

Gobernabilidad para el desarrollo

Adrián VENTURA

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *La ecuación de la gobernabilidad.* 3. *Los gobiernos de la región.* 4. *Recuperar la gobernabilidad.* 5. *Gobernabilidad para el desarrollo.*

1. Introducción

La gobernabilidad es una ecuación compleja. Y así como una ecuación matemática es una igualdad de distintas variables, la gobernabilidad es una ecuación política de distintas variables que debe tener por finalidad un resultado: el desarrollo.

Por empezar, creo que es muy importante señalar que el objetivo de la gobernabilidad, del buen gobierno, debe ser el desarrollo. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de los gobiernos de América, las desigualdades que corroen la integración social de los pueblos del área –donde la pobreza es del 40,5 por ciento¹ y alcanza a 213 millones de personas–, los distintos proyectos políticos en marcha y la larga lista de ocho elecciones presidenciales que se avecinan en 2006², no parece que todos los pueblos y gobiernos hayan tenido esa finalidad en cuenta.

En efecto, por un lado, en la región conviven proyectos y líderes socialdemócratas (v. gr., Chile, Brasil), indigenistas (Perú, Bolivia), popu-

¹ CEPAL, boletín de enero de 2006, Nº 44, donde se señala una caída de la pobreza: de 44 por ciento, en 2002, descendió a 40,6 por ciento en 2005.

² Hay elecciones presidenciales en Costa Rica, Haití, Perú, Colombia, México, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, además de otras muchas legislativas.

pulistas o incalificables (la Argentina, Venezuela), con otros de centro-derecha (Colombia) y con la superpotencia mundial (Estados Unidos), todos ellos con notas tanto positivas como negativas. La pobreza y la indigencia, que hiere las venas de los sectores más postergados contrasta con altísimos índices de desigualdad y de riqueza; los períodos de prosperidad se alternan con profundas crisis y la inseguridad jurídica sacude a muchos países. Quizá, esa baja performance de la democracia sea la explicación de que, tal como midió Latinobarómetro, las sociedades de los países latinoamericanos adscriben a la democracia como forma de gobierno, pero más de la mitad aceptaría perder libertades políticas a cambio de lograr mayores satisfacciones económicas³.

Por eso, es muy importante tener en cuenta esa visión de la gobernabilidad: la gobernabilidad como una ecuación político-jurídica, además de económica, para el desarrollo.

Pero, ¿qué es desarrollo? Es bueno definirlo, porque algunos líderes entienden que desarrollo es resurgimiento del nacionalismo; otros, una economía cerrada; otros más, aprovechando su retórica inflamada o desbordante o su propensión a la agresión, pueden soñar con una aventura personalista. Pero nada de eso es desarrollo.

La Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Cumbre del Milenio sobre Desarrollo Social –compromiso para reducir la pobreza a la mitad antes de 2015– reafirman el “derecho al desarrollo” y una vida libre de la pobreza.

La Declaración de la Cumbre del Milenio, suscripta por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴, que es un acuerdo para conseguir ciertos logros mínimos que no obsta a la obligación de los países que ya los consiguieron de bregar por estándares mayores de desarrollo, señala como “valores fundamentales para las relaciones internacionales en el siglo XXI” a: 1) la libertad –que incluye derecho a vivir su vida, a la dignidad, a no padecer hambre, inseguridad, violencia, opresión, injusticia; y dice expresamente que la mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos, con origen en el voto popular–; 2) la igualdad de derechos y oportunidades, que incluye la de no

³ Informes difundidos por Latinobarómetro 2003, 2004 y 2005.

⁴ Septiembre de 2000.

negar a ninguna persona o nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo; 3) la solidaridad, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social; 4) la tolerancia entre los hombres y entre las culturas; 5) el respeto del medio ambiente, y 6) la responsabilidad común en el logro de esos objetivos y de la paz.

Esos valores tienen relación con la concepción de derechos humanos que domina desde hace unos cincuenta años, como conjunto de derechos individuales, colectivos, sociales y culturales.

Como vemos, la gobernabilidad tiene estrecha relación con lo económico y con la eficacia de las decisiones, pero es un concepto fuertemente imbuido de contenidos jurídicos.

