

## §4. GOBERNABILIDAD Y REGÍMENES POLÍTICOS

*Henrique Meier*

Profesor de la Universidad Metropolitana  
y Universidad Católica Andrés Bello

### ADVERTENCIA

No es objeto de este ensayo abordar el complejo tema del concepto y la tipología de los regímenes políticos. Sin embargo, consideramos pertinente, en aras de una mejor comprensión de la relación entre gobernabilidad y regímenes políticos, referirnos, así sea de manera escueta, y antes de abordar la clasificación de los regímenes políticos en el mundo de nuestros días, a las nociones de formas de Estado, formas de gobierno y regímenes políticos. Se justifica ese breve examen conceptual en la intrincada articulación de esas categorías conceptuales de la ciencia política y el Derecho Constitucional.

### I. FORMAS DE ESTADO, FORMAS DE GOBIERNO Y REGÍMENES POLÍTICOS

#### 1. Formas de Estado

En la Teoría Clásica del Derecho Constitucional, o Derecho Político, se entiende por formas de Estado la clasificación de las organizaciones estatales atendiendo a la titularidad del poder público. Cuando dicho poder se halla concentrado en un centro institucional o personal (caudillismo) único estamos en presencia de un Estado unitario, un Estado donde el poder está centralizado (Ejemplo, las monarquías absolutistas europeas de los siglos XVI al XVII, las dictaduras personalistas y los Estados totalitarios del siglo XX y comienzos de este milenio). Esa instancia no es otra que el poder nacional o central. Es inocuo que la Constitución política declare “formalmente” al Estado como descentralizado, si en la práctica, y por obra de mecanismos extra constitucionales, el poder real es detentado por esa instancia única (Caso *Venezuela*).

Por su parte, en las formas o modalidades descentralizadas de Estado el poder público se reparte o distribuye entre una instancia nacional y diversas y plurales instancias regionales y locales. Se fundamenta este tipo de organización estatal en el reconocimiento de autonomía relativa a determinadas colectividades político-territoriales (estados de la unión, comunidades autónomas, provincias, regiones, municipalidades) que, en consecuencia, y dentro de los límites establecidos en el pacto federativo expresado en la Constitución política, disponen de poder para autogobernarse, escogiendo a sus autoridades regionales y locales (democracia local), legislando en las materias que conforman sus competencias propias, generando y administrando sus propios recursos fiscales y finan-

cieros, etc. Los Estados descentralizados varían de acuerdo con el grado y la intensidad de la autonomía de las entidades descentralizadas. El modelo extremo es el Estado federal en su sentido estricto (USA, España, la Confederación Helvética).

## 2. Formas de gobierno

Por formas de gobierno conciben los teóricos del Derecho y la Ciencia Política el modo como se organiza la titularidad y el ejercicio del poder gubernamental dentro de la estructura del Estado, lo que comprende la esfera de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, y en particular las modalidades de elección de los dos organismos, su título de legitimidad y el balance de sus prerrogativas.

Tradicionalmente se clasifican a los gobiernos en Régimen de Asamblea o gobierno de asamblea, en los casos en los que el poder gubernamental o ejecutivo y el legislativo se concentran en un órgano colegiado o asamblea de representantes del pueblo<sup>1</sup>.

Régimen presidencialista o gobierno presidencialista, cuando la jefatura del Estado y del gobierno se unifican en un órgano unipersonal: el Presidente de la República (todos los regímenes de gobierno del Hemisferio Americano)<sup>2</sup>.

Y régimen parlamentario o gobierno parlamentario<sup>3</sup>, esquema institucional en el que se separan la titularidad de la jefatura del Estado (un monarca en las monarquías constitucionales modernas o un presidente en las repúblicas) y la titularidad de la jefatura del gobierno (primer ministro o presidente del gobierno). El jefe del Estado carece de poderes reales, simboliza a la unidad de la nación y la representa internacionalmente. El poder gubernamental lo detenta el jefe del gobierno, y su designación por parte del jefe del Estado depende de la mayoría parlamentaria. Para que funcione el sistema político el jefe del gobierno ha de ser necesariamente el diputado líder del partido o de la coalición de partidos que controle la mayoría del parlamento. El parlamento puede cambiar al go-

---

1 Existe también la modalidad denominada "Gobierno Directorial". Esta relación de las formas de gobierno sería incompleta si no se tomara en consideración, aunque sea en síntesis la llamada forma Directorial que caracteriza al gobierno de la Confederación Helvética. Por una serie de motivos históricos (guerras entre cantones protestantes y católicos), étnicos (diferencias profundas entre grupos lingüísticos) y constitucionales (la naturaleza constitucional del sistema), el consejo federal, surgido del poder legislativo, tiene una naturaleza colegial. No puede disolver las Cámaras, es elegido con base en la representación proporcional según la consistencia de los diversos partidos y funciona según una rotación periódica del cargo de presidente del consejo federal.

2 La forma de gobierno presidencial se caracteriza, en su estado puro, por la concentración en un único cargo de los poderes de jefe de estado y jefe de gobierno. En dicha forma de gobierno, el presidente ocupa una posición central respecto de todas las fuerzas e instituciones políticas. En el caso estadounidense él es, al menos nominalmente, el jefe de su partido, el jefe del gobierno o administración, y escoge personalmente a los diversos ministros o secretarios de departamento. El presidente representa a la nación en las relaciones internacionales; estipula, aunque sujeto al *advice and consent* del senado, los tratados internacionales; le compete el poder de declarar la guerra. Además, tiene la iniciativa de las leyes más importantes y es fuente de decisiones. La centralidad de su función deriva del hecho de haber sido elegido por el conjunto del cuerpo electoral.

3 La forma de gobierno parlamentario se caracteriza por el surgimiento del equipo de gobierno desde el seno del parlamento...y de su responsabilidad ante el mismo parlamento, el cual puede llegar a decretar su caída. A su vez, en los sistemas parlamentarios el gobierno tiene el poder de disolver el parlamento o pedir su disolución al jefe del estado en el momento en que no obtenga de éste su confianza (o en algunos, casos como el inglés, a fin de convocar nuevas elecciones en mejores circunstancias). El elemento diferencial de mayor relieve entre los diversos tipos de gobierno lo constituye la naturaleza del sistema de partidos. En efecto, en donde existen sólo dos partidos, o en el caso en que un solo partido obtenga la mayoría absoluta de los escaños, la forma de gobierno parlamentaria reviste características de solidez y estabilidad mayores que en los lugares donde el gobierno está compuesto por coaliciones de varios partidos.

bierno con un voto de censura aprobado por la mayoría contra el jefe del ejecutivo (la mayoría de los países europeos). Se habla, asimismo, de regímenes semiparlamentarios o semipresidencialistas (Francia, por ejemplo)<sup>4</sup>.

### 3. Regímenes políticos. Concepto. Clasificación

El concepto de régimen político, según la teoría en la materia<sup>5</sup>, implica un juicio de valor sobre el funcionamiento del sistema político como un todo. Prescinde de consideraciones formales, de las apariencias constitucionales y legales, tiene que ver con la realidad política, el balance entre dos valores políticos que históricamente siempre han estado en tensión: la autoridad y la libertad.

Al respecto, y a grosso modo, los regímenes políticos se clasifican en sistemas autoritarios y sistemas democráticos. Los primeros, no obstante el autoritarismo admita distintos grados y modalidades, tienen en común la preponderancia de la “autoridad” sobre la “libertad”, es decir, prevalecen los intereses del poder sobre los derechos y libertades ciudadanos.<sup>6</sup>

Los segundos, a pesar de que la libertad también admita diferentes grados y modalidades, se distinguen por la preponderancia de los derechos y libertades ciudadanos sobre la ratio o logos del poder<sup>7</sup>; es más, el origen del poder mismo se fundamenta en la libertad-

4 La más importante y conocida variante del gobierno presidencial la constituye el modelo del V República francesa. En primer lugar, el Presidente de la República no es al mismo tiempo jefe del gobierno. Sin embargo, es de su incumbencia el nombramiento de un primer ministro que de hecho depende de él, como de él dependen los demás ministros elegidos de mutuo acuerdo. Hay que aclarar que si bien el presidente de la República designa al primer ministro, esa designación necesariamente, como en los regímenes parlamentarios, debe recaer sobre el líder de la mayoría parlamentaria. Ahora bien, cuando el partido político del presidente obtiene la mayoría en las elecciones parlamentarias, puede decirse que el primer ministro depende del jefe del estado, ya que él designará a un político de su absoluta confianza; pero, cuando ocurre lo contrario, esto es, en el caso en que la oposición logra controlar la mayoría parlamentaria, toda vez que el presidente es electo por el pueblo por un período de siete años, y el parlamento, la asamblea nacional, es renovado a mitad de dicho período, el jefe del estado tendrá que designar forzosamente como primer ministro al diputado líder de esa mayoría. Los franceses llaman a ese tipo de situación política la “cohabitación”. Por otra parte la Constitución Francesa distribuye las potestades del poder ejecutivo entre el presidente y el primer ministro; por tanto, el jefe del estado dispone de poderes reales, a diferencia del presidente Italiano y Alemán.

