero, sobre todo con mesura, el Estado actual de la cuestión en América Latina.

II. ALGO SOBRE EL CONCEPTO

Ralf Dahrendorf nos dice que la gobernabilidad se refiere a la capacidad de los gobiernos para dar dirección a las economías, a la sociedad y a las comunidades políticas que gobiernan y para hacerlo eficazmente.¹ El concepto en su acepción más general nos refiere a la relación que existe entre las demandas de los gobernados y las capacidades de los gobiernos para atenderlas: a mayor equilibrio entre los factores, mayor *gobernabilidad* y viceversa. Antonio Camou, ofrece otra definición que nos ayuda a redondear la idea: “entenderemos por gobernabilidad *un Estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas societales y la capacidad del sistema político para responder de manera legítima y eficaz*”.² A partir de estas acepciones generales podemos intentar una aproximación más detallada hacia el concepto.

Ahora sabemos que el concepto de gobernabilidad evoca una relación entre dos partes: el gobierno (o los gobernantes) y los gobernados. Podemos aventurarnos a sostener que nuestro concepto supone la capacidad del primero y la disponibilidad de los segundos: el gobierno debe *saber* (*y ser capaz de*) *gobernar* y los gobernados deben estar dispuestos a *ser gobernados*. Ahora es posible hilvanar otra premisa teórica relevante observando el revés de la cuestión: el grado de (in)gobernabilidad de un ente político determinado depende del (des)equilibrio que exista entre capacidad de los detentadores del poder político para ser obedecidos y la disposición de los receptores de los mandatos para acatar el sentido de los mismos. Pero, a partir de las definiciones propuestas, también sabemos que el concepto de gobernabilidad conserva una estrecha relación

¹ Cfr. Crozier, M. et al., *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press, 1975, p. 188. La definición ha sido recuperada por Báez, Carlos, *Estado y gobernabilidad en México*, tesis de maestría, México, UNAM, 2004, p. 10.

² Voz *Gobernabilidad* en Baca Olamendi, L. et al. (comps.), *Léxico de la política*, México, FLACSO, SEP-CONACYT, Henrich Böll Stiftung, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 283. Las cursivas son del autor.

con otras nociones (en sí mismas también complejas) como la eficacia, la legitimidad y la estabilidad. También éstas ameritan una breve reflexión.

Un gobierno es eficaz cuando es obedecido. Y la obediencia puede deberse a una multiplicidad de factores. Pero, en última instancia, como bien nos enseñan los clásicos del realismo político (desde Maquiavelo hasta Weber, pasando por Hobbes) la clave de la dominación reposa en la amenaza (o en el uso efectivo) de la fuerza física. De hecho, la prueba de la eficacia será la capacidad de los poderosos para mantener una unidad política *estable* de forma ordenada y pacífica.³ El monopolio de la violencia como condición para la paz social. Sin embargo, las cosas no son tan fáciles: el propio pensamiento realista nos previene de las limitaciones que supone confiar la estabilidad del orden solamente al recurso de la violencia física. Para garantizar el orden en el tiempo necesitamos otro ingrediente que conocemos como legitimidad. Sin esta última la obediencia tiende a diluirse y la estabilidad del sistema en su conjunto corre peligro: la capacidad de gobernar eficazmente entra en crisis y, por lo tanto, la balanza se inclina hacia el polo de lo ingobernable. En una frase: la capacidad técnica de los poderosos es estéril si no cuenta con el aval de los gobernados y el uso excesivo de la (amenaza de la) fuerza termina por fracturar su monopolización.

Max Weber trazó las coordenadas teóricas del concepto de legitimidad.⁴ Dos son las ideas claves que ahora interesan: no existe un solo tipo de legitimidad (él distinguió entre legitimidad tradicional, legitimidad carismática y legitimidad legal/racional) y el mirador que debemos adoptar cuando indagamos sobre el grado de legitimidad de un ente político determinado es el de los gobernados (¿qué es lo que explica que las personas obedezcan los mandatos de sus gobernantes?). Echando mano de una simplificación podemos afirmar que la legitimidad contiene las razones de la obediencia porque constituye la expresión de una adhesión subjetiva (a partir de un juicio valorativo) a los mandatos de quien gobierna. Parafraseando a Rousseau podemos decir que la legitimidad permite al poderoso mantenerse en el poder, gobernar, porque es el ingrediente que transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber.⁵ De nuevo reaparece la doble cara de la fórmula: la gobernabilidad depende de la

³ En un sentido similar, *cfr.* Báez, C., *op. cit.*, nota 1, p. 34.

⁴ *Cfr.* Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

⁵ *Cfr.* Rousseau, *El contrato social*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, capítulo III.

capacidad del poderoso para mantener el orden eficazmente pero ello sólo dura en el tiempo cuando los gobernados reconocen la legitimidad de sus mandatos.

Por esta ruta llegamos al otro concepto que corona la ecuación: la estabilidad. Llamamente se puede afirmar que un sistema es estable cuando dura en el tiempo, cuando perdura. Podemos afirmar que la gobernabilidad, la combinación de eficacia en la capacidad de gobierno y legitimidad de los mandatos, es una condición necesaria para lograr la estabilidad del sistema y ésta es una cualidad que sólo puede verificarse empíricamente.⁶ Sabemos que un ente político es estable cuando, descriptivamente, podemos acertar su duración a lo largo del tiempo. Pero esta durabilidad no debe suponer inmodificabilidad, rigidez. Por el contrario, los sistemas estables son aquellos sistemas flexibles con capacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias que la realidad (en este caso políticas) le van exigiendo. Ernesto Garzón Valdés advierte que dicha capacidad de adaptación debe probarse como una condición para decretar la estabilidad del sistema pero que está última sólo se verificará cuando las modificaciones operadas sobre el mismo no implicaron una alteración de su identidad.⁷ Esto significa que un sistema es estable cuando perdura en el tiempo, adaptándose a las nuevas circunstancias que la realidad le impone, pero sin perder los rasgos que le dan identidad. El reto para quien pretende examinar la estabilidad de un sistema político determinando radica en desentrañar los elementos que lo identifican para poder verificar si perduran en el tiempo.

