

**LA NATURALEZA Y LAS CONDICIONES DE  
GOBERNABILIDAD EN PAISES CON  
INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES NO  
CONSOLIDADAS**

El Subdirector del CALEN

Coronel

JUAN J. PIOLI

*El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.*

## **LA NATURALEZA Y LAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD EN PAISES CON INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES NO CONSOLIDADAS**

A los efectos de evitar la vaguedad y la ambigüedad, dos aspectos disfuncionales del lenguaje, y para enmarcar esta ponencia dentro de un contexto de responsabilidad teórica, cabe indicar primero, el concepto que reconocemos y recogemos de “*governabilidad*”.-

Siguiendo, en términos generales, a Tula y Di Tella, definimos la gobernabilidad como aquella situación en la cual existe un control institucional y político del cambio social, mediante la orientación del proceso de cambio y el manejo de las variables intervinientes en ese proceso.-

Así definida la gobernabilidad, permitiría que el gobierno diseñe los objetivos y ejecute las políticas que procuren su consecución.-

Esta definición de gobernabilidad permite también descubrir una vertiente sociológica, tan importante -si no más- que esta perspectiva más bien politológica que abordamos aquí.-

Definida la gobernabilidad y aclarado el enfoque que haremos en esta exposición cabe formular algunas precisiones preliminares.-

Una premisa que puede parecer obvia: acotaremos esta ponencia a la situación de los regímenes caracterizados como poliarquías (aún imperfectas), es decir regímenes donde se procura maximizar - efectivamente- la “*liberalización*” (entendida como debate público) y la “*representación*” (considerada como participación popular).-

Al decir “*efectivamente*” excluimos aquellos regímenes en los que la democracia sólo vive en la retórica de los gobernantes pero no aparece en el ámbito factual más que como rescoldo de una esperanza ciudadana que se extingue o como retoños permitidos pero mutilados, tendientes no a florecer sino a agostarse suavizando las aristas más oprimentes del régimen.-

Aceptando aquella formulación dahliana, nos referiremos a la gobernabilidad en aquellos regímenes en los que una ciudadanía ampliada tiene la oportunidad de formular sus preferencias y manifestarlas, recibiendo del gobierno una igualdad de trato en la ponderación de las mismas.-

La habilitación efectiva de tales oportunidades implica la vigencia de las garantías institucionales enunciadas por Dahl: libertad de asociación, de expresión, de voto y de competencia electoral, diversidad de fuentes de información, elecciones imparciales y libres e instituciones que aseguren que las políticas instrumentadas dependen de las formas de expresión de las preferencias.-

Formuladas estas consideraciones preliminares, abordaremos algunos aspectos relevantes para la gobernabilidad, entendiendo que, ante la distorsión de aquellos, queda irremediablemente alterada la capacidad del estado para asumir el control institucional y político del cambio social.-

En primer lugar, hay factores exógenos asociados al proceso de globalización, incluyendo la acción de los “*mass media*”, que inciden en la gobernabilidad.-

La globalización no es más que un nuevo rótulo para designar a un viejo fenómeno. Cuando las huestes de los pueblos bárbaros y semibárbaros de Europa pasaban bajo las horcas caudinas, no sólo estaban dando testimonio humillante de un revés militar, también representaban la aceptación tácita de un proceso globalizador que extendió la influencia de los césares de Roma a las lejanas comarcas de Mauritania y del reino de los Partos.-

Y en las tierras vírgenes de América, hace 500 años, apuntalados por la espada de los bizarros capitanes de España, desembarcó mucho más que el representante del rey y de la religión de la cruz; mucho más que extraños guerreros, montados en fantásticos vehículos de locomoción y de guerra, que habían dominado y aprisionado el poder del fuego y del trueno para matar a distancia.-

Ellos eran sólo la avanzada reluciente del largo brazo del Imperio... ni siquiera eran su sustancia.-

En realidad, lo que puso su planta en costa americana aquel 12 de octubre, viniendo desde el mar infinito, fue una globalización que se derramó por el continente y signó su destino siguiendo la traza de su paradigma: desde las ricas tierras donde campeaban las leyendas: el Potosí, la Sierra de Plata, la ciudad de oro de Manoa, el bosque de inciensos que Diego de Ordáz buscó en el Marañon, hasta las “*tierras de ningún provecho*”, nombre que designó con desprecio las tierras disfuncionales al criterio mercantil del imperio.-

Pero aquella globalización se expandió con lentitud metropolitana y los rincones de América tardaron muchas décadas -aún siglos- en recibir su impacto.-