5 El régimen es el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de esas instituciones. Los principios monárquicos, democrático, socialista, fascista, etc., definen algunos tipos de instituciones y de valores correspondientes, en los que se basa la legitimidad del régimen.

6 En la tipología de los sistemas políticos se suelen llamar autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menos precian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas: de ahí la reducción a la mínima expresión de la oposición y de la autonomía de los subsistemas políticos y la anulación o la sustancial eliminación del contenido de los procedimientos y de las instituciones destinadas a transmitir la autoridad política desde la base hasta lo alto. Una característica común a todos los niveles es el lugar central que ocupa el principio de *autoridad* y, por lo mismo, la relación entre mando apodíctico y obediencia incondicional.

7 Nuestro criterio para definir una democracia puede resumirse diciendo que es la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas. Prácticamente esto significa libertad para crear partidos políticos y para realizar elecciones libres y honestas a intervalos regulares, sin excluir ningún cargo político electivo de la responsabilidad directa o indirecta ante el electorado...Lo que distingue a un régimen democrático no es tanto la oportunidad incondicional para expresar opiniones, sino la oportunidad legal e igual para todos de expresar todas las opiniones y la protección del Estado contra arbitra-

participación de los ciudadanos, o la elección de las autoridades que conforman la estructura de autoridad del Estado por parte de los ciudadanos en ejercicio de un derecho humano de naturaleza política o cívica: el sufragio. Además de legitimarse el origen del poder en la voluntad de los ciudadanos expresada mediante el sufragio, en estos tiempos la ética democrática universal postula lo que podríamos denominar como la “legitimidad axiológica” o el complemento de la democracia formal, política, con la “democracia sustancial”. Y un régimen político es democrático en su sustancia cuando se respetan y garantizan los derechos humanos en general y no sólo los derechos vinculados a la libertad-participación.

Es por esa razón que Peter H. Smith, catedrático de ciencia política de la Universidad de California en San Diego, se refiere a los grados de la democracia:

Un supuesto comúnmente aceptado es que las elecciones libres e imparciales van acompañadas del respeto por los derechos y libertades de los ciudadanos. No siempre es éste el caso. Por la razón que sea, el pueblo puede elegir voluntariamente a tiranos, puede ser engañado para que elija a tiranos, o puede tolerar comportamiento tiránico por parte de los gobernantes electos. En cualquiera de estos casos, el resultado sería lo que se ha dado a conocer como “democracia iliberal”. Un régimen que combina elecciones libres e imparciales con la limitación sistemática de las libertades y derechos.<sup>8</sup>

Es necesario acotar que un régimen democrático en su origen puede devenir paulatina o abruptamente en autoritario (El régimen de Fujimori en el Perú de los años noventa), o que, sin perder totalmente su naturaleza democrática, tienda al autoritarismo por el empleo de métodos contrarios a los principios democráticos (el régimen de Chávez Frías en la Venezuela de comienzos de milenio). También puede suceder lo contrario, que un régimen autoritario en sus inicios se flexibilice progresivamente y admita espacios de libertad, como por ejemplo una convocatoria a elecciones (El régimen de Pinochet en Chile de los años ochenta).

El tema es harto complejo. Peter Smith, autor antes citado, tiene su propia clasificación de los regímenes políticos:

Los regímenes políticos que combinan elecciones libres e imparciales con una extensa protección de las libertades civiles se clasifican como democracias completas o liberales. En otras palabras satisfacen los requerimientos de la democracia plena que formulara Robert Dahl y otros. En cambio, los regímenes autoritarios no tienen elecciones significativas. Autocracias de línea dura o dictaduras (como los regímenes burocrático-autoritarios de América del Sur) imponen una represión incesante hasta el punto que las libertades civiles son mínimas; las dictaduras tradicionales, a veces conocidas como dictablandas, permiten el disfrute parcial de libertades civiles, pero sólo dentro de límites preestablecidos. Como cuestión de definición conceptual y observación empírica, las autocracias no promueven amplias libertades civiles; si lo hicieran, no serían realmente autocracias. Las semi-democracias pueden coexistir con una gama medianamente amplia de libertades civiles, y en parte por esta razón, tienden a tener corta vida. Por lo que nos atañe, la categoría más importante es “democracia iliberal”, que combina elecciones libres e imparciales con restricciones parciales, pero sistemáticas de las libertades civiles (los regímenes que combinan elecciones democráticas con libertades civiles mínimas también se clasifican en democracias iliberales, aunque tienden a ser muy pocos en la práctica).<sup>9</sup>

---

riedades, especialmente la interferencia violenta contra ese derecho. No precisa que los partidos se turnen en el poder, sino la posibilidad de que esto suceda, aun cuando esta alternación es evidencia *prima facie* del carácter democrático de un régimen”. *Vid.*, LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, Madrid, 1987, pp. 17-18.

<sup>8</sup> SMITH, Peter, “El surgimiento de la democracia iliberal en América Latina”, en *Tribuna Americana*, Segundo semestre 2004, N° 4, Casa de América, 2004, p. 95.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 96.

#### 4. La relación entre formas de Estado, formas de gobierno y regímenes políticos

Al relacionar los conceptos de formas de Estado, formas de gobierno y regímenes políticos, podemos establecer las compatibilidades e incompatibilidades entre esas formas institucionales de organización de la estructura y dinámica del poder político. Es así como la democracia sustancial, no la formal, es incompatible con un Estado centralizado, de plena concentración del poder en una instancia única, ya que esa concentración es evidente demostración de autoritarismo; por tanto, la democracia sustancial sólo puede funcionar en el contexto institucional de un Estado más o menos descentralizado donde, igualmente, opere el principio de separación de poderes; que las diversas funciones del poder estatal: normativa, gubernamental-administrativa y jurisdiccional, correspondan a órganos separados dotados de autonomía.

Rasgo del autoritarismo no es sólo la unificación de la titularidad del poder estatal en el denominado poder público nacional, sino, asimismo, la concentración real (con prescindencia de las normas constitucionales) de las decisiones relativas a las diversas funciones estatales (normativa, gubernamental, jurisdiccional) en un centro personal: el jefe del Estado y del gobierno, el dueño del poder. Todos los tipos de autoritarismo: despotismos, dictaduras, totalitarismos, etc. se caracterizan por la plenitud de poderes del dictador, trátase del presidente de la república (Fujimori, Hussein, Perón, Pérez Jiménez, Castro, Chávez Frías), del secretario general del partido único (Stalin), del primer ministro (Hitler), etc.

En ese sentido, pues, cualquier modalidad de régimen autoritario presupone la eliminación del principio de separación de poderes, garantía institucional que tiene por finalidad controlar la tendencia del poder gubernamental a extender su dominio sobre la totalidad de la estructura estatal, en detrimento de la autonomía de los poderes legislativo y judicial. El primero y básico obstáculo para la instauración de un régimen hegemónico es la desconcentración y descentralización del poder estatal. Por ello, todos los líderes autoritarios son enemigos acérrimos de la separación de poderes y del principio federal.

La estrategia autoritaria, cuando se trata de transmutar una democracia en sistema totalitario, ejemplo la estrategia empleada por Hitler luego de su designación como Canciller de la República democrática del Weimar en el año 1934, es clásica: para controlar la sociedad, con la eliminación de todas las libertades públicas y privadas, objetivo final del régimen totalitario, primero hay que conquistar por dentro al Estado, es decir, controlar al parlamento mediante una mayoría de diputados afectos al partido o movimiento político del líder fundamental, y al poder judicial, sustituyendo a los jueces independientes, comenzando por los magistrados del más alto tribunal o tribunal supremo, por hombres y mujeres absolutamente leales a su líder y al proceso de aniquilación de las libertades ciudadanas.

Así, con un parlamento controlado por el poder gubernamental se aprobarán leyes contrarias a los derechos fundamentales, pero favorables a los logros del poder, al proyecto totalitario. Y al no existir un poder judicial autónomo, tanto esas leyes como los actos arbitrarios del gobierno, no podrán ser impugnados con éxito aunque signifiquen patentes violaciones a normas constitucionales o a valores y principios democráticos de tradición histórica. Es por esa razón que un pueblo, una nación puede tolerar un mal, un pésimo gobierno, o una mediocre legislatura, pero si cuenta con un poder judicial “autónomo”, una comunidad de jueces razonablemente “independiente” de los poderes ejecutivo y legislativo, un auténtico “árbitro” garante de la aplicación relativamente imparcial

del ordenamiento jurídico y de la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas, tiene garantizada la paz social que se basa en la seguridad jurídica y en una administración confiable de la justicia.