A partir de las premisas anteriores es oportuno juntar los diferentes conceptos que han ocupado nuestra atención. Para ello resulta útil la siguiente frase de Antonio Camou:

De este modo, eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un “círculo virtuoso” de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos, mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generarían, por el contrario, un “círculo vicioso” que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.⁸

⁶ Cfr. Garzón Valdés, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

⁷ *Ibidem*, pp. 14-44.

⁸ Cfr. Camou, A., voz “Gobernabilidad”, *Léxico de la política*, cit., nota 2, p. 285.

Pero antes de continuar debemos advertir que el “círculo virtuoso” del que habla Camou no nos dice nada relacionado con las características específicas del sistema de referencia. Únicamente sabemos que se trata de un sistema (eficaz) que ha logrado perdurar (establemente) porque alcanzó un equilibrio entre el nivel de demandas de los gobernados y la (capacidad) de respuesta (legitima) por parte de los gobernantes. Pero el tipo de relación que existe entre los que mandan y los que obedecen, la orientación (autocrática o democrática) del flujo del que emanan los mandatos, el límite de frontera que existe entre los poderes y los derechos, el confín entre la esfera de lo público y el terreno de lo privado, etcétera, son variables independientes. Tenemos otra premisa teórica relevante: en principio, la gobernabilidad es un atributo compatible con sistemas de la más variada naturaleza. Su opuesto, la ingobernabilidad, también amenaza a todos los sistemas.

III. OTRA DISTINCIÓN PERTINENTE

Ya sabemos que la gobernabilidad es una cualidad que se mide gradualmente a partir de un determinado patrón de referencia (la evolución histórica del propio ente político bajo análisis, la situación de otros entes similares, un arquetipo ideal). También sabemos que es un concepto complejo que se guarda una estrecha relación con otras nociones controvertidas: eficacia, legitimidad, estabilidad. Pero aún no hemos despejado otra cuestión difícil: ¿cuáles son las entidades sobre las que es oportuno emitir un juicio de (in)gobernabilidad? Hasta ahora, deliberadamente, he utilizado con insistencia los sustantivos “ente político” o “sistema” para salvar la cuestión pero también he adelantado que, en principio, podemos hablar de “Estados”, “régimen” o “sociedades” (in)gobernables. Es el momento de intentar una reflexión aclaratoria.

Decimos que un gobierno es débil, ineficaz, incompetente pero no tiene sentido afirmar que es ingobernable. Dado que gobernar (administrar recursos públicos para alcanzar objetivos colectivos) es la función de los “gobiernos” (del conjunto de personas, órganos e instituciones que ejercen el poder político) sería apócrifa afirmar que el gobierno de un país atraviesa una crisis de gobernabilidad. En todo caso, se puede afirmar que la ingobernabilidad amenaza al Estado, al régimen y/o a la sociedad de dicho país a causa de la incapacidad o ineficacia del gobierno y/o por

la ilegitimidad de sus mandatos. En este sentido la (in)capacidad de los gobiernos es la causa de la (in)gobernabilidad pero esta última impacta en otras entidades. Aunque las fronteras analíticas son movedizas, en principio, la (in)gobernabilidad es un atributo propio de los Estados, los régímenes o las sociedades. Pero aquí no terminan las distinciones: una cosa es advertir que el Estado haitiano a traviesa una crisis de gobernabilidad, otra distinta es señalar que el régimen (democrático) venezolano está asechado por la ingobernabilidad y una más es sentenciar que la sociedad boliviana es ingobernable. En los tres casos el atributo gobernable/ingobernable tiene alcances e implicaciones diferentes.

Comencemos por la entidad política más amplia y compleja: el Estado. En este caso el elemento fundamental para analizar la pertinencia de atribuir el carácter de (in)gobernable es la legitimidad. Y, en términos modernos, la legitimidad de un Estado depende del consenso de los ciudadanos en torno a la justificabilidad de sus mandatos. Desde el pensamiento contractualista aprendimos que la condición de existencia de un Estado determinado, que permite concentrar el poder político en las manos de un complejo aparato administrativo, es el acuerdo voluntario entre los individuos que están sometidos a su potestad. La estabilidad de un Estado, su duración en el tiempo, depende de la confirmación generalizada de ese pacto fundador. Ciertamente existen otras causas por las que un Estado puede desaparecer (una guerra, un proceso de integración, un pacto federal, etcétera) pero, desde el punto de vista del problema que nos ocupa, un Estado enfrenta una crisis de gobernabilidad cuando se ha roto el consenso que lo sustenta. La teoría liberal que tiene su origen en el pensamiento de John Locke propone que la causa principal que justifica la ruptura del pacto es la violación (por interferencia u omisiones estatales) de los derechos fundamentales individuales. A partir de entonces la función del Estado no será, como sugería Hobbes, únicamente la de brindar seguridad y paz social. Podemos afirmar que, en la modernidad, cuando las instituciones (políticas y jurídicas) estatales no cumplen también con la función elemental de garantizar los derechos individuales que justifica su existencia, las personas tienen el derecho de resistir a sus mandatos y de desconocer sus instituciones. En un caso similar las instituciones estatales han perdido su legitimidad por lo que se verifica una situación de ingobernabilidad que amenaza la estabilidad del Estado, su viabilidad futura.

