

FUNDAMENTOS DE LA LEGITIMIDAD

Roberto García Jurado

Resumen

La legitimidad es uno de los requisitos indispensables de todo gobierno. Ningún gobierno podría sostenerse por un largo periodo sin contar con algún tipo de legitimidad. Los gobiernos necesitan del consentimiento y apoyo de la población para sostenerse, al menos de una parte de ella. En la actualidad no basta con que el gobierno se adquiera y ejerza de manera legítima, de acuerdo a la ley es necesario que el gobierno desempeñe muchas otras funciones, y que lo haga eficientemente, pues en ello radica principalmente la posibilidad de que adquiera legitimidad.

Abstract

Legitimacy is an important requisite for all governments. Not one government could survive for a long period without some kind of legitimacy. To exist, governments need to exist of the consent and a positive attitude from citizens. However, the legitimacy of a government is currently obtained through different ways from those in the past. Nowadays it is not enough that the government were seized and driven in a legitimate way, with respect to the law. Now, it is necessary that the government performed a lot of different activities, and is necessary that the government were efficient. This efficiency is now the way to acquire legitimacy.

Cuando se reflexiona en torno a la legitimidad del poder político es ineludible remitirse al planteamiento clásico que sobre este tema hiciera Max Weber en su monumental obra *Economía y sociedad*. Ese debe ser, sin duda alguna, el punto de partida para el examen de esta cuestión. Sin embargo, no es suficiente. Las transformaciones del Estado moderno han obligado a ampliar la perspectiva desde la cual se miran los problemas de legitimación contemporáneos: si bien es cierto que en la época en que vivió Weber la legalidad y la racionalidad del Estado resultaban el elemento esencial de la legitimidad, ahora —casi cien años después— es necesario agregar otros aspectos que se han vuelto también fundamentales, imprescindibles, podría decirse.

En las democracias contemporáneas el apego a la legalidad es una base, un procedimiento y un objetivo sin el cual difícilmente podría pensarse en su sostenimiento y conservación. No obstante, el gobierno democrático se ha vuelto igualmente dependiente de su buena gestión administrativa y económica. No basta ya, como lo planteara Weber, que su accionar se sujete a los criterios elementales de la racionalidad instrumental, sino que además debe convertirse también en un conductor del comportamiento racional de las otras entidades sociales, ya que encontrándose en ellas la mayor disponibilidad de recursos, la resolución de los problemas que aquejan con más urgencia a la sociedad está en función precisamente de su actuación. Sin embargo, si bien resulta difícil someter la actuación de las instituciones públicas a criterios estrictos de racionalidad política, económica y administrativa, todavía es más complejo intentar fungir como concertador del comportamiento racional de las otras entidades sociales, misión que implícitamente se ha depositado en el Estado.

De esta manera, el Estado moderno ha adquirido una enorme cantidad de responsabilidades que si bien aumentan significativamente su potencialidad, también incrementan en una proporción mayor aún las expectativas de la sociedad hacia sus actividades.

La legitimidad política

El concepto de legitimidad conserva una poderosa connotación positiva. A pesar de que una enorme cantidad de categorías y términos políticos han sufrido un incontenible proceso de desgaste y desprestigio, tal deterioro no ha alcanzado a este concepto: cuando se le invoca se logra todavía infundir un cierto conjunto de nociones de respeto y aprecio. Cuando se aplica el calificativo de legítimo a un gobernante, adquiere por ese sólo hecho una predisposición popular favorable, pues se presume que un gobierno legítimo normalmente desempeña las funciones que tiene encomendadas de manera correcta, y que lo hace sin abusar de los medios que tiene a su disposición para tal efecto.

Esto se debe en buena medida a que el propio vocablo hace alusión a algo auténtico, a lo que no es falso o producto de una usurpación: se dice que algo o alguien es legítimo cuando ocupa una posición que por derecho indiscutible y de manera absoluta le corresponde.

En el campo de la política se habla comúnmente de gobiernos legítimos e ilegítimos. Esto es, en la política sólo el gobierno es susceptible de ser calificado de esta manera, pues ni los partidos, los líderes políticos o los movimientos sociales tienen una naturaleza que permita calificarlos de este modo. Esto es así debido a que las atribuciones que tienen los gobiernos se distinguen clara y nítidamente de las que poseen otras instituciones políticas. Específicamente, puede establecerse que mientras ni un líder político ni un movimiento social tienen las facultades necesarias para imponer determinado comportamiento de la población, el gobierno sí las tiene, y éstas le permiten emplear un amplio conjunto de recursos para exigir el cumplimiento de sus ordenamientos.