En caso contrario, cuando los jueces carecen de autonomía y se hallan sometidos a los logros del poder gubernamental, forman parte del proyecto de dominación totalitaria de la sociedad, la ciudadanía consciente y lúcida de sus derechos se encontrará absolutamente inerte, indefensa ante el avance del poder estatal. Sólo le quedará la resistencia activa o pasiva con los riesgos para la vida, integridad física y libertad personal, dada la posibilidad para el régimen de reprimir abiertamente la disidencia.

Ello quiere decir que el autoritarismo es compatible con el régimen presidencialista; pero no con un sistema parlamentario cuya base institucional es la democracia representativa o liberal, es decir, el sistema que se organiza y opera a partir de la presencia de partidos políticos que aglutinan las diversas opciones democráticas y luchan por el poder ofreciendo alternativas al electorado: actúan como correas de transmisión entre el Estado y la opinión pública. En el régimen de gobierno parlamentario, trátase de un modelo bipartidista o de pluralidad de partidos (los totalitarismos se caracterizan por el sistema de partido único), éstas organizaciones constituyen los medios institucionales que permiten realizar la voluntad del Estado como expresión de la mayoría democrática.

Este modelo se ha venido imponiendo en la mayoría de los estados europeos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, tal vez como un imperativo del proceso de conformación de la Unión o Comunidad Europea. La dramática experiencia de los totalitarismos en Alemania y Rusia, así como el fascismo italiano que no llegó a los extremos del nacional socialismo y del comunismo, antes y durante la mencionada guerra, y de las dictaduras que sobrevivieron a ese conflicto bélico hasta la década de los setenta en España y Portugal, hicieron comprender a los pueblos del viejo continente los riesgos que representa para la vigencia de la democracia, la paz, y los derechos humanos los regímenes autocráticos, cuando el poder gubernamental se concentra en una persona.

La democracia representativa, cuya más cabal expresión es el régimen parlamentario, forma parte de la filosofía política que inspiró la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Al respecto, el artículo 21 de la mencionada Declaración proclama el derecho de toda persona:

[...] a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” y declara que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

La historia política del siglo XX nos enseña como el nacionalismo extremo o chauvinismo, sentimiento arraigado en el alma de las naciones europeas, es más fácil de manipular en un sistema autocrático que en una democracia parlamentaria. Líderes nacionalistas como Hitler y Mussolini que exaltaron hábilmente ese sentimiento colectivo en tiempos de crisis política, económica y social, surgieron sobre las ruinas de Estados en los que, casos de Italia y Alemania, el parlamentarismo no había logrado afianzarse como forma de gobierno caracterizada por la separación de poderes y el control político e

institucional efectivo del poder gubernamental por un órgano colectivo que representa directamente la voluntad del electorado (parlamento).<sup>10</sup>

Caso opuesto es el de Inglaterra, Nación en la que, a pesar de la situación de extrema emergencia política, social, económica e institucional provocada por la guerra, Churchill, Primer Ministro al frente de un “gabinete de guerra”, rendía cuentas al parlamento, y por tanto al pueblo Inglés. Estaba consciente, por su formación ética y su vasta carrera parlamentaria, que el poder no le pertenecía, que era un mandatario de su pueblo. Es casi imposible que en esa antiquísima Nación pueda surgir un líder mesiánico. Lo impide la cultura política del pueblo, la historia y las tradiciones, las instituciones y prácticas políticas del régimen parlamentario.

Esa es, en nuestro criterio, la ventaja indiscutible del régimen parlamentario respecto del presidencialista, pues aun en las democracias que tienen esta forma de gobierno, la concentración de todo el poder gubernamental en una sola persona promueve el autoritarismo. El presidente es percibido como el líder de la nación, sobre él recae toda la responsabilidad política de los éxitos o fracasos gubernamentales. Esta acotación es válida tanto para una democracia liberal bicentenaria, los Estados Unidos de Norteamérica, como para las precarias democracias latinoamericanas.

La tentación del autoritarismo explica el caso *Nixon*, como el ex Presidente de esa Nación llegó a creerse “invulnerable” (Watergate), por encima de la Constitución, de las leyes, y del Congreso (extensión de la guerra de Vietnam, finales de la década de los 60, ocultándole al Congreso, mediante datos falsos, el envío de tropas, el aumento indiscriminado de los bombardeos, etc).

El actual Presidente de ese país no escapa a esa tentación (invasión de Irak). ¿Cómo puede aceptar un pueblo de tradición democrática que la decisión de activar el armamento atómico esté en manos de una sola persona?

En América Latina, desde México a la Argentina, el presidencialismo siempre ha estado unido al autoritarismo. Abierto y desenfado en los regímenes dictatoriales, disfrazado, pero no menos presente, en los periodos de frágiles democracias. Por esa razón, intelectuales mejicanos (Paz, Fuentes) han calificado al Presidente de ese país de “rey sin corona” y “dictador constitucional”.

---

10 Jean FRANCOIS REVEL alude a ese tópico al referirse al Fascismo, el comunismo y el nacional socialismo como ideologías y movimientos políticos contrarios a la democracia parlamentaria: “Los tres se consideran revolucionarios, los tres son hostiles al espíritu “burgués” y a la democracia parlamentaria. Son anticapitalistas. Poco antes de su caída y presintiéndola inevitable, Adolf HITLER se lamentó de no haber imitado a STALIN y no habar nacionalizado, como él, toda la economía. Contrariamente a la tesis-trola de los marxistas, tesis que, como de costumbre, jamás se confrontó con los hechos, el “gran capital” no financió la llegada al poder de MOUSSOLINI ni de HITLER. La revolución nazi, por el contrario, aunque también rompió con el parlamentarismo burgués, miró más al pasado, preconizando la vuelta a la pura germanidad, tal como se suponía existía antes de la corrupción de la raza “aria” por la mezcla con las razas inferiores. Por el contrario, la formación intelectual de MOUSSOLINI, como la de los bolcheviques, debe más a la herencia de la Revolución Francesa y, especialmente, aunque parezca asombroso, a GRACCHUS BABEUF. A semejanza de este último y de los comunistas, el DUCE cree en la posibilidad de construir, por medio de la educación, un “hombre nuevo”. Y los comunistas como los fascistas, buscan, o creen que buscan, el progreso. Según ellos, los hombres del siglo XIX cometieron el error de querer alcanzar el progreso por medio de la democracia, que no lleva más que a divisiones y a la corrupción. Para evitarlo, hay que recurrir a un Estado concentrado en el poder de una única persona. “Cuando el poder está en manos de un solo hombre”, escribe Luigi PIRANDELLO en el Difunto MATÍAS PASCAL, “ese hombre sabe que es el único y que debe satisfacer a muchos, pero cuando son muchos los que gobiernan sólo buscan satisfacerse a sí mismos y es cuando se desemboca en la más idiota y odiosa tiranía: la tiranía bajo la máscara de la libertad”. Sin embargo, el poder de un solo hombre sólo se justifica por el apoyo de todo el pueblo, según la idea de MOUSSOLINI, gran experto en la movilización de masas”. REVEL, Jean FRANCOIS, *La gran mascarada*, Taurus, España, pp. 213-214.

Octavio Paz se remonta en la historia para explicar el origen de ese “presidencialismo autoritario”.

Los nuevos países, por lo demás, siguieron siendo las viejas colonias: no se cambiaron las condiciones sociales, sino que se recubrió la realidad con la retórica liberal y democrática. Las instituciones republicanas, a la manera de fachadas, ocultaban los mismos horrores y las mismas miserias. Los grupos que se levantaron contra el poder español se sirvieron de las ideas revolucionarias de la época, pero no pudieron ni quisieron realizar la reforma de la sociedad. Hispanoamérica fue una España sin España. Sarmiento lo dijo: los gobiernos hispanoamericanos fueron los “ejecutores testamentarios de Felipe II”. Un feudalismo disfrazado de liberalismo burgués, un absolutismo sin monarca pero con reyezuelos: los señores presidentes. Así se inició el reino de la máscara, el imperio de la mentira. Desde entonces la corrupción del lenguaje, la infección semántica, se convirtió en nuestra enfermedad endémica, consubstancial.<sup>11</sup>

El caudillismo militarista atávico es un componente del liderazgo presidencial en estos países, como lo prueban las recurrentes dictaduras militares que cíclicamente asolan a los pueblos de estas latitudes. Las propias constituciones, tal es por ejemplo la mayoría de los textos fundamentales que ha tenido Venezuela, formalizan el presidencialismo autoritario. Hoy la Constitución Nacional (1999) se caracteriza por el reforzamiento del centralismo y del presidencialismo<sup>12</sup>.