Sí, en cambio, lo que indagamos es el grado de gobernabilidad de un régimen político (entendido en sentido *laxo* como un “sistema político”) tenemos que ajustar la perspectiva de nuestro análisis. Un Estado puede gozar de estabilidad y, sin embargo, el régimen político encontrarse amenazado. Ciertamente, como ya adelantaba, la causa de la crisis puede encontrarse en la incapacidad del gobierno en turno para responder a las demandas ciudadanas, pero el impacto de esa carencia de capacidad impacta sobre el régimen (democrático o autocrático) vigente. Me parece que en este contexto pueden explicarse algunas de las llamadas transiciones políticas desde regímenes democráticos a regímenes autocráticos (y sus respectivas versiones más o menos absolutistas) y viceversa. Los Estados chileno, argentino, brasileño, uruguayo, etcétera, no dejaron de existir cuando vinieron los golpes de Estado que arrasaron con la democracia (lo mismo vale para la posterior restauración de esta forma de gobierno); el Estado mexicano sobrevivió sin mayores sobresaltos a la desaparición del sistema de partido hegemónico y su reemplazo por un sistema de democracia competitiva y así sucesivamente. Estos cambios son complejos y no dependen de una única variable pero no es forzado afirmar que el fantasma de la ingobernabilidad (real o aparente) gravitó en muchas de esas transformaciones. Pero, además, aplicada a los regímenes políticos, la variable (in)gobernabilidad no es del todo externa a los mismos dado que podemos afirmar que un tipo de régimen es más gobernable que otro (al menos bajo determinadas circunstancias) y, en esa misma medida, que algunos tipos de régimen son más estables que otros.

Recapitulando: cuando el equilibrio entre la capacidad del sistema para procesar eficazmente las demandas ciudadanas se rompe, puede materializarse una crisis de gobernabilidad que arrase con el régimen político vigente pero ello no necesariamente implica que la viabilidad del Estado se encuentre amenazada. La inestabilidad del primero no arrasaría con la estabilidad del segundo. En un supuesto similar cambiarán las reglas para acceder y administrar el poder político, se buscará reestablecer el equilibrio entre demandas ciudadanas y respuestas gubernamentales (disminuyendo la intensidad de las primeras y/o aumentando la efectividad de las segundas), probablemente cambiará (una parte de) la clase política, etcétera, pero el consenso que da origen al Estado resistirá la transformación. Algunos podrán sostener que al cambiar radicalmente la forma de gobierno cambió también la identidad del Estado por lo que no

procede sancionar su continuidad pero, para fines analíticos es difícil negar la diferencia que existe, por ejemplo, entre la desaparición de Yugoslavia y el cambio de régimen político en Serbia tras la caída de Milosevich. En un caso se extinguió un Estado; en el otro se verificó un cambio de régimen.

Si nos colocamos del otro lado de la fórmula descubrimos que, en principio, también parecía pertinente hablar de sociedades más o menos (in)gobernables. Pero, como sucede con los gobiernos, también en este caso la “(in)gobernabilidad” no es propiamente atribuible a la sociedad sino que impactará en otras entidades (el régimen y/o el Estado). Ciertamente, el grado de complejidad social es una variable que nos previene de la heterogeneidad e intensidad de las demandas que exigirán una respuesta por parte de las instituciones políticas y, en este sentido, es un factor relevante cuando indagamos el tema de la (in)gobernabilidad de un Estado o de un régimen. De hecho, parece atinado sostener que una sociedad pequeña y homogénea, sin grandes desigualdades sociales, monolingüística, monocultural y sin conflictos religiosos es más susceptible de ser gobernada que una sociedad compleja, multicultural, desigual, plural, etcétera. No sin simplificaciones y algunas forzaduras el ideal ateniense evoca esa imagen de sociedad perfecta en la que el gobierno constitúa una expresión armónica de las aspiraciones comunitarias. El pensamiento utópico desde la Grecia clásica hasta nuestros días, antes de atender el problema del diseño de las instituciones, ha apostado por la construcción de la sociedad perfectamente “gobernable”. Cuando Rousseau se resignaba ante el hecho de que una democracia verdadera “nunca ha existido y nunca existirá”⁹ porque se trataba de un gobierno para los dioses, pensaba en la dificultad de encontrar un Estado pequeño en el que el pueblo pudiera reunirse con facilidad y los ciudadanos pudieran conocerse mutuamente; en donde prevaleciera la simplicidad de costumbres que evitara las discusiones espinosas y el enfrentamiento de intereses y, en el cual tuviera vigor la igualdad de fortunas y de condiciones.¹⁰ La lógica es simple y no pierde vigencia: si las tensiones sociales son múltiples, las demandas encontradas y las diferencias profundas, entonces, se restringe la capacidad del gobierno para responder eficazmente a las expectativas sociales. Y, como sabemos, a menor capacidad de

⁹ *Cfr.* Rousseau, *op. cit.*, nota 5.

¹⁰ *Idem.*

respuesta a las demandas de los gobernados por parte de los gobiernos, mayor ingobernabilidad y, eventualmente, inestabilidad (del régimen o del Estado). Pero, como ya se advertía, el juicio de (in)gobernabilidad no se recae rigurosamente sobre la sociedad sino —a partir de la misma— sobre el régimen y/o el Estado.

IV. EL CONCEPTO EN EL DEBATE CONTEMPORÁNEO

Aunque el problema es viejo, el concepto es relativamente reciente.¹¹ Es atinado suponer que el reto de encontrar un equilibrio entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales ha sido una constante en la historia de las sociedades políticas: dado que la finalidad última de los grupos gobernantes es, ha sido y seguirá siendo mantenerse en el poder, resulta lógico concluir que la búsqueda de la estabilidad a través de la eficacia en la acción de gobierno sea, desde siempre, un ingrediente presente en las cavilaciones de quienes estudian o practican la actividad política. Sin embargo, también es cierto que desde la década de los setenta del siglo XX el problema de la gobernabilidad se reconfiguró en el ámbito de los (relativamente recientes) Estados constitucionales con regímenes democráticos y sociedades complejas. De esta forma, el viejo problema se replantó en contextos sociopolíticos inéditos para la historia del pensamiento y de las institucionales políticas.