Dentro de ese extenso conjunto de recursos a su disposición ocupan un lugar especial los coercitivos, pues son ellos los que más típicamente caracterizan la capacidad gubernamental de hacer cumplir sus mandatos. En lo general, esto significa que la legitimidad otorga ciertos derechos sobre determinadas cosas y, en lo particular, quiere decir que la legitimidad política confiere a los gobiernos la facultad de exigir obediencia política.

Como puede observarse, la legitimidad describe el tipo de relación que existe entre gobernantes y gobernados; alude a la validez y vigor de los vínculos que unen a uno y otro extremo del cuerpo político. No obstante, a pesar de que se ha dicho que sólo los gobiernos son susceptibles de ser calificados como legítimos o ilegítimos, es necesario señalar que en ocasiones se distingue entre la legitimidad de un gobierno y la legitimidad de un Estado. Cuando se cuestiona la legitimidad de un gobierno no se pone en duda la aceptación de la unidad política de esa sociedad, sino sólo el origen o comportamiento de un gobierno específico. En cambio, cuando se cuestiona la legitimidad de un Estado, se lanza un desafío a la propia unidad política de esa sociedad, es decir, no se trata sólo de un problema de origen y desempeño gubernamental, sino de un problema grave de integración política. Esto significa que sea cual sea el comportamiento y origen del gobierno, siempre habrá sectores específicos de la población que no aceptarán su institucionalidad. No obstante, la tradición del pensamiento político ha excluido esa posibilidad, pues se ha convenido que la legitimidad se refiere específicamente a una relación entre gobernantes y gobernados que asumen y aceptan su integración política. Así, cuando esta condición no se cumple, evidentemente explotan complejos problemas políticos, pero entonces se habla de problemas de unidad estatal, cuya procedencia puede ser muy variada.

Al entenderse la legitimidad de este modo, puede definirse como el atributo del gobierno que permite que los gobernados reconozcan y admitan su validez y capacidad para imponerles mandatos.¹ Pero esta

¹ Esto significa en el fondo que los gobernados ponderan positivamente sus instituciones políticas. No obstante, una concepción de legitimidad muy difundida es la que acuñó Juan Linz, quien decía que "...un gobierno legítimo es el que se considera como el menos malo de todas las formas de gobierno", *La quiebra de las democracias*, México, Alianza Editorial-CONACULTA, 1990, p. 41. A pesar de la considerable difusión de esta definición, su presentación negativa la asocia a la tradición del pensamiento político liberal recalcitrante que concibe al gobierno y a la política malos y despreciables por naturaleza, por ello se deduce que lo mejor es reducir su espacio en la vida de las personas y la sociedad. Por esa razón, es mucho más útil y sugerente la formulación positiva de S. M. Lipset: "La legitimidad implica la capacidad de un sistema político para gene-

imposición no siempre es grata. En efecto, la población considerará normalmente que si su gobierno es legítimo sólo actuará legítimamente, es decir, sólo emprenderá acciones que se consideren justas, correctas y apropiadas. Sin embargo, puede suceder que en ciertas condiciones el gobierno adopte determinadas decisiones que no agraden a la mayoría de los ciudadanos, o por lo menos a un grupo específico de ellos, quienes acatarán estas disposiciones con desagrado e incluso será necesario obligarlos a que se sometan a ellas. En este sentido, la legitimidad es en realidad un capital político en manos del gobierno, pues le permite ejecutar acciones que en algunas circunstancias no son bien recibidas, pero con la enorme ventaja de que pueden sufrirse y mitigarse gracias a que existe la sensación de que el gobierno tiene el derecho de hacer tales cosas, esto es, precisamente porque se trata de un gobierno legítimo.²

Esto es lo verdaderamente relevante dentro de la legitimidad política. Nadie se interroga sobre la legitimidad cuando el gobierno toma decisiones que son bien recibidas o aclamadas; se comienza a discutir sobre ella cuando se asumen determinaciones que significan un costo, una afectación o una imposición sobre algo o alguien, es decir, cuando esas decisiones suscitan desacuerdo y reproches. En estos casos, tales acciones son toleradas, admitidas y respetadas si es que se considera que el gobierno es legítimo. En otras palabras, la legitimidad puede permi-

rar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad". Cfr. "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", Albert Batlle (comp.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992, p.130, y en este mismo sentido, la definición de Robert Dahl es igualmente atractiva: "Un gobierno es legítimo cuando el pueblo sobre el que se asienta considera que sus decisiones y estructura están acordes con la estructura y la rectitud moral", *Modern Political Analysis*, New Jersey, Prentice Hall, 1991, p. 54.