Esta globalización, la que vivimos hoy, tiene otra dimensión en el espacio-tiempo; a diferencia de aquella se expande con velocidad de vértigo a casi todos los rincones del planeta, vehiculizada por los medios masivos de comunicación.-

Así, pautas culturales, modos de vida, nuevas tecnologías, transacciones comerciales, flujos financieros instantáneos, convulsionan la vida de las comunidades en cualquier parte del globo: así funciona la dinámica del sistema capitalista mundial.-

Entre aquellas globalizaciones y ésta, la diferencia más sustancial no está en el volumen del cambio sino en la “*aceleración*” del cambio; en la demanda de un hombre flexible y versátil que pueda aprehender la esencia del cambio y convivir con el cambio y vivir de la efímera vigencia del cambio.-

Los medios de comunicación, especialmente los visuales, transmiten a todo el orbe los avances de la ciencia y de la tecnología; desde el desarrollo inaudito del confort hasta la clonación de los seres, todo parece posible, y posible ahora.-

Pero, para mucha gente en los países en vías de desarrollo y para las minorías marginadas en los países industrializados, éstos son sólo sueños fugaces que mueren cada día, cuando despierta la realidad del hambre. Del cambio como oportunidad sólo perciben la estela evanescente de una alternativa imposible que pasó.-

Los gobiernos, llegados al poder como depositarios triunfantes de una esperanza popular largamente acariciada, se debaten, cuando los estadios de desarrollo prometidos no se alcanzan o se logran cuando los referentes iniciales están mucho más lejos aún, porque las velocidades del progreso son diferentes ya que vivimos -como dice Ianni- en la “*pluralidad de los tiempos*”.-

Las expectativas que se recogieron - y que tantas veces se estimularon - son generadoras, ahora, de frustraciones crecientes.-

Y alcanzar o retornar al poder, en estos casos, suele ser el motivo que dispare una nueva exacerbación de expectativas. Así se reinicia el ciclo perverso de la insatisfacción de las demandas; así, la sublimación de la utopía, el intento -siempre fútil- de darle corporeidad al ideal, vuelve insuficiente “*lo probable*” y más mezquino “*lo posible*”; ése es el primer episodio del vía crucis de las democracias aún no consolidadas y también de las arraigadas poliarquías si -como dice Sartori- “*la sociedad de las expectativas*” las torna deficitarias porque “*han perdido el guardián de la*

*hacienda*". *"Guardián que sería superfluo"* -continúa el cientista italiano- *"si no hubiera rateros"* y si no ocurriera que *"la sociedad de las expectativas disfruta de una generosidad que no aprecia"*.-

Aparecen aquí, entonces, destacados en relieve, algunos elementos que conviene analizar sucintamente: *"el rol de la oposición"* y *"el papel de la cultura política"*. Cuando las instituciones no están consolidadas estos elementos son particularmente importantes para el funcionamiento del sistema.-

Comencemos con un breve excursión sobre los problemas que puede presentar la oposición, ese fruto preciado de las democracias.-

Una primera situación generadora de crisis es la existencia de *"oposiciones antisistémicas"* o, para decirlo con los términos con que Sartori las definió hace casi cuarenta años, *"oposiciones ni responsables ni constitucionales"*.-

La casuística que daba cuenta de esta variante en la tipología de las oposiciones, era frecuente en el pasado siglo y, aunque ha perdido relevancia, sigue siendo una sombra trágica en los sistemas políticos no consolidados.-

Pero los problemas que afectan a la oposición no se agotan con este caso. Cuando la oposición es escasa, no tanto cuando es cuantitativamente escasa, sino cuando es cualitativamente insuficiente, deja de ser una alternativa diferente fundada y real y pasa a confundirse en los límites difusos del statu quo.-

En otro sentido también la fragmentación excesiva, es decir, la existencia de numerosas y pequeñas oposiciones, tampoco aporta al sistema una alternativa de cambio integral y coherente.-

El segundo aspecto a señalar es, como dijimos, la “*cultura política*” que definimos como el conjunto de actitudes, creencias, normas y valores compartidos por los miembros de un grupo y que están referidos a fenómenos políticos, en cierta forma integrando las definiciones de Landi y de Sydney Verba. Conviene aclarar en este punto, que aceptamos un concepto amplio, no restrictivo, de “*política*”, por lo que admitimos que el campo de la cultura política no se limita al estado, el gobierno, el sistema político y el cuerpo teórico que los sustenta. Por el contrario, más allá de ese ámbito estrictamente político, hay un campo de la realidad social más extenso, que permite y que requiere una perspectiva politológica de análisis, que no es exclusiva ni excluyente, pero que es pertinente y necesaria, para evitar las visiones hemipléjicas de los fenómenos complejos de la vida humana.-