Acertadamente expresa Valadés⁵ que la gobernabilidad ha sido principalmente un tema de interés para las ciencias económica y política, pero se le ha prestado muy poca atención a los nexos existentes entre gobernabilidad y Derecho Constitucional.

En efecto, la visión económica de la gobernabilidad es la que prima, por ejemplo, en la elaboración del Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuando, en la tarea de elaborar un indicador trata de medir el progreso de un país tomando en cuenta sólo la combinación de algunas variables: longevidad (salud, saneamiento), logro educativo e ingreso⁶. Pero el mismo organismo califica a la gobernabilidad como un programa sustantivo y amplio, vinculada con el acceso al poder y con la transparencia de las prácticas de gobierno.

Pues bien, los constitucionalistas debemos hacer el mayor esfuerzo para revalorizar el concepto de gobernabilidad, para hacer una relectura exigente sobre los mecanismos constitucionales para conseguir el desarrollo.

⁵ Valadés, Diego, *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, UNAM, México, 2005.

⁶ El componente de *longevidad* se mide a través de la Esperanza de Vida al nacer; el *logro educativo*, mediante la combinación de dos indicadores como son la Tasa de Alfabetismo y la Matrícula Combinada de Educación Básica, Media, Diversificada y Superior; y el componente *ingreso* expresa el Producto Interno Bruto per Cápita (PIB) en dólares (US\$) traducido en lo que se denomina la "Paridad de Poder Adquisitivo" (PPA), de modo de facilitar la comparación entre países. La medición del desarrollo humano a través del IDH trata de identificar cuánto se ha recorrido, cuánto se ha logrado y cuánto falta para alcanzar el desarrollo.

Si bien alguna vez pudo imaginarse la gobernabilidad como el conjunto de condiciones para que el gobierno, democrático o autoritario, pudiera imponer sus decisiones con eficacia, en un Estado de Derecho la gobernabilidad es otra cosa.

La gobernabilidad, en un Estado de Derecho, tiene una lectura particular y, además, que los objetivos a los que tiende, como vimos anteriormente al citar a la Declaración del Milenio, tienen connotaciones jurídicas.

2. La ecuación de la gobernabilidad

En un Estado de Derecho, los objetivos no se pueden lograr por cualquier camino. No puede hacerse por dos motivos: 1) porque la Constitución de cada país y los tratados internacionales prevén mecanismos específicos, y 2) porque no pueden lograrse metas de desarrollo, de contenido jurídico, como la libertad, recurriendo a procedimientos que violan las propias libertades constitucionales o la dignidad o la justicia, pues sería una contradicción insalvable.

Como dije, la gobernabilidad, en la actualidad, es el camino para el desarrollo:

$$\text{gobernabilidad} = \text{desarrollo}$$

Y, en particular, la gobernabilidad, en un Estado de Derecho, significa el ejercicio de la autoridad, con legitimidad de origen y de ejercicio, que busca imponer medidas eficaces que necesitan de ser aceptadas por la sociedad.

$$G = \text{legitimidad de origen y de ejercicio} + \text{eficacia (resultados)} + \text{consenso}$$

Y, como el objetivo de la gobernabilidad debe ser el desarrollo humano, cabe extraer como conclusión del silogismo que

$$\text{Gobernabilidad} = \text{legitimidad} + \text{eficacia} + \text{consenso} = \text{desarrollo}$$

En esta oportunidad, nos interesa principalmente el concepto de legitimidad, porque es el que le da dimensión jurídica al problema de la gobernabilidad.

La legitimidad puede ser definida como el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Todo poder trata de ganarse consenso, para que se lo reconozca como legítimo, transformando obediencia en aceptación o adhesión.

Hablar de legitimidad significa hablar de distintos aspectos de un concepto complejo:

- 1) Legitimidad de *régimen*, que se expresa en el consenso de la comunidad en mantener las instituciones que rigen la lucha política;
- 2) legitimidad de *gobierno*, según lo cual un gobierno es legítimo cuando accedió al poder conforme con las normas del régimen y también ejerce el poder de acuerdo con esas normas constitucionales⁷;
- 3) legitimidad *formal*, relacionada con la realización de elecciones y la competencia de los órganos decisorios, y
- 4) de legitimidad *sustancial*, vinculada con los valores constitucionales y la verdadera pretensión de lograrlos.