Esta es la realidad de los regímenes políticos en América Latina: durante la década de los noventa:

[...] 24, 7 millones de personas, menos del 5 por ciento de la población total de la región, disfrutaron democracias políticas con libertades civiles sin restricciones (Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay). 296,5 millones de personas en diez países, cerca del 60 por ciento total, vivieron bajo democracias electorales con libertades civiles parcialmente restringidas en cinco países-Ecuador, Haití, México, Perú, Venezuela-, a los cuales podríamos referirnos como “semidemocracias iliberales”. Luego está el caso de Cuba, incluido aquí para efectos ilustrativos, clasificada como un régimen no democrático con protección mínima de las libertades civiles: una pura autocracia.

11 PAZ, Octavio, *Los hijos del limo*, *opus cit.*, p. 126.

12 En mi obra, *Seguridad, Estado, Sociedad y Derecho* hago referencia a ese tópico: “Se ha dicho, y con razón, que la Constitución de 1999 es un traje hecho a la medida de las ambiciones de poder de Hugo CHÁVEZ FRÍAS, elaborada, discutida y aprobada en tiempo record en un cuestionado referendo el 15 de diciembre de ese fatídico año, mientras miles de personas perecían y otras tantas perdían sus viviendas, negocios, familiares y amigos en los trágicos sucesos del deslave provocado en la vertiente sur (litoral central) del cerro el Ávila, por las torrenciales lluvias de ese y días anteriores. Constitución enmendada inconstitucionalmente dos veces bajo el execrable argumento de la “reimpresión por error de copia” en la *Gaceta Oficial de la República*. Constitución con más de 80 artículos declarativos de derechos humanos “para que los árboles impidan ver el bosque”, es decir, distraer la atención por la frondosidad de sus principios, valores y derechos, esquema axiológico “inspirado” en la más venerada doctrina universalista sobre el tema, mientras en la organización de los poderes públicos se pretende disfrazar un conjunto de disposiciones diseñadas para instaurar un régimen personalista de plenos poderes. En ese sentido, basta analizar las disposiciones relativas a las atribuciones o potestades del Presidente de la República (art. 236 CN) y las que se refieren a las competencias del Poder Nacional (art. 156 CN) y del Poder Estadal (los estados de la supuesta federación), para apreciar como, en esta Constitución, se han reforzado las tradicionales tendencias de la cultura y la praxis político-estatal del país del presidencialismo autoritario e imperial”, la concentración de poderes normativos y gubernamentales en es instancia única del Poder Ejecutivo en detrimento del órgano parlamentario nacional (debilitamiento del principio de separación de poderes), y del “centralismo”, o la concentración de poderes en los órganos del Poder Nacional, en detrimento de los poderes estatales y municipales (debilitamiento de la federación y la descentralización; en suma, de la democracia local. El principio del Estado Federal y Descentralizado consagrado en el artículo 4 constitucional no pasa de ser una norma retórica y vacía”. MEIER, H., *Seguridad, Estado, Sociedad y Derecho*, Homero, Caracas, p. 101.



De los 498,1 millones de habitantes de América Latina en 1999, cerca del 93 por ciento vivía en “democracias iliberales” o semidemocracias iliberales-regímenes electorales con libertades civiles restringidas. Ésta se había convertido en la práctica política dominante en toda la región...En otras palabras, la democracia iliberal no era ni un escalón fiable hacia la democracia liberal ni un seguro efectivo contra el orden antidemocrático.<sup>13</sup>

Abordemos, pues, y de una manera esquemática, luego de esta acotación preliminar, las diferencias sustanciales de la gobernabilidad al tamiz de la clasificación de los regímenes políticos antes reseñada.

## II. GOVERNABILIDAD Y REGÍMENES POLÍTICOS

### 1. Gobernabilidad y sistemas autoritarios (autocracias, dictaduras, despotismos, regímenes totalitarios)

En los sistemas autoritarios se utiliza de manera directa la amenaza, la coacción y los medios de fuerza para mantener el control sobre las minorías disidente y evitar, de esa manera, que la disidencia se extienda y se ponga en riesgo la gobernabilidad de la sociedad. Y decimos que en estos sistemas se utiliza la intimidación y la represión contra la “*minoría disidente*”, así, subrayado el concepto, porque es definitivamente falso que los gobernantes dictatoriales y totalitarios se mantengan en el poder únicamente por los efectos disuasivos que produce la represión sobre la población en general.

La idílica idea de un pueblo en su mayoría amante de la democracia y la libertad que se “resigna” a la opresión por el miedo y el terror, no resiste la realidad de los hechos históricos. Esa idea parte de un error de apreciación: creer que el hombre, por su naturaleza, es amante de la libertad, que los pueblos no son directamente responsables de sus regímenes políticos y de gobierno, salvo en los casos de las democracias, y que toda forma de autoritarismo se impone contra la opinión mayoritaria del pueblo (la idea de un pueblo-niño, víctima inocente del Estado, padre ogro, el gran chingón en la expresión de Octavio Paz).

La gobernabilidad, sea ésta autoritaria o democrática, se fundamenta en el hecho incontrovertible de la legitimidad social. La mayoría se adhiere al régimen político y de gobierno porque se identifica con la ideología, el discurso y las ejecutorias del mismo, aunque esa ideología, ese discurso y esas ejecutorias sean claras manifestaciones de autoritarismo. Así, por ejemplo, la estabilidad y la garantía del orden y la “paz social” (Juan Vicente Gómez: la Venezuela de comienzos del siglo XX es un país diezmado por las sucesivas guerras civiles del siglo XIX, un pueblo que no estaba dispuesto a nuevas aventuras guerreras), el orden y las ejecutorias de un programa de obras físicas (Pérez Jiménez: la percepción de progreso y estabilidad, luego de los golpes de Estado de 1945 y 1948), la satisfacción parcial “real” y “simbólica” de los desposeídos o el populismo y el neo populismo (Perón, Chávez: su identificación con la mayoría marginada y excluida del sistema de institucional), el orden y la satisfacción de determinadas necesidades individuales y sociales percibidas como prioritarias: seguridad, salud, educación, deporte, respecto a las libertades públicas y privadas (Castro).

---

13 SMITH, Peter, *opus cit.*, p. 113.

No existe régimen de gobierno autoritario alguno que pueda permanecer por largos períodos de tiempo en el poder si no cuenta con esa legitimidad, pues aunque disponga de medios de fuerza, no podrá materializar el control social implementando actos de coacción y de represión si la mayoría de los gobernados le es adversa.<sup>14</sup> El régimen terminará desgastándose en el círculo vicioso de la disidencia y de la represión: en la medida que aumente la disidencia aumenta la represión, la que a su vez, lejos de desestimular la desobediencia extiende el rechazo al poder. Al final se quiebra ese círculo con la caída del régimen. La represión funciona cuando la disidencia es minoritaria (Cuba). Por ello, los regímenes totalitarios le dan importancia suprema a la función ideológica, la conversión del sistema educativo en un instrumento destinado a “lavar cerebros”, a inculcar las ideas y creencias que soporten la ideología justificadora o legitimadora del poder (Cuba, la Ex Unión Soviética). Además del uso de la propaganda como función estatal cuyo objeto es convertir en verdad, por su reiteración, las mentiras inauditas del régimen (La Alemania Nacional Socialista y el Ministerio de Propaganda).