La explicación de este resurgimiento del tema es, en realidad, sencilla: las democracias constitucionales de la posguerra y sus pares de mayor abolengo (pienso sobre todo en los Estados Unidos de América y en el Reino Unido) entraron a la década de los setenta cargando problemas que amenazaron su estabilidad. Los cambios culturales de los años sesenta, las profundas transformaciones del escenario internacional (que supone una creciente interdependencia entre los Estados), las enormes expectativas apostadas en la era de la democracia, los costos del Estado del bienestar (que contribuyeron a generar una crisis fiscal), la pluralidad social, etcétera, pusieron a prueba la capacidad de los gobiernos democráticos para enfrentar y atender eficazmente las demandas sociales. De esta forma, el concepto de gobernabilidad y su contrario, la ingobernabilidad, no (re)surgen como preocupaciones académicas en abstracto sino

¹¹ En este mismo sentido, *cfr.* Pasquino Gianfranco, voz “Governabilità”, Bobbio *et al.* (coords.), *Dizionario di politica*, Milán, Editori Associati, 1990, p. 456.

que responden a la necesidad de explicar y administrar problemas concretos y crecientes. Las sociedades democráticas y los régimenes democráticos estaban resultando difíciles de gobernar. Por ello, era urgente contar con un diagnóstico y con un plan de acción viable y ejecutable que salvara la identidad de los Estados y, en la medida de lo posible, de sus régimenes políticos (democráticos). Con esta finalidad, entre otros esfuerzos menos reconocidos, se conformó una Comisión Trilateral para la elaboración de un informe (*report*), que fue realizado por M. Crozier, S. Huntington y J. Watanuki.¹² Más allá de los pormenores del documento y de las múltiples reacciones que provocó, lo relevante es que la discusión en torno al problema de la gobernabilidad comenzó a considerarse desde la complejidad de un tipo de régimen y de sociedad concretos: los democráticos.

¿Cómo recuperar la gobernabilidad sin perder a la democracia? O, con un cierto matiz: ¿cómo lograr que las democracias sean gobernables? Son preguntas que, desde entonces, no han perdido vigencia. Algunos estudiosos y no pocos políticos creyeron encontrar la respuesta en la reducción del Estado (dejando que el capitalismo viniera a rescatar a la democracia); en sentido contrario, otros tantos, concluyeron que el binomio democracia/capitalismo encierra una contracción que solamente puede subsanarse mediante intervenciones estatales en áreas estratégicas para evitar la concentración de la riqueza y procurar servicios sociales que ayuden a combatir las desigualdades. Entre ambos extremos es posible encontrar e imaginar múltiples alternativas pero el diagnóstico de fondo permanece constante y uniforme: los gobiernos que resultan de régimenes democráticos enfrentan dificultades para responder eficazmente a la cantidad de demandas y exigencias que provienen de sociedades complejas, plurales y (más o menos) participativas. Además, las expectativas que despiertan los régimenes democráticos son muchas y esto eleva los posibles rangos frustración. Bobbio, con su habitual claridad, resumió en una fórmula el nudo del brete: al contrario de lo que sucede con las autorocracias, las democracias permiten que la(s) demanda(s) sea(n) fácil(es), pero la(s) respuesta(s) difícil(es).¹³

¹² Se trata del trabajo *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to Trilateral Commission*, cit., nota 1.

¹³ Cfr. Bobbio, Norberto, *Il futuro della democrazia*, Italia, Einaudi, 1984; también, del mismo autor, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.

La advertencia bobbiana nos podría conducir por el atajo de las conclusiones aceleradas: si el problema viene con la democracia, lo que debemos hacer es acotarla. La intuición no carece de lógica. Si una parte del problema es el exceso de demandas, lo que se requiere es dificultar su articulación, obstruir su procesamiento y evitar su formulación. Los propios redactores del informe de la Comisión Trilateral evidenciaron sus inclinaciones en ese sentido y no son pocos los estudiosos que los han secundado.¹⁴ El problema de estas “soluciones” (que, en realidad son sólo aparentes) es que, cuando le damos prioridad a la gobernabilidad sobre la democracia, como si se tratara de conceptos (e ideales) contradictorios, corremos el riesgo de sacrificar el bien mayor. La apuesta encierra una triste paradoja: buscando salvar la gobernabilidad y la estabilidad del Estado, tenemos que asfixiar los canales sociales y de representación por los que se expresa la democracia y, con ello, podemos la daga en el cuello del régimen democrático en su conjunto.

Entonces, todo indica que debemos voltear hacia el otro lado de la ecuación: si la democracia produce inevitablemente un gran número de demandas, necesitamos aumentar la capacidad de respuesta por parte del gobierno. Solo de esta forma será posible alcanzar la gobernabilidad sin perder a la democracia. Suena bien; pero todo fuera como enunciar la fórmula. En realidad se trata de una operación de la mayor complejidad: ¿cómo pueden los gobiernos democráticos atender simultánea, eficaz y satisfactoriamente las múltiples demandas (muchas de ellos en conflicto recíproco) que permite exigir el sistema? Para moderar los ánimos basta con pensar en la dimensión económica del reto. Y no solamente en ello: el diseño institucional de los régímenes democráticos, la incorporación de la pluralidad en las diferentes instituciones de gobierno, la lógica misma de la separación y del contrapeso entre los poderes, la rotación periódica de los gobiernos, etcétera, implican inevitablemente obstáculos para la eficacia gubernamental.