La existencia de legitimidad, entonces, depende de varias requisitos:

- 1) Que la autoridad sea elegida conforme con un procedimiento previsto;
- 2) que observe los mecanismos de formación de decisiones políticas;
- 3) que estas decisiones persigan fines aceptables para la Constitución y para la legislación supranacional a la que ésta remita, y
- 4) la existencia de controles efectivos, para que las minorías o quienes,

⁷ Ferrajoli, Luigi, *La democracia constitucional*, en Courtis, Christian (comp.), *Desde la otra mirada. Textos de teoría crítica del Derecho*, Eudeba, Buenos Aires, 2001, p. 255. El cambio de paradigma de la democracia plebiscitaria, que se caracteriza por consagrar la omnipotencia de la mayoría, a la democracia constitucional, que concibe a la Constitución como un sistema de límites impuestos a todo poder, se produce en Europa entre 1945 y 1949, es decir, en el quinquenio posterior a la derrota del fascismo y del nazismo. Bastante después, claro está, que en los Estados Unidos. La democracia constitucional es un paradigma garantista, una democracia de naturaleza distinta a la anterior, en la cual las normas y las decisiones, para su validez, ya no dependen sólo de las normas procedimentales sobre su formación, sino también de su contenido, es decir, de su cohesión con los principios de justicia establecidos en la Constitución.

en general, disientan con aquellas decisiones, tengan la posibilidad de impulsar su modificación o de excitar el control imparcial sobre las mismas.

El concepto de legitimidad, entonces, no es un concepto estrictamente político, sino que tiene una lectura jurídica, y aquí es donde la división de poderes y el respeto de los mecanismos constitucionales adquiere valor, como variables de las que el Estado de Derecho no pueden prescindir para lograr el fin de la gobernabilidad, que es el desarrollo.

Es esta última clasificación la que más nos interesa. En el desarrollo de este último aspecto reside la posibilidad de enriquecer el concepto de legitimidad y el más amplio de gobernabilidad, y por lo tanto de hacer a ambos conceptos más racionales desde el punto de vista jurídico.

Desde una perspectiva similar, Dworkin⁸ rechaza la tesis mayoritaria de que la democracia es acción colectiva sólo en el sentido estadístico y propone que la democracia es acción de integración. Dworkin concibe a la democracia como integración. Desde este punto de vista, la democracia comunitaria es algo más que estadística: es más que el diseño de una estructura de poderes y funciones que permita que las decisiones políticas coincidan aproximadamente con la voluntad de la mayoría. Y es mucho más que el gobierno de una sociedad conforme con los resultados de las encuestas de opinión. Se necesita más que eso para una democracia comunitaria: se requiere de instituciones formativas y supuestos que hagan surgir la responsabilidad colectiva y el juicio individual, obviamente, lo que presupone que ha de existir un marco de respeto de los derechos, incluso de los derechos de las minorías. En otras palabras, el peso de la mayoría no puede desconocer la calidad de los derechos de todos y de cada uno de los integrantes de la sociedad.

En este diseño de democracia, la condición de validez de una medida, por más eficaz que sea esa medida, es el respeto a las normas constitucionales y supranacionales a cuya observancia remita el ordenamiento

⁸ Dworkin, Ronald, *Igualdad, democracia y Constitución. Nosotros, el pueblo, en los estrados*, original en inglés: *Equality, democracy and Constitution*, en *Alberta Law Review*, 1990, vol. XXVII, N° 2, ps. 324/46; con trad. al español en Dworkin, Ronald, *Liberalismo, Constitución y democracia*, ed. La Isla de la Luna, Buenos Aires, 2003, ps. 62 y ss.

constitucional mismo y la existencia de controles efectivos, no sólo nominales, que puedan dar certidumbre de la validez o invalidez de las normas.