La adhesión mayoritaria de un país a un régimen autoritario, y en su peor expresión extrema, a un sistema totalitario, es rasgo inequívoco de la mentalidad colectiva simplificada y superficial de un pueblo en un momento determinado de su historia. Ejemplo patético es la sociedad alemana de los años treinta. Es difícil entender como el pueblo Alemán, que ha dado al mundo genios creadores como Bethoven, Wagner, Gothe, Newton, entre otros, haya podido aclamar, admirar, idolatrar, y seguir ciegamente durante doce años a ese maníaco y psicópata genocida, Adolfo Hitler. Un régimen que pretendió justificar el genocidio de 6 millones de judíos en la ideología perversamente simplificada y maniquea de la “raza superior” y las “razas inferiores”. De allí que, sin esa “complicidad” de la mayorías, difícilmente el autoritarismo puede reinar en una sociedad.<sup>15</sup>

---

14 “Todas las tiranías, que fuesen real y efectivamente tales, -expresa RECASENS FICHES- se derrumbaron en corto período de tiempo. A gentes ingenuas, que apliquen a tiempos pretéritos la óptica que ellas tengan en el momento en que viven, se les habrá podido ocurrir la necesidad de juzgar determinadas situaciones del pasado como “opresiones”; pero a poco que se pierda esa ingenuidad, se cae en la cuenta de que esos regímenes, que hoy pudieran antojársenos como tiránica opresión, eran en su época auténtico y normal resultado de la opinión pública preponderante. De otra manera no hubieran podido subsistir largamente, máxime si se tiene en cuenta que todos los instrumentos materiales de coerción de que podían disponer eran muy endebles y escasos, hasta el punto de el mayor acopio de esos instrumentos no hubiera podido resistir la embestida de un motín de gentes inermes, si ese movimiento hubiera representado la auténtica opinión pública predominante. Pero hoy, en los tiempos actuales, ocurre que la realización de esa ley de gravitación de la opinión pública puede sufrir un considerable retraso en su cumplimiento, debido a un nuevo hecho que ha irrumpido en nuestra época: la pavorosa potencialidad de la técnica mecánica aplicada a las armas: Los efectos destructores de las ametralladoras, tanques, gases asfixiantes, etc, son de tal calibre, que quien disponga hoy de la disposición de esos instrumentos, podrá mantenerse en el poder un tiempo muchísimo más largo de lo que hubiera ocurrido en otros tiempos, sólo por la fuerza bruta. Aun cuando desde luego, a la postre, habrá de sucumbir bajo el imperio de una situación de opinión pública auténtica”. *Vid.*, RECASENS FICHES, Luis, *Vida Humana, Sociedad y Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1939, pp. 154-155.

15 “El nacionalismo nazi consiguió el apoyo de la mayoría de los germanos, fervorosos unos, inhibidos, consentidores o complacientes otros, víctimas todos de un colectivo envenenamiento moral”. GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando, *opus cit.*, p. 283. En ese mismo sentido, KERSHAW en su excelente obra biográfica sobre HITLER se refiere al apoyo masivo del pueblo alemán en el plebiscito del 19 de agosto de 1934 “HITLER es hoy la Totalidad de Alemania, decía un titular el 4 de agosto. El funeral del Presidente del REICH se celebró con gran pompa y fasto en el Monumento de Tannenberg, en la Prusia Oriental, escenario de su gran victoria en la Primera Guerra Mundial, y Heidenburg, que había representado la única fuente equilibradora de lealtad, “entró en Valhalla” como dijo HITLER. HUIDENBURG había querido que le enterraran en Neuderck. HITLER, siempre atento a la oportunidad propagandística, insistió en que se le enterrase en el Monumento Tannenberg. El 19 de agosto, el golpe silencioso de los primeros días del mes obtuvo su confirmación plebiscitaria ritual. De acuerdo con las cifras oficiales, el 89,9 por 100 de los votantes apoyaron los poderes constitucionalmente ya ilimitados de HITLER como jefe de estado, jefe de gobierno, jefe del partido y comandante supremo de las fuerzas armadas. El resultado, aunque decepcionante para la jefatura

Los gobernantes autoritarios lo son porque gran parte de los gobernados lo quieren, es decir, porque prevalece un sistema de ideas y de creencias proclive a la supremacía del poder sobre la libertad. Muchos pueblos han preferido la seguridad de la sumisión a los riesgos de la libertad (Eric Fromm y su obra *El miedo a la libertad*).

No nos llamemos a engaño. Si en un determinado periodo de su historia un pueblo acepta un régimen autoritario de gobierno y admira, y hasta idolatra a un líder mesiánico, es porque el autoritarismo domina la estructura de las relaciones sociales en el seno de la sociedad. En circunstancias semejantes, no sería difícil apreciar como el autoritarismo caracteriza no sólo a las relaciones de poder entre el Estado y los ciudadanos, sino que está presente en ese tipo de relaciones en la mayoría de las organizaciones e instituciones sociales: familias, partidos políticos, sindicatos, empresas, escuelas, universidades, etc.

No cabe imaginar una sociedad en la que en el dominio de lo público, del Estado, predomine el autoritarismo, mientras que en el espacio de la sociedad, lo societario y lo privado, prevalezca un modelo democrático de las relaciones de poder. A la inversa, una sociedad donde los procedimientos democráticos y el respeto a la autonomía de la persona constituyan creencias y prácticas sociales compartidas, no puede ser gobernada por un régimen autoritario. La democracia no se agota en el hecho electoral, ni se restringe a la esfera estricta del universo del poder político.

No pocos gobernantes autoritarios han llegado al poder por la vía electoral aprovechando las libertades políticas de precarias democracias, para implantar desde el Estado un régimen autoritario (Hitler en Alemania, Chávez y el proceso en Venezuela de conversión de la democracia en un régimen autoritario). La elección de un gobernante autoritario demuestra como la preservación de la democracia exige del pueblo una verdadera cultura de la libertad, no sólo de la libertad para votar; se requiere de un consenso respecto a los valores asociados a las distintas expresiones de la libertad: libertad ambulatoria, libertad de autodeterminación personal, libertad de conciencia, libertad de expresión, libertad de creación cultural, libertad de asociación, libertad de trabajo, empresa, industria, oficio, arte, profesión, etc.

El autoritarismo y la democracia tienen que ver con los sistemas de creencias y de valores de las diferentes sociedades. La llamada “variable cultural independiente” (Alberto Rial) que tiende a ser desestimada por los juristas, economistas, politólogos, y en general los estudiosos de las ciencias sociales. Cuando no se consideran los sistemas de creencias, los mitos, prejuicios, la imaginaria colectiva, todo el subsuelo psicológico del inconciente colectivo, no se entiende la conducta política de los pueblos. Por tanto, es indispensable indagar en:

[...] esa realidad gaseosa que forman las creencias, fragmentos de creencias, imágenes y conceptos que la historia deposita en el subsuelo de la psiquis social, en esa cueva o sótano en continua somnolencia y, asimismo, en perpetua fermentación. Es una noción que viene tanto del subconsciente (individual) de Freud como de la ideología social (Marx). Una ideología que representa lo que el mismo Marx llamaba “la conciencia del absurdo del mundo”. Sin embargo, las concepciones de Marx y de Freud, cada una por razones diferentes y que no analizaré aquí, no explican la totalidad del fenómeno: la existencia en cada civilización de ciertos complejos, presuposiciones y estructuras mentales generalmente inconscientes que resisten con terquedad la erosión de la historia y sus cambios.<sup>16</sup>

---

nazi, y menos impresionante como muestra de apoyo de lo que quizás pudiese haberse previsto teniendo en cuenta las evidentes presiones y la manipulación, era muestra, sin embargo, del hecho de que HITLER tenía el respaldo, gran parte de él ferviente y entusiasta, de la gran mayoría del pueblo Alemán”. Vid., KERSHAW, Ian, *HITLER 1889-1936*, Ediciones Península, Barcelona, 1998, pp.515-516.

16 PAZ, Octavio, *Posdata*, Siglo XXI editores, México, 1987, pp. 109-110.

No es en el plano del discurso “racional” de las declaraciones de principios, de las exposiciones de motivos y preámbulos de los documentos constitucionales, donde hay que indagar el verdadero talante político de un pueblo. Es necesario sumergirse en las turbias aguas de la psicología de las masas para comprender el desfase entre el deber ser ético, filosófico, político, institucional y jurídico, y el ser social real. El drama de América Latina, que explica la fragilidad de los regímenes democráticos, es la tradición autoritaria que impera en las prácticas políticas y sociales.

En Venezuela, por ejemplo, vivimos entre el abuso de poder, la arbitrariedad de los gobernantes, y el abuso de derecho, la anarquía de los “ciudadanos”. El “aquí mando yo, y se hace lo que yo diga” y el “hago lo que me da la gana” son los pensamientos rectores de las conductas políticas y sociales. ¿Cómo extrañarse del culto al líder que no respeta normas, procedimientos, ni conductas institucionales, que pregona y hace lo que le da la gana?, ¿Cómo puede garantizarse la gobernabilidad en un país de gente atrabiliada y arbitraria?.

No creo exagerado decir que nuestro pueblo, más que amor a la libertad y la autodeterminación personal dentro de los límites de la ley, tiene el morbo de la anarquía o libertinaje, y de la arbitrariedad, es decir, del abuso de la libertad y de la autoridad. Ambos extremos se tocan. El “ciudadano de a pie”, como suele llamarse al individuo común y corriente, con las excepciones que confirman la regla, carece de conciencia cívica, de ética ciudadana, pues salvo el culto a la democracia electoral, al voto, su conducta pública es expresiva del desprecio a las leyes y a las elementales normas sociales de convivencia.