Solo nos queda la alternativa salomónica: las soluciones deben buscarse en ambas partes de la fórmula. Por un lado, se requiere agregar las demandas, atender las desigualdades que generan conflictos entre intere-

¹⁴ Huntington, por ejemplo, afirmó que “la gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre la autoridad de sus instituciones de gobierno y la fuerza de sus instituciones de oposición” concluyendo que el reto consistía en desminuir la fuerza de las segundas. *Cfr. The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to Trilateral Commission*, cit., nota 1.

ses encontrados, identificar objetivos comunes; por el otro, hace falta un gobierno técnica y políticamente capaz, dispuesto a negociar para alcanzar consensos, que cuente con una agenda diseñada a partir de las demandas prioritarias, con recursos suficientes y montado sobre estructuras estatales sólidas. El mejor de los mundos: más democracia y mejor gobierno. Las dificultades saltan a la vista y, en un cierto sentido, representan la sumatoria de los problemas que enfrentan las otras dos alternativas extremas. Sin embargo, esta tercera opción tiene una virtud de la que las otras adolecen: es política y moralmente deseable. La búsqueda de los equilibrios siempre ha sido uno de los ideales más difíciles de alcanzar y, sin embargo, cuando se trata de administrar eficientemente un régimen tan complejo como la democracia, parece ser la única ruta digna de exploración. De lo contrario podemos terminar sacrificando la democracia para salvar la gobernabilidad o, en el otro extremo, caminar hacia el abismo de lo ingobernable abrazados de la bandera democrática. Opción, esta última, que también terminaría arrasando con el régimen democrático.

V. UN VISTAZO HACIA LATINOAMÉRICA

Latinoamérica cuenta con una ilustre tradición constitucional democrática. De hecho, nuestra región aportó una de las primeras Constituciones democráticas del mundo (la de Haití de 1801), la primera Constitución socialdemocrática de la historia (la mexicana de 1917) y durante la historia moderna ha sido cuna de juristas y estudiosos de la política de renombre internacional. Por si fuera poco, en la última década del siglo XX, se desató en varios países una epidemia de congresos constituyentes que produjeron cartas constitucionales “liberales, sociales y democráticas”: Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), República Dominicana (1994), Panamá (1994), Argentina (1994), Uruguay (1997), Ecuador (1998), Venezuela (1999). Sumando estas nuevas cartas constitucionales a las previamente vigentes se obtiene un saldo positivo: en los inicios del siglo XXI casi todos los países de la región cuentan con Constituciones democráticas (Cuba sería la excepción más relevante).

Sin embargo, los países latinoamericanos cultivan otra usanza que nubla el panorama: tradicionalmente los documentos constitucionales care-

cen de eficacia o vigencia efectiva. Lo que impera en la región, como señala Garzón Valdés, es “una adhesión retórica al marco normativo por parte de los detentores del poder y un permanente intento de recurrir a nuevas normas para contrarrestar el olvido o la violación de las existentes”.¹⁵ Es decir, históricamente, la realidad social y política de América Latina no responde a lo que dictan sus Constituciones. Éstas, como diría Pablo González Casanova, apenas tienen una “función metafísica”. Aquella máxima de “obedézcase pero no se cumpla” de la era colonial ha sobrevivido durante la etapa independiente. Por eso no es desatino afirmar que los países latinoamericanos tienen “Constituciones democráticas” pero no termina de convertirse en “democracias constitucionales”. El mejor camino para demostrar esta afirmación es observando la situación de los derechos fundamentales (de libertad, políticos y sociales) que son precondiciones y condiciones para la existencia efectiva del modelo democrático constitucional de la posguerra.¹⁶

Basten estas reflexiones para proponer otra premisa relevante: cuando volteamos hacia los países latinoamericanos e indagamos sobre sus instituciones políticas y la gobernabilidad de sus Estados y regímenes, debemos movernos con cautela. Es probable que el país legal y el país real caminen divorciados, que las sociedades sean más (o menos) democráticas de lo que las diferentes historias nacionales permitan suponer, que los regímenes políticos vivan travestidos de su opuesto, etcétera. Nuestra historia, para bien y para mal, es la historia de la apariencia y la simulación; del disimulo y lo carnavalesco. Sobre este terreno movedizo tenemos que construir las categorías que nos permitan orientar una reflexión que esté fundada en la realidad y no hilvanada en lo figurado. No olvidemos que solo hay algo peor que la ausencia de un diagnóstico: un diagnóstico equivocado.¹⁷ Para restringir el margen de error, observemos las entidades sobre las que hemos acordado que resulta atinente pronunciar un juicio de gobernabilidad: el Estado y el régimen latinoamericanos.

¹⁵ Garzón Valdés, E., *Derecho y democracia en América Latina*, en Carbonell, M. et al. (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002, p. 224.

¹⁶ Sobre la democracia constitucional, sus génesis conceptual, elementos y tensiones internas me permito remitir a mi trabajo: Salazar, Pedro, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

¹⁷ Cfr. Woldenberg, J., “Malos diagnósticos”, *Reforma*, 11 de noviembre de 2004.