La democracia no es, entonces, únicamente un procedimiento de gobierno, sino también un sistema de derechos. Dado que los derechos son elementos necesarios de las instituciones políticas democráticas, la democracia es también intrínsecamente un sistema de derechos, que se encuentran entre los pilares esenciales de un proceso de gobierno democrático⁹.

Cabe una segunda pregunta. La eficacia de la medida, ¿es constitutiva de la legitimidad?

Eficacia es un término ambiguo y normalmente está referida al impacto de la economía. Desde este punto de vista, se puede afirmar que la eficacia de la decisión adoptada no es condición para su legitimidad: una medida puede haber sido adoptada en contra de los procedimientos constitucionales, por lo cual es ilegítima, pero es eficaz. Sin embargo, cuando hablamos de gobernabilidad, de buen gobierno para el desarrollo, en un Estado de Derecho se requiere que la medida no sólo sea eficaz, sino también legítima.

Sobre el concepto de consenso como construcción de la opinión pública no me detendré, pero básicamente cabe señalar que la gobernabilidad, en una democracia mediática como es la democracia posmoderna, está vinculada con la legitimidad, con la eficacia y, también, con un doble manejo del consenso: el consenso que brinda legitimidad de origen, que es el de las urnas, y con la construcción de la opinión pública a favor de las medidas referidas¹⁰.

3. Los gobiernos de la región

Es alrededor de algunos de esos aspectos donde fallan muchos gobiernos de la región.

Hablemos de casa, la Argentina. El actual gobierno consiguió altos índices de crecimiento del PBI. Según la CEPAL¹¹, el PBI argentino subió

⁹ Dahl, *La democracia...*, p. 59.

¹⁰ Ventura, Adrián, *Poder y opinión pública*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2004.

¹¹ CEPAL, boletín de enero de 2006, N° 44.

8,6 por ciento, un crecimiento sólo superado en toda América por el de Venezuela, que trepó a 9 por ciento (0,4 décimas mayor), lo cual de por sí ya es una curiosidad: los dos presidentes más desconcertantes de la región son los que logran mayores tasas de crecimiento. Pero hablemos de legitimidad. El presidente Néstor Kirchner tiene legitimidad de origen, pero muchas de las medidas que toma son constitucionalmente reprochables: tiene el record de decretos de necesidad y urgencia para evitar la sanción de leyes; el Congreso le hizo delegaciones legislativas y financieras ilimitadas; modificó la composición de la Corte nombrando cuatro jueces, de los cuales tres son destacados juristas, pero lo hizo amañando los juicios políticos; y, ahora, se lanzó con un proyecto de ley a controlar el Consejo de la Magistratura, el organismo que interviene en la designación e investigación de los jueces de las instancias inferiores. El clientelismo sigue a la orden del día; la prensa sufre la distribución arbitraria de la publicidad oficial; el Congreso, a instancias del oficialismo, guardó bajo siete llaves el proyecto de ley de acceso a la información, que tenía media sanción y el gobierno, cuando decide pedir que el Congreso nacional apruebe algún proyecto de ley, consigue la voluntad de los gobernadores haciendo uso de fondos públicos y de partidas coparticipables. Éste no es un gobierno de izquierda, como le gusta hacerse calificar a los funcionarios; es el populismo o, si se quiere, peronismo en su máxima expresión, y puede decirse que ese gobierno tiene legitimidad de origen, pero pierde legitimidad de ejercicio por el adormecimiento de los controles sobre las medidas que toma.

No voy a hablar de otros países y de otros líderes. Sólo señalo que en un libro al que hice referencia anteriormente, *Gobernabilidad*, que dirigió Valadés, uno de los autores, Rincón Gallardo, sostiene que México sigue siendo un país de bajo rendimiento institucional, con problemas de alternancia y problema en la formación de consensos. Le digo que desde el sur las cosas se ven bien distintas y admiro a México, junto con Chile y Brasil, como los tres países modelos de la región. Pero la observación fue hecha.