Poco le importan los derechos del otro y el orden público y social. El comportamiento abusivo y anárquico hace de la polis, la ciudad, un espacio ingobernable. El caos urbano de Caracas, por ejemplo, observable en la violación sistemática a las normas que regulan el tránsito y la circulación de vehículos y personas, en la ocupación de espacios públicos, calzadas y plazas, para el ejercicio del comercio ilegal (buhonería), en las construcciones ilegales violatorias de los planes y normas de zonificación y ordenamiento urbanístico, en el depósito de basuras y desechos en lugares prohibidos, en la agresión y apropiación, robo, hurto, de bienes afectados a servicios públicos (teléfonos públicos, rejas de alcantarillas, etc), e incluso de estatuas y obras artísticas (la descabezada estatua de Colón).

Ese mismo “ciudadano” anárquico, lleva en sí, potencialmente, a un gobernante arbitrario. En el país se confirma el adagio “*dadle poder a un hombre y veréis quién es*”. Desde el menos significativo de los “cargos públicos”, un portero de Ministerio, por ejemplo, hasta el Presidente de la República, saberse poseedor de una cuota de poder trastorna al venezolano medio, entonces buscará la manera de aprovecharse de esa posición para hacerle sentir a los demás lo que significa el poder, “*quien tiene el sartén por el mango*”-la dictadura del pequeño y del gran funcionario-, beneficiarse de prebendas y privilegios (vehículos, chóferes, aviones, gastos de representación), enriquecerse y enriquecer ilícitamente a familiares y amigos, traficar con las influencias, dar empleo a las personas de su entorno íntimo (nepotismo, amiguismo, compadrazgo), destruir a enemigos, etc.

Alberto Rial, en su ensayo antes citado, atribuye a la “cultura machista”, esos rasgos de arbitrariedad y prepotencia que caracterizan al venezolano medio:

La cultura machista fomenta las soluciones drásticas y fuertes, cultiva los valores épicos y las cruzadas libertadoras...el machismo no tiene paciencia ni tolerancia para la negociación o la persuasión, y considera débiles a quienes resuelven los conflictos de manera pacífica. Todo, según su código, se arregla con golpes, humos y explosiones...los rivales políticos se agreden y se acusan de no comportarse como hombres...La relación del macho con sus pares y con el resto de la sociedad estimula la violencia, la temeridad y la espectacularidad. La competencia no se fomenta en términos constructivos y enriquecedores, según los cuales cada quien pone lo mejor de sí mismo y gana el más hábil o talentoso y el otro lo reconoce, sino que se busca la derrota definitiva de uno y a supremacía absoluta del otro...En Venezuela, el pendejo es el opuesto al macho, y el pendejo es prudente, introvertido, previsor, modesto, silencioso, constante, responsable, crédulo o todo junto...La conducta contraria a la del pendejo es típicamente machista: arrolladora, extrovertida, violenta, apasionada, sexista, irresponsable y temeraria. El macho viola las reglas y las leyes porque a él nadie le dice lo que hay que hacer... La arbitrariedad y la prepotencia van unidos al machismo, desde el funcionario público que maltrata al ciudadano y abusa de su poder en una situación específica, hasta el Presidente que nombra a su amante secretaria privada y le entrega más poder que a todos sus ministros juntos. El gerente arbitrario o el dueño de empresa despide a un empleado porque no lo saludó como es debido y el jefe se aprovecha de la situación vulnerable de la secretaria. La complicidad de la sociedad venezolana se pone de manifiesto en las relaciones entre los sexos. El hombre es machista porque la mujer le premia esa conducta con la tolerancia, resignación o admiración por los tipos fuertes y duros.<sup>17</sup>

Es lamentable tener que reconocer que en estos comienzos de milenio, a pesar del esfuerzo realizado por el sistema educativo formal entre 1936 y 1998 con el objeto de modificar las creencias y prácticas sociales contrarias a los valores en los que se fundamenta un auténtico Estado democrático de Derecho y una sociedad de convivencia democrática y civilizada, somos un país en el que la mayoría de los gobernados carece de conciencia cívica y la mayoría de los gobernantes de conciencia de servicio público, del Estado como instrumento institucional al servicio de los derechos humanos y del bien común.

Es lo que explica la precariedad de las instituciones y de la democracia. Prevalece la atávica creencia del Estado-botín, o el denominado “neopatrimonialismo”, el poder concebido como propiedad privada del Jefe del Estado, sus familiares, amigos y la camarilla que lo auxilia en el control de los poderes públicos. Se usa, se disfruta, se abusa y se dispone, sin límite jurídico e institucional alguno, de los recursos del poder, en particular del presupuesto y de los bienes que integran la hacienda y el patrimonio público.

El patrimonio del gobernante y el del Estado se confunden. Como los príncipes y reyes medievales, y los jeques árabes, el Presidente-caudillo maneja los dineros públicos como si fuesen propios. Como no tiene sentido alguno de servicio público, de institucionalidad, y de ser un mandatario del pueblo, titular de la soberanía, emplea el tiempo presidencial en lo que le da la gana: viajes innecesarios, alocuciones interminables, mítines políticos aunque ya hubieren pasado las elecciones. No rinde cuentas a nadie. Rey sin corona, dueño absoluto del poder.

Ese neopatrimonialismo va acompañado del neopopulismo, ya que para lograr legitimidad social, el Presidente-caudillo concede dádivas a sus seguidores, promoviendo y fortaleciendo la creencia en el supuesto derecho a recibir todo del Estado, sin esfuerzo

---

17 *Opus cit.*, pp 80, 81 y 83.

personal alguno.<sup>18</sup> Al respecto, Enrique Viloria Vera en su esclarecedor ensayo “Neopopulismo y Neopatrimentalismo”, escribe:

Al momento de conceptuar el neopatrimonialismo, es decir, la patrimonialización del Estado, destacamos que entre sus características constitutivas y diferenciadoras teníamos dos de sus mecanismos fundamentales de actuación: el clientelismo y el prebendalismo, enfatizando que el primero, el clientelismo, tiene como práctica privilegiada de acción la entrega de bienes y la prestación de servicios, sin costos o a menores costos, a las clases más pobres de la sociedad; el segundo, el prebendalismo, implica el otorgamiento de favores, de concesiones graciosas, de ventajas y beneficios, en fin de prebendas, a aquellas personas leales al régimen, generalmente pertenecientes a las clases sociales altas y medias, profesionales, empresariales y militares.<sup>19</sup>

Esos rasgos del régimen político “real”, no el previsto en la Constitución formal, constituyen un obstáculo insalvable para la operatividad del Estado democrático y de Derecho (la extinción de este modelo de Estado). Se trata de una “regresión” histórica al siglo XIX, a la etapa de los caudillos militares y del poder como atributo “personal” y “carismático”.

Un auténtico Estado democrático de Derecho se distingue por la despersonalización o institucionalización de las relaciones de poder, cuando éste emana del pueblo, titular de la soberanía (sufragio: legitimidad democrática de origen) y se fundamenta en la Constitución y en las leyes: en los principios, normas y procedimientos que establecen el modo de asignación de su titularidad, los medios o potestades para su ejercicio, los fines (institucionales) hacia los que debe dirigirse su ejercicio y los límites a ese ejercicio.

## 2. Gobernabilidad y sistemas democráticos

En los regímenes democráticos la gobernabilidad es mucho más compleja que en los regímenes autoritarios. La cultura democrática fundada en la libertad-participación y demás libertades políticas implica un papel protagónico del pueblo en la formación de la voluntad política del Estado, cuya expresión primaria y básica es la elección popular de sus autoridades (legitimidad de origen). Este es el primero, pero no el único requisito de la legitimidad democrática.

El trauma colectivo causado por los efectos de la Segunda Guerra Mundial, el genocidio perpetrado por el régimen nazi, y las atrocidades, los actos reñidos con la dignidad fundamental de la persona humana ejecutados por los estados totalitarios (Unión Soviética); en una palabra, el desprecio por los valores articulados a esa dignidad (vida, integridad física y moral, libertad, solidaridad, justicia, compasión, tolerancia), tuvo -cuestión abordada con anterioridad- una respuesta en el plano de la ética política.

Para evitar que volviese a repetirse un holocausto, “nunca más”, se postuló a la democracia representativa como el régimen deseable para cualquier pueblo (art. 21, Declara-

---

18 “No gusta a este pueblo la sobriedad, la prudencia, el equilibrio y la medida de los hombres y mujeres formados en la escuela de la lucha política democrática, del diálogo y la disuasión, en la escuela del estudio, la meditación y la investigación, en la escuela de la gerencia eficaz y emprendedora, en la escuela de la palabra reflexiva y portadora de verdades amargas. Preferimos la palabra y el gesto irresponsable, las falsas promesas del peor de los demagogos, sus arrestos e iracundias, el desafío de las formas y los procedimientos, al comportamiento institucional. Incluso, no pocos de los que se oponen al régimen personalista de CHÁVEZ FRÍAS, claman por la emergencia de un líder con las mismas características telúricas del histriónico Presidente de la República, pero del lado de la oposición. He allí uno de los más grandes obstáculos para la reconstrucción de una comunidad política civilizada y democrática en Venezuela”. *Vid.*, MEIER H, *Seguridad, Estado...opus cit.*, p 63.