VI. ¿CRISIS DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS?

Una pregunta tan amplia demanda una respuesta más profunda de la que puedo ofrecer en este espacio. Sin embargo, acotada al tema que nos ocupa, la interrogante puede ser abordada en forma breve y relativamente satisfactoria. Los dos últimos siglos han sido testigos de la ardua tarea de construcción de un conjunto de Estados que tuvieron que reinventar su identidad y edificar sus instituciones sobre los escombros de las respectivas luchas de independencia. La historia de Latinoamérica es la historia de un continente que hace cuentas con las ambigüedades y conflictos que dejó tras de sí el periodo colonial. Por lo mismo me parece que no es errado ubicar en las respectivas declaraciones o actos de independencia el momento simbólico en el que arranca el inicio de las formaciones estatales. La batalla por el reconocimiento del exterior y el control interno son los rieles que encauzaron la construcción, paulatina y azarosa, de las soberanías nacionales. En cuanto tales, los Estados latinoamericanos sólo comienzan a partir del momento en el que pueden declararse soberanos: independientes y autónomos frente a los desafíos externos y capaces para enfrentar las amenazas de desintegración interna. La búsqueda de una identidad compartida, en cada uno de los Estados latinoamericanos, se erige sobre el símbolo de una lucha independentista como común denominador. De hecho, en los (muchas veces) prolongados períodos de real ingobernabilidad (causa y efecto de sangrientas luchas intestinas), la restauración monárquica o la amenaza de fragmentación secesionista, aparecieron amenazantes. Cuando esto sucedió lo que estaba en tela de juicio era la viabilidad de los (respectivos) Estados en formación, su duración en el tiempo. La amenaza recaía sobre el evento que daba fundamento y origen a los (nuevos) Estados: su existencia como entidades independientes. En esos casos y en esos momentos, ante la ausencia de gobernabilidad, tenía sentido cuestionar la legitimidad y, por lo tanto, la estabilidad de los Estados.

Se antojaría afirmar que en los albores del siglo XXI el consenso estatal básico que sustenta a los países de la región no se encuentra (al menos no de forma generalizada) cuestionado: la independencia ha dejado de tener un valor simbólico para convertirse en un hecho indiscutible y las pulsiones separatistas son relativamente excepcionales. Pero, desafortunadamente, existen ilustres ejemplos que obligan a matizar la sentencia: Haití o Colombia resultan ejemplares. En el primer caso la ingober-

nabilidad es la regla, el tipo de régimen incierto, las instituciones ausentes y, por lo mismo, la propia existencia de un Estado es dudosa; en el segundo se ha ido perdiendo la premisa teórica fundamental para poder hablar de un Estado (el monopolio legítimo de la fuerza) y, por lo tanto, no hay legitimidad generalizada que valga ni estabilidad que cuente. También es verdad que la polarización social es la constante en otros Estados, Perú, Bolivia y Ecuador serían paradigmáticos, y que existe otra clase de amenazas que no deben soslayarse un poco en todas partes: concretamente las organizaciones criminales y algunos grupos armados que ponen en jaque el monopolio de la fuerza en las manos del Estado son dignos de atención y motivo de preocupación. El caso boliviano merece un comentario aparte: las pulsiones autonómicas de la provincia de Santa Cruz nos recuerdan que muchos de los estados de la región son el producto de acuerdos históricos muchas veces endebles sobre todo cuando persisten diferencias económicas que empujan hacia la dispersión. Para colmo, los peligros que amenazan a los Estados latinoamericanos, en cuanto tales, no provienen exclusivamente de pulsiones interiores.

En las últimas décadas se han venido materializando otra clase de desafíos para la gobernabilidad de los Estados latinoamericanos. Pienso en los retos que provienen del exterior, del nuevo orden mundial y su dinámica. Es incuestionable que la globalización ofrece innumerables oportunidades pero también es un hecho que la concentración de los poderes económicos (con sus enormes efectos políticos) en las manos de algunos grupos u organismos transnacionales y/o internacionales constituye una amenaza para los Estados más vulnerables. El tema es amplio pero exige un par de comentarios. Contrario a lo que muchos pensamos hasta hace poco tiempo, todo indica que el referente de organización política fundamental seguirá siendo el Estado nacional. Sin embargo, las condiciones internacionales en las que los Estados se están desenvolviendo no tienen precedentes y esto, paradójicamente, puede poner en jaque la estabilidad de los Estados más débiles. Esto es así porque los centros de decisión (sobre todo pero no solamente económica) están escapando a los circuitos estatales y, por lo mismo, muchas decisiones fundamentales se imponen de manera heterónoma (la reciente crisis Argentina, que puso en crisis al régimen pero también al Estado, es un ejemplo paradigmático). Si este proceso se agudiza, el consenso que sustenta a muchos Estados puede tambalearse porque éstos dejarán de ser el referente institucionalizado para procesar las demandas sociales: la incapacidad de respuesta estará

predeterminada. ¿Porqué habremos de someternos a un orden estatal que no tiene la capacidad de responder a nuestras demandas fundamentales? El símbolo mismo de la independencia fundadora puede desdibujarse.

Así las cosas, en esta dimensión estatal, el tema de la gobernabilidad de los países latinoamericanos, aunque parezca paradójico, también (y quizá sobre todo) debe ganarse en el terreno de las instituciones internacionales. Los eventos internos que pueden llegar a amenazar la paz social exigen una planeación estratégica de largo aliento y, en el momento histórico actual, esto significa voltear al mundo para encontrar las palancas que permitan garantizar los derechos de las personas. De lo contrario, se impondrán las voces que, de un lado o del otro, coquetean con el uso de la fuerza y ello, para todo efecto práctico, significaría que la paz se habrá perdido. La clave está en recuperar el sentido moderno de los pactos constitucionales democráticos que han dado un nuevo rostro a los Estados latinoamericanos para recobrar el sentido del acuerdo fundador. Y el núcleo de ese acuerdo prometedor son los derechos fundamentales individuales. Una diplomacia moderna e inteligente debería apostar ya no por la soberanía y la independencia sino por la carta de los derechos como piedra de toque de las relaciones internacionales. Permitir que imperie la ley del más fuerte en el ámbito internacional es abrir la puerta para su importación en el nivel interno. Detrás del argumento existe mucho más realismo del que puede parecer: si los Estados latinoamericanos no logran colocar los derechos fundamentales en el centro de la agenda internacional, si no pueden garantizar que éstos sean el eje de sus acuerdos con el resto del mundo, asistirán a la erosión del consenso que los sustenta. Esto es así porque serán materialmente incapaces de atender las demandas sociales más elementales. Por ello, en la garantía de los derechos radica el sentido contemporáneo de la independencia, el núcleo del pacto fundador y la condición de la gobernabilidad y de la estabilidad estatales.