Por su parte, Brewer Carías afirma que el presidente Hugo Chávez no avanza por el camino del autoritarismo inconstitucional sino por un sendero que yo considero más delicado aún, el del constitucionalismo autoritario, pues tras haber conseguido la modificación de la Constitución,

que reconoce una pentadivisión del poder, se manejan esas normas a favor de los objetivos opuestos: concentrar y centralizar el poder y negar la participación¹². Si eso es cierto, Chávez no gobierna en contra de la Constitución, sino con una Constitución que mandó a hacer a su medida bajo el brazo. Y, se dice, intentará la reelección perpetua. Este gobierno no pecaría de ilegitimidad de ejercicio, o tan sólo de ilegitimidad de ejercicio, sino que pone en riesgo la ilegitimidad del régimen mismo.

Brasil, por su parte, sigue con graves problemas de corrupción, que en última instancia es una forma de desviación del poder, de su abuso contra la sociedad y de un ejercicio ilegítimo del poder por algunos de sus hombres. Aunque, señalemos que Brasil encarna, junto con Chile y México, uno de los países más moderados y mejor modelados, y Brasil, junto con la Unión Europea, Estados Unidos, China e India emerge como uno de los grandes actores de la política internacional.

Respecto de Perú, se puede decir que igual que Uruguay, para corregir los excesos de presidencialismo –como diría Valadés, para estructurar un “presidencialismo racionalizado”–, fue incorporando instituciones del parlamentarismo que pretenden llevar el régimen hacia el presidencialismo atenuado. Sus problemas son similares a los de la Argentina.

Bolivia es, por ahora, una incógnita: Evo Morales no viene desde la aristocracia, sino que llega desde los sectores excluidos. Goza de una amplia legitimidad, porque es “uno de esos excluidos”. Pero habrá que ver su capacidad para gobernar conforme con la Constitución y fortalecer las instituciones al mismo tiempo que toma medidas eficaces.

Como vemos, en muchos países, el problema sigue pasando por los límites a uno de los poderes, el Poder Ejecutivo, y el total desdibujamiento o debilitamiento de los otros poderes del Estado. Muchos países latinoamericanos se miran el ombligo y no superan problemas que arrastran desde su independencia.

Pareciera que de los tres monitos de la sabiduría china, Aku (ciego), Alu (sordo) y Omi (mudo), dos se han encarnado en los poderes del Estado: el Congreso es ciego a las transgresiones y no cumple su rol de contrapeso, limitándose a aprobar los proyectos presidenciales, a conva-

¹² Es llamativo el alto ausentismo a las urnas en las elecciones legislativas de diciembre de 2005, que alcanzó casi al 80 por ciento.

lidar decisiones ya tomadas o a mirar para otro lado; la Justicia, muchas veces, hace oídos sordos a los reclamos del ciudadano y el único monito que se fue de vacaciones es Omi, permitiendo que los presidentes vociferen y manden a la sociedad, porque los presidentes latinoamericanos creen que cuanto más vociferan más mandan. No entienden de consensos. Y, a la larga, la sociedad siempre termina perdiendo.

Los presidentes combinan la retórica desbordada populista y hegemónica con medidas de gobierno que muchas veces no proponen el desarrollo, porque son ineficaces o porque no fortalecen el Estado de Derecho sino que lo debilitan. Y esas medidas, cuando debilitan el Estado de Derecho, terminan por provocar que tarde o temprano los ciudadanos no pueden reclamar la vigencia de los derechos que forman parte de la noción de “desarrollo” y que aquellos gobiernos prometieron satisfacer. La víbora se come la cola hasta engullir su mismo estómago. Por eso, hoy en día, los ciudadanos se apartan de la política, porque perdieron confianza en sus hombres y, por eso, la política devora a sus actores, como ocurrió en la Argentina que en una década fueron devorados el ex presidente Carlos Menem, el ex ministro de Economía Domingo Cavallo, el ex presidente Fernando de la Rúa y el radicalismo, y el ex presidente Eduardo Duhalde. Todo para que nada cambie, porque esos protagonistas fueron devorados y sus fuerzas también, pero los integrantes de esas fuerzas no, porque se fueron camuflando y metamorfoseando para transformarse al kirchnerismo. La política del camaleón.