Formuladas estas precisiones conceptuales, digamos que la consolidación de la democracia es un proceso, siempre abierto, nunca acabado, que procura acrecentar la estabilidad del sistema y prevenir y enfrentar, con éxito, las crisis. Es también, como ha dicho Linz, un estado en el cual los actores políticos principales consideran que no hay alternativas válidas para alterar las formas democráticas de acceso al poder.-

Aparecen aquí dos elementos relevantes: por un lado la aceptación del régimen por parte de la población y por otro el funcionamiento de las instituciones y ambos, están asociados a la idea de legitimidad y, a través de ella, de la satisfacción de las necesidades.-

Pero no basta con la legitimidad jurídica; para que una institución sea internalizada por la sociedad es preciso que esté legitimada ante ella y esto se logra no por un mero acto administrativo, sino por un complejo proceso de “*construcción social de la realidad*” que desarrollaron Berger y Luckmann, en el cual el cumplimiento de roles institucionales es fundamental. Las instituciones se encarnan en la experiencia de cada individuo por medio de “*roles*” y es a través de ellos que aquellas son internalizadas en la conciencia subjetiva de cada individuo.-

Fuera de este desempeño reiterado de roles, las instituciones no existen empíricamente, “*no tienen presencia real en la experiencia de individuos concretos*”.-

Aquí aparece entonces, desnuda en su cruda realidad, la honda dimensión del problema: las instituciones gubernamentales no consolidadas, que tampoco pueden cumplir cabalmente sus roles, se deslegitiman ante la sociedad.-

Los estados de América Latina tienen una historia política comparativamente corta que, en general, se vuelve inusitadamente larga cuando se la observa asociada, con harta frecuencia, a experiencias de desarrollo frustradas y frustrantes, esto es, instituciones fracasadas en el desempeño de sus roles específicos.-

Diversos ensayos explicativos de este fenómeno, desde las teorías de la dependencia -en su versión marxista ortodoxa y en su vertiente cepalina- hasta las más nuevas, que transfieren la responsabilidad causal a rasgos culturales inhibitorios de un ámbito funcional al desarrollo, han sido esgrimidas con éxito variable.-

Los efectos de esas crisis han incentivado en el contexto internacional, particularmente desde los organismos multilaterales de crédito, respuestas teóricas a los problemas que han sido aceptadas por muchos países, en puridad, sin una adecuación a las condiciones vernáculas que confieren a la situación de cada estado una insoslayable singularidad.-

Las soluciones recomendadas han girado en torno a la reducción del estado y en esos términos fueron aplicadas con dogmática rigidez, reduciendo a un estado que, amén de extenso, era esencialmente débil, incapaz de sostener siquiera las funciones que la ortodoxia liberal atribuye a un estado mínimo.-

En el cerno del problema no estaba el tamaño del estado sino su debilidad manifiesta, acentuada, en muchos casos, también por la extensión de aquél. Este error en la definición del problema centró la discusión en un punto equivocado: el debate no debió orientarse por la antinomia estatismo/antiestatismo, sino que debió seguir una guía más pragmática y, como sostiene Fukuyama, dilucidar “*cuando intervenir y cuando no, de qué modo y sobre qué asunto*”. Y esto no admite un modelo invariable, sino requiere una adaptación a las múltiples circunstancias que dan singularidad a cada episodio de la peripecia vital de cada país.-

Llegados a este punto de la exposición, conviene que nos formulemos esta pregunta que, en cierta forma, sintetiza los elementos centrales de la ponencia.-

En países con porcentajes de población pauperizada e indigente elevados y crecientes que, además, acentúan la percepción relativa de sus privaciones porque los medios visuales de comunicación les envían, incesantemente, las evidencias de la opulencia en sectores que ya consideran parte de la ajenidad; cuando esa brecha en la distribución se profundiza; cuando, en la “*sociedad de las expectativas*” las demandas - siempre proliferantes- no se satisfacen; cuando las instituciones que alimentaron las esperanzas de hacerlo no pueden cristalizarlas y, debatiéndose en la impotencia para cumplir sus roles, pierden la magra legitimidad que les restaba; cuando las sociedades se orientan hacia los “*valores de supervivencia*” -de los que habla Inglehart- y no hacia las virtudes de “*auto expresión*” que conducen a más democracia y a más desarrollo; cuando el acudir a regímenes populistas -no populares- demostró ser sólo un infausto recurso de la desesperanza; cuando así aparece descarnado y desnudo el espectro de una sociedad fragmentada la pregunta invocada -cuya respuesta no daremos- es ¿cuál es el lugar que queda para la seguridad?.-