² Jürgen Habermas expresa una concepción similar: "Legitimidad significa que existen argumentos sólidos para que un orden político reclame ser reconocido como correcto y justo; un orden legítimo merece reconocimiento." Cfr. "Legitimation Problems in the Modern State", en *Communication and the evolution of society*, Boston, Beacon Press, 1979, p. 178.

tirle a un gobierno llevar a la práctica políticas que pueden resultar en cierto grado impopulares e indeseables, incluso, en determinadas condiciones, puede hasta equivocarse y a pesar de ello no sufrir un rechazo absoluto.

Sin embargo, el usufructuar la legitimidad no implica que de forma automática y espontánea todos los ciudadanos acatarán las disposiciones gubernamentales. Es en este sentido que adquiere relevancia la facultad de imponer mandatos, pues siempre habrá quien se muestre renuente a cumplir lo que disponen los poderes públicos. Esta imposición puede valerse de múltiples medios, pero lo más importante es que la legitimidad sobre la que se asienta el gobierno le permite utilizar la fuerza, sin que por ello se le recrimine por tal acción o se considere que abusa de su poder. Más aún, la misma población puede llegar a considerar necesario el uso de la fuerza por parte del gobierno, sobre todo si percibe que se encuentra en riesgo el orden político que permite que se erijan gobiernos legítimos.

Evidentemente, el uso de la fuerza por parte de un gobierno considerado legítimo, debe dirigirse contra un sector pequeño de la población que con su conducta realmente amenace el orden político. El uso de la fuerza es tan sólo un recurso para la imposición de mandatos, y debe ser el último y excepcional, empleado sólo contra aquellos cuya falta sea realmente grave.

Una simple desobediencia civil, una objeción de conciencia o una protesta pacífica deben ser tratadas normalmente de una manera que no implique el uso de la fuerza.

Como puede observarse, la legitimidad del gobierno es un atributo fundamental; le permite actuar con la máxima energía cuando es necesario y desempeñar sus labores cotidianas sin verse cuestionado al dar cada paso; lo exime de la necesidad de justificar todas y cada una de sus acciones de manera específica; su atributo legítimo lo justifica de manera general.

Adquisición y ejercicio del poder

En la actualidad, la legitimidad de un gobierno depende de la forma en que llega al poder y cómo lo ejerce. Esto no siempre ha sido así, pues el concepto de legitimidad contemporáneo es heredero directo de la legitimidad monárquica de los extintos reinos europeos, en los cuales las disputas sobre la legitimidad se limitaban a la adquisición del poder. Para no ir más lejos, en la Europa del siglo XIX las contiendas entre los distintos linajes para ocupar el trono dio origen a una serie de enconados combates en los cuales uno y otro bando se descalificaban mutuamente en sus pretensiones para ceñirse la Corona. Siempre existía una facción que se consideraba con mayores merecimientos para reinar, por lo cual se llamaba a sí misma legitimista, para señalar que la línea de sucesión que representaba era la auténtica, la verdadera.³

Así fue como las disputas sobre la legitimidad para ocupar el trono que reclamaban una y otra familia noble se referían sobre todo a sus derechos para adquirir el poder, para gobernar a su país. En el mundo contemporáneo la tarea de gobierno se transfirió de un monarca hereditario a un primer ministro o presidente electos mediante un conjunto de procedimientos legalmente sancionados, la legitimidad del poder comenzó a referirse específicamente a la forma en que estos nuevos gobernantes se posesionaban de sus cargos, es decir, con el advenimiento de los regímenes constitucionales la adquisición del poder debía hacerse de acuerdo a las normas legales, lo que hacía en buena medida que la legitimidad dependiera de la legalidad establecida para elegir a un gobierno.