Como señala Dahrendorf¹³, la democracia es la voz del pueblo que crea instituciones que controlan al gobierno y la crisis actual de la democracia es más bien una crisis de control y legitimidad ante nuevos desarrollos económicos y políticos.

Vivimos en democracias sin demócratas. Mientras tanto, Cronos, el dios que se devora a sus hijos, y que no es sólo un mito del paso del tiempo sino, también, una alegoría del poder —el hijo mata a su padre, Urano, para ejercer el poder sobre los dioses hasta que es muerto por su propio hijo, Zeus, y todo queda en familia, como en la política latinoamericana—, se apodera

¹³ Dahrendorf, Ralf, *Después de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

de las sociedades y, a veces, con medidas que no son de una buena gobernabilidad, les hace perder a los ciudadanos años irrecuperables.

4. Recuperar la gobernabilidad

Hay que reconstruir la gobernabilidad, para lo cual hay que tener en cuenta:

1) La dimensión jurídica arquitectónica del tema, como parte de la construcción política.

2) Gobernar no es una tarea de un sólo hombre o de un solo poder del Estado.

3) Se requiere que el Congreso y partidos vuelvan a ganar el espacio que perdieron. Las dos instituciones en que se apoya la representación, Congreso y partidos, están fuertemente cuestionadas y son las que, según encuestas internacionales, despiertan menos confianza.

4) La Justicia no puede mirar para otro lado y, junto con el Congreso, debe ser garantía de la legitimidad del sistema y, por lo tanto, fortalecer la gobernabilidad. Si el Poder Ejecutivo adopta medidas de gobierno eficaces pero inconstitucionales es como si pretendiese bajar la temperatura al enfermo enterrándolo bajo un glaciar. Tarde o temprano, el país sufre y muere, como consecuencia de la incompetencia de sus políticos.

Probablemente, llegó la hora de rediseñar algunas instituciones, como los congresos, y darles la capacidad de ser eficientes y de mostrarse. La eficiencia del órgano y su capacidad de mostrarse (construyendo una política de imagen como política de ese poder) tiene impacto directo en la generación de confianza.

5) Pero, mucho más que eso, la gobernabilidad requiere el involucramiento de todos los actores políticos y sociales en la formación de un consenso, como bien señala Zovatto¹⁴.

Un país no se desarrolla sin que sus actores, todos y no sólo uno de los órganos de poder, tracen una agenda estratégica a largo plazo.

6) Los países y sus sociedades deben recuperar su capacidad de diálogo

¹⁴ Zovatto, Daniel, *Las visiones del país importan*, IDEA Internacional y Naciones Unidas, 2005, donde se traducen las conclusiones del Foro de Desarrollo del Sector Público realizado en Santiago de Chile en julio de 2004.

y curarse la sordera que los aqueja. Las sociedades perdieron la capacidad de dialogar y de trazar consensos, quizá en parte por el hegemonismo que caracteriza al presidencialismo, quizá porque en una sociedad mediática el Poder Ejecutivo, encarnado en una persona, puede tomar ventajas ya desde la campaña y en su capacidad de encarnar al poder mismo y mostrarse como tal.

Todos deben participar en el proceso de gobierno.

5. Gobernabilidad para el desarrollo

Si se entiende la gobernabilidad en su dimensión jurídica y se está dispuesto a trabajar en el desarrollo de las instituciones, veremos que uno de los aspectos de la gobernabilidad, la legitimidad de ejercicio para desempeñar el poder conforme con normas y fines constitucionales, adquiere una significación especial: la división de poderes y el respeto de los derechos y de las obligaciones se elevan, desde esa legitimidad, como fundamento de la gobernabilidad y del desarrollo.

De paso, se crean mejores condiciones para la seguridad jurídica, que es precondition para la inversión que permite generar trabajo, mejorar la calidad de la producción y para alcanzar mayores tasas de competitividad y de desarrollo.

Invertir en gobernabilidad es invertir en desarrollo. Malgastar dineros públicos en ingobernabilidad es invertir en pobreza. La democracia es exigente: requiere que el ciudadano preste atención y corrija los defectos.