VII. LA INGOBERNABILIDAD: UNA AMENAZA PARA LOS REGÍMENES (DEMOCRÁTICOS) LATINOAMERICANOS

Ya lo sabemos: la ingobernabilidad es una cuestión de grados que puede amenazar a cualquier clase de régimen político. También sabemos que la propia naturaleza de los sistemas democráticos (que permite muchas demandas y dificulta las respuestas) entorpece su funcionamiento.

Asimismo, tenemos que los regímenes democráticos despiertan grandes expectativas que pueden ser foco de profundas decepciones. En Latinoamérica encontramos el laboratorio ideal para confirmar cada una de estas afirmaciones. Pero, para hacerlo, primero debemos reconocer que, en términos generales y al menos en su dimensión formal,¹⁸ en las últimas décadas la democracia ha regresado al mapa del continente. Reconozcamos también que la “ola democratizadora”¹⁹ ha sido celebrada con entusiasmo dentro y fuera del continente. Y, por lo mismo, aceptemos que enfrentamos una coyuntura histórica inédita para consolidar y normalizar esta forma de gobierno en (al menos en la mayoría de) los países de la región latinoamericana. Si queremos valorar el grado de (in)gobernabilidad de las democracias latinoamericanas, primero, debemos aceptar que en los países de la región existen regímenes democráticos.

Pero no cantemos victoria: todas las encuestas dignas de ser consideradas anuncian un desencanto prematuro de los ciudadanos latinoamericanos alrededor de las instituciones democráticas. Me limito a rescatar un dato ampliamente difundido: el 52% de los habitantes de la región declara su disposición a perder libertades políticas a cambio de mayores factores económicos.²⁰ Si gobernabilidad significa equilibrio entre demandas y respuestas la cifra es, por sí sola, contundente. Pero también es reveladora: la principal amenaza para las nuevas democracias tiene nombre y apellido: se llama pobreza y se apellida desigualdad. Tenemos una parte importante del diagnóstico y eso no es poco. Pero antes de reflexionar sobre las causas sociales que (al menos en parte) explican la crisis de legitimidad que amenazan a las flamantes democracias latinoamericanas, detengámonos en otros problemas de naturaleza política que abonan en esta dirección.

Por un lado existen problemas estructurales de urgente resolución. Como sabemos, los sistemas democráticos conllevan dificultades para procesar las demandas ciudadanas pero, en algunos países, los diseños

¹⁸ Los debates sobre la pertinencia de calificar como democráticos a los regímenes que apenas han instaurado las reglas procedimentales propias de la democracia electoral han recobrado actualidad. De hecho muchas voces autorizadas han calificado a los regímenes latinoamericanos como «democracias aparentes» o «de baja intensidad», entre otros calificativos. Sobre el particular me permito remitir a mi trabajo: “La transición incomprendida” publicado en el número de agosto de 2004 de la revista mexicana *Nexos*.

¹⁹ La referencia obligada es Huntington, S., *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1998.

²⁰ El dato es del Latinobarómetro 2003.

constitucionales heredados de los períodos autoritarios contribuyen a dificultar las cosas. Este es el caso, por ejemplo, de México. En este país la pluralidad política no ha logrado fluir por la tubería institucional establecida por la Constitución que se caracteriza por un fuerte presidencialismo. Desde que las instituciones electorales democráticas mexicanas se han venido afirmando, las urnas han arrojado Congresos divididos que conducen al régimen mexicano por el camino de la parálisis. En este escenario, que no es exclusivo de México, la ingobernabilidad amenaza al régimen como un abrazo mortal: al país le urgen demandas estructurales (muchas de ellas específicamente políticas) que no pueden materializarse a través de las estructuras vigentes. Y, si las reformas no llegan, los gobiernos se ven incapaces de atender las demandas de la ciudadanía y, por lo tanto, es previsible que la democracia como régimen político sea consumido por la ingobernabilidad. Ineficacia que ahorca, inestabilidad que mata.

Por otro lado y como un perverso ingrediente adicional tenemos que los actores políticos dominantes no alcanzan a entender y/o aceptar las implicaciones y el funcionamiento del juego democrático. La cultura de las clases políticas latinoamericanas se fraguó al calor del autoritarismo y no acierta a superar sus códigos verticales. Diálogo, acuerdo, consenso, pacto, entre otros sustantivos, están fuera de su lenguaje y de su agenda estratégica. Recuerdo, por ejemplo, que Felipe González, el ex presidente del gobierno español, ante la crisis que azotó a Argentina en los primeros años del siglo XXI, concluyó que el problema de fondo era un problema de “clase política”. Más allá de las polémicas intenciones del ex líder socialista de España al inmiscuirse en el temporal austral,²¹ lo cierto es que su diagnóstico no carecía de tino. La falta de visión de largo plazo, de responsabilidad histórica y de vocación democrática azota a los partidos y gobernantes de la región latinoamericana. Volvamos al caso mexicano: es cierto que el diseño institucional plasmado en la Constitución dificulta el logro de los acuerdos políticos que permitan las reformas estructurales pero también lo es que cualquier arreglo institucional puede ser superado cuando existe voluntad por parte de los miembros de la clase política. Valga un botón de muestra: en su lucha para ingresar a

²¹ Desde la indignación legítima muchas voces denunciaron que la única preocupación del ex jefe de gobierno español era salvaguardar los intereses económicos de su país en el Estado latinoamericano. Una prueba más de la vulnerabilidad que acosa a los Estados de la región en el mundo globalizado.