No obstante, al correr el presente siglo, el calificativo de legítimo fue extendido al ejercicio del poder y no sólo a su adquisición. Mientras la legitimidad monárquica descansaba en su autenticidad sucesoria, la legitimidad democrática, al no poder apoyarse en las tradiciones o el derecho divino, sino depender sólo del apoyo popular, perdió ese carác-

³ John Keane ha llamado la atención hacia este antecedente poco estudiado del concepto contemporáneo de legitimidad. *Cfr. La vida pública y el capitalismo tardío*, México, Alianza Editorial, 1995.

ter de legitimidad permanente propia de los monarcas. Con ello, la legitimidad comenzó a determinarse en función de las dos condiciones: la adquisición y el ejercicio del poder.

Esto no significa que en los regímenes monárquicos se deje de calificar el comportamiento del monarca, ya que se producían reacciones negativas o positivas ante su incapacidad, perversidad, generosidad o benevolencia; sin embargo, los abusos, excesos o crueldades del monarca no permitían cuestionar su legitimidad, ya que ésta había sido garantizada por sus derechos sucesorios.

En los regímenes democráticos no basta con que el poder se adquiriera por vías legítimas, su legitimidad debe alimentarse y fomentarse mediante el uso que se hace del poder.

En la monarquía la soberanía radica exclusivamente en el monarca, conformando así una unidad de voluntad y acción que no admite que sus decisiones puedan cuestionarse por su falta de legitimidad. El cuestionamiento puede aparecer únicamente a raíz de la forma de transferir esa soberanía. En la democracia, en cambio, la soberanía radica en el pueblo, el gobierno no la ostenta, sólo la representa. De este modo, la legitimidad democrática depende tanto de la forma en que se instituye un gobierno, es decir, de que se adquiriera gracias a la designación popular, como de la manera en que funciona, de cómo utiliza la autoridad que se le ha conferido por parte del pueblo.

En estos términos, podría establecerse una diferenciación entre dos tipos de legitimación, una constitutiva y otra funcional. La *legitimación constitutiva* se refiere al proceso constituyente del gobierno, a la forma en que se instauran las autoridades públicas. Es decir, la legitimación de un gobierno específico corre paralela al proceso legal-electoral mediante el cual el pueblo señala al partido, grupo o líder llamado a erigirse en gobernante.

Este es el proceso de legitimación constitutiva normal dentro de la democracia. Sin embargo, a pesar de que hay quienes sostienen que un sistema plenamente democrático no admite ninguna otra vía de legitimación más que ésta, la realidad histórica muestra que sea cual sea el tipo

de régimen establecido existe la posibilidad de que un gobierno se legitime a través de una revolución, golpe de Estado o guerra.⁴ Es decir, la legitimación constitutiva puede alcanzarse también mediante un proceso que rompa con el orden jurídico y social establecido para sustituirlo por otro, uno que haya sido impulsado por una fuerza social revolucionaria y transformadora, la cual proponga un nuevo marco de valores sociales y humanos que satisfagan las aspiraciones de la población. En este sentido, la legitimación significa un proceso que transforma una relación de fuerza en una de Derecho.⁵

La *legitimación funcional* —en cambio— alude no al origen del poder sino a su ejercicio. Mientras que la legitimación constitutiva se establece mediante un acto específico o un proceso determinado que tienen una clara delimitación temporal, la legitimación funcional es aquella que cotidianamente tiene que realizar un gobierno durante toda su existencia: consiste en alimentar los principios de legitimidad en que se apoya a través del desempeño eficiente y satisfactorio de las tareas que tiene asignadas, las cuales, de acuerdo a las aspiraciones de la

⁴ Robert Dahl plantea que en una sociedad que viva bajo una forma de gobierno democrática y tenga una cultura democrática firme y arraigada, difícilmente se aceptará seguir una alternativa de gobierno autoritaria o revolucionaria; sin embargo, la historia europea contemporánea ha mostrado que bajo ciertas condiciones se puede hacer realidad esta posibilidad. En efecto, tal vez pueda argumentarse que ahora la democracia está mucho más fortalecida y consolidada, pero siempre es recomendable albergar un cierto margen de duda. *Cfr. La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.