19 VILORIA VERA, Enrique, *Neopopulismo y neopatrimonialismo. CHÁVEZ y los mitos americanos*, Universidad Metropolitana, CELAUP. CELAS, 2004, pp 10-103.

ción de 1948) a fin de prevenir la instauración de sistemas totalitarios, es decir, que el poder político fuere nuevamente ejercido por un hombre, un partido único, una camarilla sin control institucional, político y social alguno; por tanto, con plena libertad para utilizar los recursos del Estado para implantar el reino de la barbarie, la negación de los valores integrados al núcleo de la dignidad humana, en nombre de los mitos abstractos de las utopías redentoras (la raza, la nación, el partido, la revolución).

Sin embargo, la sola formalización constitucional de los principios y procedimientos de la democracia representativa no es suficiente para asegurar la vigencia de los valores inherentes a la dignidad humana (derechos humanos). El principio de la mayoría en la democracia representativa no garantiza, por sí solo, el respeto a la ética de la democracia sustancial, pues esa mayoría podría desde la institución parlamentaria sancionar leyes contrarias a esa ética; leyes que autoricen al poder gubernamental para violar los derechos humanos; leyes formalmente “democráticas” pero lesivas de la dignidad humana como fue el caso de las leyes de Nüremberg en la Alemania Nacional Socialista (1934-45) y del “apartheid” en la Sudáfrica del partido nacionalista de extrema derecha (1948 a 1990).<sup>20</sup>

Ferrajoli, advierte sobre este dramático tópico al criticar el actual régimen de gobierno en Italia:

De la democracia existen muchas imágenes o modelos. En el sentido común, intensamente alimentado en Italia por las actuales fuerzas de Gobierno, suele confundírsele con la omnipotencia de la mayoría. Sí, así fuera, sería difícil negar el carácter democrático de regímenes totalitarios como el fascismo, el nazismo o el stalinismo, que probablemente gozaron, al menos en algún momento, de consensos ampliamente mayoritarios. Pero precisamente los horrores de estos regímenes han enseñado que la democracia no consiste de ningún modo en el despotismo de la mayoría, sino que es un sistema frágil y complejo de separaciones y equilibrios entre poderes, de límites y vínculos a su ejercicio, de garantías establecidas para la tutela de los derechos fundamentales, de técnicas de control y reparación frente a sus violaciones; y que tales equilibrios se rompen, y se pone en peligro la democracia cada vez que los poderes, sean económicos o políticos, se acumulan, o peor aún, se confunden en formas absolutas. Este complejo sistema de vínculos y equilibrios no es otra cosa que el Derecho, y más precisamente la Constitución, que debe ser, pues, reconocida como la principal garantía de la democracia.<sup>21</sup>

---

20 Refiere Nelson MANDELA en su dramática autobiografía como al triunfar el National Party (extrema derecha) en las elecciones de Sudáfrica en 1948, a cuya cabeza se encontraba su líder Daniel MALAN, procedió desde el parlamento a sancionar las leyes que justificaron “jurídicamente” el apartheid, “segregación”, palabra nueva que resumía una vieja idea y representaba “la codificación en un sistema opresivo de todas las leyes y normas que habían mantenido a los africanos en una posición de inferioridad respecto a los blancos durante siglos. Lo que hasta entonces había sido una realidad más o menos de facto iba a convertirse de manera inexorable en una realidad de jure. La segregación había sido a menudo implantada sin orden ni concierto a lo largo de los anteriores trescientos años. Ahora iba a consolidarse en un sistema monolítico que era diabólico en sus detalles, implacable en sus propósitos y despiadado en su poder. El apartheid partía de una premisa: que los blancos eran superiores a los africanos, los indios y los mestizos. El objetivo del nuevo sistema era implantar de modo definitivo y para siempre la supremacía blanca... La ley de Representación Segregada despojó a los votantes mestizos de su representación en el Parlamento. En 1949 se introdujo una ley que prohibía los matrimonios mixtos y, en breve plazo, se dictó la ley contra la Inmoralidad, que consideraba ilegales las relaciones sexuales entre blancos y personas de otras razas. La ley de Censo y Población clasificó a todos los africanos por razas, con lo que el color se convertía en criterio decisivo. MALAN también impulsó la ley de Áreas para Grupos-que el describía como la “auténtica esencia del apartheid”-que estipulaba la existencia de zonas separadas en las ciudades para cada grupo étnico. Primero, los blancos se habían apropiado de la tierra por la fuerza; a partir de ese momento afianzarían sus posesiones mediante las leyes”. *Vid.*, MANDELA, Nelson, *El largo camino hacia la libertad*, Suma de Letras, SL, España, 2004, pp. 185 y 189.

21 FERRAJOLI, Luigi, “El Estado constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”, en *Corrupción y Estado de Derecho*, Trotta, Madrid, 1996, p. 22.

Habermas también trata este crucial tema de los límites axiológicos que en una democracia sustancial debe respetar la mayoría:

En general las decisiones mayoritarias vienen restringidas mediante una protección de la minoría, articulada en términos de derechos fundamentales, pues en el ejercicio de la autonomía política los ciudadanos no pueden transgredir el sistema de los derechos, que es el que empieza constituyendo esa autonomía.<sup>22</sup>

De modo que la mayoría debe ser limitada en su proceder por exigencias axiológicas que no pueda desconocer, so riesgo de deslegitimizarse a la luz de los valores en que consisten los derechos humanos. Exigencias, además, que no puedan alterarse, ni suprimirse, al no estar previstas en instrumentos legislativos modificables por la mayoría, sino en la Constitución política, y más aun, en instrumentos jurídicos internacionales de naturaleza supraestatal y supranacional. Se plantea, de esta manera, la conexión entre los valores y principios de la democracia representativa (democracia formal) y los derechos humanos (democracia sustancial).

Obviamente, para que esos valores y principios superiores que conforman el sustrato axiológico de la democracia sustancial sean efectivamente protegidos de una mayoría que pretenda violar ese imperativo ético y jurídico, es indispensable -tópico ya antes destacado- la existencia de un poder judicial imparcial y autónomo, en particular un tribunal supremo, que vele por el respeto y tutela de tales valores usualmente plasmados en la Constitución política. Mediante el control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos del poder público se garantiza la vigencia de la democracia sustancial.

Pero, si ese tribunal, en lugar de realizar esa función de tutela se pliega a los intereses y la voluntad de poder del gobernante de turno, peligrarían, sin duda, las bases axiológicas de la democracia y del Estado de Derecho. En una situación semejante, la parte de la sociedad no afecta al régimen se hallaría en estado de completa indefensión institucional, y en la práctica, ya no podría calificarse a ese régimen de democrático, al menos en lo relativo a la legitimidad de desempeño o axiológica.

El que una mayoría acepte y consienta la violación a los derechos humanos y a los principios de organización del Estado democrático de Derecho, no cambia el hecho de la pérdida de legitimidad axiológica. El régimen podrá contar con legitimidad social, pero ya no sería una democracia sustancial, un Estado democrático de derechos humanos. Se trataría, en ese caso, de un régimen autoritario consentido por la mayoría por la vía del voto y la aceptación del abuso de poder y la arbitrariedad, de la violación sistemática a los tantas veces mencionados valores de la democracia sustancial.

En ese sentido, pues, y a la luz de tales valores, carece de relevancia que el régimen alegue la popularidad de su líder para pretender justificar el autoritarismo y el atropello a los derechos humanos. Al final, como ocurrió luego de la caída del régimen nacional socialista alemán, a las mayorías que apoyan las actuaciones aberrantes de los gobernantes autoritarios no les queda otra opción que el oprobio y la vergüenza (el arrepentimiento), aunque esgriman a su favor que fueron “engañados” y “manipulados” por el líder.

Por tanto, en el contexto del “Estado democrático de los derechos humanos” del presente, la gobernabilidad ya no podrá garantizarse con la sola capacidad del Estado para preservar el orden así sea por la fuerza y dar satisfacción al anhelo de paz y seguridad de la colectividad; tampoco bastará el origen democrático de las autoridades (legitimidad estática). Como consecuencia de la universalización de la exigencia ética, política y jurí-

---

22 HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998, p. 248.



dica del reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos por parte del Estado y sus autoridades, la gobernabilidad hoy está estrechamente asociada a la capacidad de los gobiernos para construir un orden fundado en la axiología de tales derechos (legitimidad dinámica).