Europa, Turquía, en apenas tres años (2002-2004) ha cambiado 40 artículos de su Constitución y diversas leyes secundarias: abolió la pena de muerte; consagró la libertad de expresión, el respeto a la pluralidad lingüística y la igualdad de sexos; acotó los poderes del ejército; despenalizó el adulterio, decretó la *tolerancia cero* con los torturadores y reformó radicalmente su sistema penitenciario. La sociedad turca aún tardará en asimilar las reformas políticas y económicas; pero los cambios están ahí, modernos y prometedores. La lección es doble: no existe horizonte político inconquistable y la ruta de las reformas instituciones puede ser revolucionaria. Sólo hace falta un objetivo común y una clase política a la altura de sus circunstancias.

En cambio y, por el contrario, los regímenes democráticos de (muchos de) los países de Latinoamérica están manifestando síntomas de ingobernabilidad dada la incapacidad de los actores políticos para acordar reformas a las instituciones estatales y en otras áreas estratégicas. En este caso, desde esta perspectiva, la responsabilidad no es exclusiva de los gobiernos: toda la clase política se encuentra superada por una exigente agenda que no es capaz de procesar. Aunque los Estados latinoamericanos resistan, la estabilidad de los regímenes democráticos recién (re)instaurados en la región puede verse azotada por la ineficacia. Y después del derrumbe resurgirán los promotores de los regímenes autocráticos que, prometiendo la gobernabilidad perdida, buscarán como siempre echar raíces.

VIII. PARA CONCLUIR: LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL PROBLEMA

No es necesario extenderse demasiado: el principal problema de los países Latinoamericanos es el rezago social. Pobreza y desigualdad atraviesan la región como jinetes de un Apocalipsis que no ha terminado de llegar pero que siempre ha Estado presente. Nuestras sociedades son la antítesis del modelo de sociedad que imaginó Rousseau cuando delineó su República democrática. Y el verdadero problema no radica, como muchos sostienen, en las diferencias étnicas, lingüísticas o culturales. Al menos no principalmente. Dichas diferencias son perfectamente superables (como lo demuestra, por ejemplo, el camino hacia la constitucionalización de Europa) si atendemos el problema de fondo: la desigualdad social. El abismo económico y educativo (que no cultural) que separa a unas personas de otras, al interior de cada país y a lo largo y ancho del

continente, es la causa principal de la ingobernabilidad que azota a los régímenes democráticos y que asecha a las instituciones estatales. Son evidentes las demandas encontradas que esto supone (existen latinoamericanos del primer mundo que coexisten con latinoamericanos del infra-mundo), las tensiones sociales que genera y, sobre todo, la injusticia que implica. Injusticia que erosiona (al menos ante millones de personas) la legitimidad del pacto que funda al régimen y al Estado. Sin una vida digna no tiene sentido pensar en términos de derechos. Y los derechos, que cuando son efectivos, constituyen la única base de igualdad en una sociedad democrática. Por ello, hasta que un mínimo de derechos sociales no sea efectivamente garantizado para todos los habitantes de la región, seguirá pareciendo una broma triste y sarcástica hablar de derechos de libertad y de derechos políticos en amplias franjas del territorio latinoamericano.

Mientras nuestras sociedades sean el reino de la desigualdad (económica, social, *de facto* jurídica) seguirán siendo cuna de la violencia, civil o política, privada o estatal. La gobernabilidad que debemos buscar, la que exige un Estado democrático de derecho, tiene que ver con la solidaridad, la corresponsabilidad, el sentido de lo público, la tolerancia y el contacto interpersonal y no con el uso de la fuerza pública, la fortificación de lo privado, el aislamiento interpersonal, la envidia y la desconfianza. Ciertamente el Estado tiene la obligación de garantizar la paz social. Pero el camino para hacerlo no es restringiendo libertades y enseñando los dientes. Todo lo contrario: la única manera de proteger los derechos de unos cuantos es garantizando los derechos de todos. Empezando por el mínimo de derechos sociales que permitan tener una vida digna, como miembros activos de su sociedad, a las nuevas generaciones de los que nada tienen. Para decirlo con una idea de Norberto Bobbio: lo que hace falta en América Latina, si se aspira a garantizar la gobernabilidad propia de los Estados democráticos de derecho, es una “verdadera revolución copernicana” en la que los derechos de los individuos sean el fundamento y el fin de los aparatos de gobierno.

IX. BIBLIOGRAFÍA

BACA OLAMENDI, L. *et al.* (comps.), *Léxico de la política*, México, FLACSO, SEP-CONACYT-Henrich Böll Stiftung-Fondo de Cultura Económica, 2000.

BÁEZ, C., *Estado y gobernabilidad en México*, tesis de maestría, México, UNAM, 2004.

BOBBIO, N., *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999.

———, *Il futuro della democrazia*, Italia, Einaudi, 1984.

——— *et al.* (coords.), *Dizionario di politica*, Milán, Editori Associati, 1990.

CARBONELL, M. *et al.* (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002.

CROZIER, M. *et al.*, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press, 1975.

GARZÓN VALDÉS, E., *El concepto de Estabilidad de los sistemas políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987

HUNTINGTON, S., *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1998.

ROUSSEAU, J. J., *El contrato social*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

SALAZAR, P., *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

———, “La transición incomprendida”, *Nexos*, núm. 320, agosto de 2004.

WEBER, M., *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

WOLDENBERG, J., “Malos diagnósticos”, *Reforma*, 11 de noviembre de 2004.