⁵ Esta distinción resulta muy importante si se reconoce que puede existir tanto un poder de hecho como un poder de Derecho, y que en la sociedad contemporánea es posible que el primero disfrute de una legitimidad momentánea y transitoria, pero que para retenerla permanentemente debe transformarse y convertirse en poder de derecho. En este mismo sentido, debe notarse que todo poder de derecho tuvo necesariamente una fundación por la vía de la fuerza, ya que remitir la legitimidad de un poder a una norma implica suponer otra que faculte a ésta, y luego otra que realice esta misma función para con esta segunda y así sucesivamente, hasta percatarse de que la única solución es llegar a una norma fundamental cuyo origen no puede ser sino una situación de hecho. *Cfr. Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, 1990.

población, satisfacen directamente o contribuyen a satisfacer sus expectativas específicas.⁶

Paradójicamente, en los regímenes democráticos el ejercicio del poder puede fortalecer o debilitar la legitimidad del régimen. Esto significa que en este tipo de sistemas una autoridad legítima puede incurrir en un acto considerado ilegítimo sin que ello implique que pierda de manera inmediata y absoluta la legitimidad que lo distingue. Un solo acto ilegítimo no hace ilegítima a la institución. Sin embargo, la legitimidad adquirida a través de la instauración bien puede perderse mediante una secuencia de acciones ilegítimas o desatinos funcionales, que tarde o temprano acabarán con el capital político que ese gobierno hubiera reunido al momento de constituirse.

Esta posibilidad permite llamar la atención sobre un proceso complejo y paradójico que se presenta en las sociedades contemporáneas. En primer lugar, puede darse el caso de que un gobierno que haya obtenido su legitimidad por la manera en que adquirió el poder la pierda debido a sus excesos, ineficiencia o torpeza. Pero además, puede presentarse el caso de que aún un gobierno que adquiera el poder por una vía ilegal llegue a convertirse en una autoridad legítima por la vía del desempeño, esto es, por su capacidad de resolver problemas y satisfacer las expectativas populares, o al menos por aparentarlo. Esta segunda posibilidad se da sobre todo en las democracias recientes e inestables más que en las antiguas y consolidadas. En algunas de ellas se ha dado el caso de que una oposición desleal promete solucionar problemas que el gobierno legítimo no ha resuelto, lo cual implica acabar con las supuestas sinuosidades del gobierno democrático. Evidentemente, se trata de salidas autoritarias que por lo general no mejoran la gestión pública ni la situación social; sólo entorpecen y retardan la estabilización política del Estado.⁷

⁶ En el libro de Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, y en el de Claus Offe, *Las contradicciones del Estado de bienestar*, se puede encontrar un amplio examen de este aspecto funcional de los procesos de legitimación.

⁷ Cfr. Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

En las democracias consolidadas actuales es más difícil que las alternativas autoritarias se presenten con probabilidades reales; no es pertinente excluirlas del todo, pero ciertamente no parecen tan tentadoras como lo fueron en el pasado. En estos casos, la pérdida de legitimidad que resulta de la incapacidad del gobierno para resolver problemas produce una desconfianza creciente en la actividad estatal, lo que permite que se contemplen con más simpatía las propuestas liberales recalcitrantes. Muchas de estas posiciones frecuentemente proponen una solución a la que en algunos casos se ha denominado el “Estado mínimo”, que consiste esencialmente en la pretensión de reducir en todo lo posible la actividad estatal, ya que siendo mala e ineficiente de origen, no distinguen mejor remedio que llevarla a su ínfima expresión.⁸

Legitimidad democrática

La tipología clásica que estableció Weber con respecto a las formas de legitimidad tenía un objetivo más claramente analítico que descriptivo. Cuando Weber se refería a la legitimidad legal-racional, a la tradicional y a la carismática, no intentaba describir los principios de legitimidad de los Estados modernos occidentales, sino que pretendía señalar las distintas fuentes de legitimidad que pueden fundamentar un orden político. Así, como él mismo lo apunta, su clasificación no es de tipos históricos, sino de tipos ideales.

El producto más relevante de esta distinción es que al examinar el desarrollo histórico de los Estados occidentales bajo esta perspectiva, podrá observarse que para establecer su distinción debemos usar otra clasificación, una que pueda verse cómo esos tipos que señala Weber se

⁸ Existe una larga tradición de pensamiento liberal recalcitrante que ha propuesto con diferentes nombres y denominaciones esto que se ha llamado el Estado mínimo. En la actualidad dos puntos de vista que a partir de diversas posiciones proponen algo similar son el texto de Michel Crozier, *Estado moderno, Estado modesto*, México, FCE, 1992 y el de Robert Nozick, *Estado, anarquía y utopía*, México, FCE, 1990.

convierten en principios que se conjugan entre sí en distintas proporciones para dar como resultado otro conjunto, uno que sea capaz de distinguir las formas históricas de legitimidad del Estado occidental. Esta otra clasificación es la que diferencia a la legitimidad democrática de la aristocrática y de la monárquica.