Ahora bien y en ese sentido, consideramos conveniente reiterar que la vigencia efectiva de la “democracia de los derechos humanos” sólo es predicable de las sociedades en las que la mayoría del pueblo crea en esos valores, y lo manifieste en prácticas sociales y políticas, en la existencia de un tejido o red de instituciones no gubernamentales que luchan por la preservación y desarrollo de esa cultura: marchas y concentraciones públicas en protesta por la violación a los derechos humanos y a los principios y valores de la democracia, organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos, partidos y organizaciones políticas democráticas, denuncias y acusaciones contra el Estado en los supuestos de violaciones a los derechos humanos, demandas de satisfacción de necesidades sociales y económicas asociadas a los derechos humanos de procura existencial etc.

Mario Vargas Llosa, al tratar el tema de la fuerza que ha adquirido en la vida pública de los Estados Unidos la derecha fundamentalista de origen religioso y el riesgo que ello puede representar para la democracia norteamericana, alude a la cultura política de ese pueblo como la garantía más trascendente para la vigencia de las instituciones y el estilo de vida democrático:

Este país no ha conocido jamás una dictadura y la cultura democrática está enraizada tanto en las instituciones como en las costumbres de la gente, que la practica en las agrupaciones de barrio y calle, tan activas y vigilantes que ellas son acaso la fuerza motora más importante de la fiscalización del Estado. Aunque callado y de horizonte local, el trabajo de estas organizaciones de base es fundamental para combatir la corrupción, fijara a los municipios y a los representantes una agenda que tenga en cuenta las necesidades y anhelos de los ciudadanos y, acaso más que todo, para asegurar canales permanentes de participación de la mujer y el hombre del común en la vida cívica. Me parece imposible que en una sociedad donde el ejercicio de la libertad está tan extendido en el ámbito individual, el fanatismo fundamentalista pueda terminar por imponer un Estado confesional.<sup>23</sup>

En suma, la democracia sustancial requiere de una sociedad civil fuertemente estructurada, capaz de oponerse a las pretensiones del Estado, a esa ley “natural” del fenómeno del poder, o la tendencia a su concentración. Todo Estado, incluyendo al democrático, tiende a ser más Estado, a ir hacia su extremo, a fortalecer su poder a costa de las libertades públicas y privadas, en detrimento de la autonomía de los individuos y organizaciones de la sociedad civil. Más allá de los principios de la organización institucional articulados a la garantía de los derechos y libertades ciudadanos, es la existencia de una sociedad civil creyente y practicante de los valores de la democracia sustancial, el muro que puede contener la tentación del autoritarismo.

En la medida en que la sociedad civil es débil, o pura y simplemente no existe, en esa misma medida se afianza y extiende el autoritarismo estatal. A la inversa, en la medida en que la sociedad civil se fortalece, en esa misma medida se amplían los espacios de libertad y se reduce la presencia del Estado en la dinámica de las relaciones sociales. La mayor o menor intervención del Estado en la vida política, social, económica y cultural de un pueblo, es decir, el estatismo, no responde únicamente a los poderes que la Constitución y las leyes le atribuyen a sus órganos, agentes y funcionarios.

---

23 VARGAS LLOSA, Mario, “A dios rogando”, El Nacional, Opinión, domingo 1º de mayo, 2005.

Esa es la dimensión legal o jurídica de un hecho más complejo y profundo. Si la Constitución y las leyes legitiman un intervencionismo estatal excesivo es porque la debilidad de la sociedad civil permite esa presencia avasallante.<sup>24</sup>

No basta que los valores de la democracia, del Estado de Derecho, así como los derechos humanos figuren en la Constitución política formal del Estado, es impermissible que esos valores sean sentidos, vividos y practicados por el pueblo, que constituyan auténticas creencias compartidas<sup>25</sup>. Que su formalización constitucional sea la respuesta a los anhelos y deseos del pueblo y la sociedad civil. La “demagogia constitucional” o la utilización del discurso de la democracia y los derechos humanos como “recurso ideológico” del poder para simular su “legitimidad de actuación”, cuando en la práctica desde el Estado se atenta contra la vigencia de los valores superiores del orden constitucional, puede conducir a un proceso acelerado de ingobernabilidad causado por la inexorable “ilegitimidad” de actuación del régimen de gobierno, siempre y cuando -reiteramos la idea- la mayoría del pueblo haya incorporado a su sistema de creencias la axiología de los derechos humanos.

Si esa mayoría es “indiferente” a esa axiología por ignorancia o por plegarse ciegamente a la voluntad de poder del régimen autoritario, éste tendrá el camino libre para sus actuaciones lesivas a los valores democráticos y los derechos humanos.

---

24 Es así como pocas voces de protesta se escucharon cuando en el país la Asamblea Nacional Constituyente (1999) aprobaba en tiempo record (4 meses) el proyecto de Constitución, sometido luego a la consideración del electorado, el pueblo “soberano”, para su sanción definitiva mediante referendo (15-12-1999), caracterizado por la concentración de potestades y competencias en el Poder Nacional en desmedro de los Estados y Municipios (reforzamiento de la centralización), y la concentración, asimismo, de potestades y competencias en el Presidente de la República en desmedro del órgano parlamentario (reforzamiento del presidencialismo o hiperpresidencialismo). Un connotado intelectual de la elite universitaria en medio del clima de aclamacionismo al nuevo “líder necesario”, expresó en un artículo de prensa que la concentración de poderes en el Presidente de la República era una oportunidad de oro para la sociedad venezolana y sus posibilidades de desarrollo económico y social.

25 Es conveniente diferenciar los valores éticos, políticos y jurídicos que figuran en la Constitución política del Estado y la sociedad como el deber ser o *desideratum* de la conducta de los poderes públicos por órgano de los agentes y funcionarios públicos, y de los ciudadanos y las múltiples organizaciones que conforman la sociedad política, civil y económica, de las auténticas creencias o la cultura predominante respecto de tales valores. Esas creencias usualmente interiorizadas en el inconsciente colectivo son las que determinan la conducta estatal, política y ciudadana “real”. Cuando se habla de “doble discurso” se quiere aludir a la contradicción entre los valores oficializados en la Constitución y las leyes, y los expresados en las prácticas gubernamentales, políticas y sociales. En verdad no se trata de un doble discurso, sino de la paranoia colectiva de una sociedad integrada por hombres y mujeres que viven en un permanente engaño o autoengaño colectivo. Los valores proclamados en la Constitución son constantemente violados por la mayoría. Las exigencias éticas chocan contra inveteradas costumbres reveladoras de una miseria o pobreza moral colectiva. Por ello, el problema de fondo en el caso Venezuela, no puede limitarse a la sola sustitución del Presidente de la República o a un cambio de la totalidad del régimen político y de gobierno como superficialmente opinan los opositores al actual régimen. Tanto gobierno como oposición, y los seguidores de uno u otro bando, sufren del mismo síndrome de paranoia ética. La trampa, el fraude, el engaño, la mentira, la anticultura del “vivo”, del “pájaro bravo”, atraviesa la sociedad entera. Seguidores del régimen, chavistas, y sus contrarios, antichavistas, tienen el mismo comportamiento reñido con la ética. Vivimos una profunda crisis de valores que el país se niega a aceptar, porque la mayoría no está dispuesta a reconocer los graves defectos colectivos y la responsabilidad en el pésimo funcionamiento de la vida social y política en general. Esta es una sociedad donde el abuso de poder, la arbitrariedad, el abuso de derecho, la anarquía, la impunidad, el incumplimiento de deberes y obligaciones, la irresponsabilidad por los daños causados a otro, etc, caracterizan el comportamiento de gobernantes y gobernados. “Las leyes son para los otros, los pendejos”, “pónganme donde haiga, donde pueda robar y hacerme rico”, “sálvese quien pueda”, “lo importante es el poder, no servir a la gente”, “la ética es para los idiotas”, “después de mi, el diluvio”, “cuánto hay pa eso”, “aquí mando yo”, “hago lo que me da la gana”, “fulano carece de valores”, no es honesto, pero tiene todo el dinero del mundo que es lo que importa”, frases expresivas de creencias colectivas.

Sólo la presión de la comunidad internacional de naciones democráticas, de los organismos internacionales, de las ONG internacionales, y la lucha política y ética ciclópea de la minoría creyente en la cultura democrática sustancial de los derechos humanos, podría en un futuro revertir la situación en la medida en que la mayoría social despierte y abra los ojos respecto a la naturaleza autoritaria y perversa del régimen político y de gobierno, y en consecuencia se extiendan las expresiones de oposición, rechazo y resistencia a ese régimen.