Quizás la estructura reticular de las nuevas organizaciones de resistencia nutridas de tres principios: el de la medida de la eficacia en sus acciones, el de adecuación a las formas contemporáneas de producción económica y social y el de libertad (en el sentido de no tener dependencia de una autoridad central) conformando así la más acabada expresión del terrorismo moderno, nos marque un extremo -apocalíptico- al que puede llegar la inseguridad.-

Finalmente, indicaremos tres puntos que nos parecen medulares a la hora de ensayar una solución a esta intrincada urdimbre de problemas que conforman la crisis en estos países.-

Para quienes hablamos desde el seno de una afianzada partidocracia, este primer aspecto puede resultar obvio pero, cuando se trata de países con instituciones gubernamentales no consolidadas, este aspecto es de particular trascendencia: nos referimos al **fortalecimiento de los partidos políticos** como instrumentos idóneos de representación popular lo que implica, a la vez, expresión y canalización del sentir ciudadano.-

El segundo, es el desarrollo de un **sistema educativo** que, por sobre todo, forme al educando en valores; especialmente en aquellos que -como la tolerancia- nutren la gestación siempre inconclusa de la democracia y de otros que -como la residencia del poder en la ley- están en la génesis de los desarrollos socio-económicos florecientes y sustentables.-

En un plazo más largo, su contribución será primordial para el desarrollo del tercer aspecto: una **cultura política** que permita al ciudadano justipreciar sus derechos y también sus deberes; entender la libertad también como límite; amar al pluralismo no sólo porque le permite expresar sus ideas, sino porque obliga a respetar aquéllas que están en las antípodas y, más aún, porque de la labor fecunda de quienes discutan -no para triunfar sobre el otro, sino para hallar una verdad, como decía Vaz Ferreira- surgirá una senda que conduzca a todos.-

Como corolario de este trabajo, permítanme citar unas palabras de uno de los mayores filósofos políticos de nuestro tiempo que resume el espíritu que debiera reinar en los países en crisis si quiere aventarse la tragedia y avivar una esperanza.-

Sobre el final de su vida longeva, Norberto Bobbio, refiriéndose a los viejos valores de libertad y de igualdad y a las corrientes de pensamiento que los encarnaron, maximizándolos -la derecha y la izquierda- y recordando y citando a Luigi Einaudi, su viejo maestro, escribía:

*Ambos son valores “irreductibles, pero no absolutos ... las dos corrientes son respetables ... los dos hombres, aunque adversarios, no son enemigos, porque los dos respetan la opinión de los demás; y saben que existe un límite para la realización del propio principio ... El optimum no se alcanza en la paz forzada de la tiranía totalitaria (de cualquier signo), se toca en la lucha continua entre los dos ideales, ninguno de los cuales puede ser vencido sin daño común”.-*

Cuando, en el trágico panorama de los estados sobre el que hemos discurrido, las ideas “del otro” no sirvan para acercarse a su interioridad, comprenderla y admitirla, sino que más bien se utilicen para ocultar sus rasgos, legítimamente distintivos, bajo el rótulo lapidario con el que se proscribía la opinión diferente como una eclosión bastarda del pensamiento, entonces, si tal cosa ocurriera, los caminos se habrán cerrado y el daño, en ese país, como dice Bobbio, será para todos.-

Que eso no ocurra en países con instituciones gubernamentales no consolidadas es, a la larga, asunto de la cultura política, que se corrige a mediano plazo, con el proceso de socialización que se continúa en el sistema educativo.-

Pero en las democracias, aunque las instituciones gubernamentales no estén consolidadas, hay una posibilidad formidable de empezar a construir, desde ahora, ambas cosas: el arquitecto para esa construcción social son los partidos políticos, cuando logran equilibrar –como dice Sartori- *“el partidismo y la gobernación imparcial, la lealtad al partido y la lealtad al estado”* y encuentran el sabio y difícil camino que permita evitar, a la vez, el Escila de la desintegración y el Caribdis del unanimismo.-

El Subdirector del CALEN

Coronel

JUAN J. PIOLI