Existen enormes coincidencias y similitudes entre la legitimidad democrática y lo que Weber denominó legitimidad legal-racional. Sin embargo, es conveniente insistir en que deben diferenciarse los diferentes propósitos para los que han sido usadas una y otra categoría: mientras que la primera describe un tipo histórico, la segunda alude a un tipo ideal, puro. No obstante, puede observarse claramente que el componente legal-racional es fundamental para la legitimidad democrática; el factor de la legalidad es determinante en la mezcla de los distintos componentes que distinguen a este tipo histórico.

Los factores de legitimación más importantes de los órdenes democráticos son los siguientes:

1. El Estado de Derecho.
2. La institucionalización del conflicto político.
3. El origen popular de la soberanía.

Una de las condiciones más importantes para establecer la legitimidad de un régimen democrático es que tanto la adquisición del gobierno como su ejercicio se hagan de acuerdo a las leyes. Esta legalidad resulta imprescindible; cuando se rompe se considera que igualmente se interrumpe la vida democrática, la cual sólo puede volver a existir mediante un apego estricto a la ley.

La legalidad a la que debe someterse la actividad pública y privada suele considerarse un estadio de desarrollo al que han llegado las democracias occidentales, el cual es irreversible y definitivo. No obstante, esto no es del todo seguro, pues aún en las democracias más arraigadas siempre existen tentativas de evadir la ley, lo cual obviamente es todavía mucho más intenso y persistente en las democracias recientes o en consolidación.

Adicionalmente, el Estado de Derecho es algo más que una legalidad formalmente integrada y cristalizada en un conjunto estatutario de ordenamientos. El Estado de Derecho implica además un conjunto de mecanismos y disposiciones a través de los cuales se crea un orden jurídico mediante la ley; es en el fondo un esquema para la invención de una normatividad que sanciona, y así crea conductas. Es un orden que se recrea a sí mismo y adquiere así la flexibilidad necesaria para adaptarse a nuevas condiciones sin perder por ello su atributo estabilizador y conservador.⁹

Esta capacidad de transformar las conductas y los valores de la sociedad tiene un cierto límite. La tradición del derecho natural ha querido establecerlo a partir de un conjunto de derechos considerados inalienables independientemente de la sociedad de que se trate, lo que ha dado origen a una larga y compleja polémica reavivada continuamente con nuevos argumentos y reflexiones. En el mismo sentido, se puede hacer notar fácilmente que la capacidad restrictiva y transformadora del Derecho está acotada por tradiciones, derechos consuetudinarios y una corriente conservadora inmanente a toda sociedad. Más aún, puede señalarse cómo el origen histórico de las constituciones modernas se localiza precisamente ahí, en la exigencia del respeto por parte del poder político de determinados derechos adquiridos y ciertas tradiciones sociales a las cuales se intentaba desconocer.

Sin embargo, es posible que en las democracias contemporáneas haya adquirido mayor relevancia el atributo transformador del Derecho que el conservador. De hecho, ése es el sentido que el Derecho adquiere en una de las definiciones clásicas de la democracia, ofrecida por Frie-

⁹ Sin embargo, la capacidad de los poderes legislativos modernos implica un alto riesgo: "La reducción de las normas jurídicas a mandatos de un legislador político implica que el derecho se disuelve, por así decir, en política. Pero con ello se descompone y desintegra el concepto mismo de lo político. Pues bajo tal premisa, la dominación política ya no puede en todo caso entenderse como poder legitimado jurídicamente; pues un Derecho que queda totalmente al servicio del sistema político pierde su fuerza legitimadora." Jürgen Habermas, *Escritos sobre moralidad y eticidad*, Barcelona, Ed. Paidós, 1991.

Friedrich: lo más importante en este régimen es que el ciudadano participa en un proceso de elección de personas que han de crear un estatuto jurídico al que él mismo deberá sujetarse.¹⁰

De este modo, el Estado de Derecho se entiende mucho más ligado a procesos que a valores determinados: la ley no sirve únicamente para hacer que la conducta del gobierno y los ciudadanos se apegue a un conjunto de valores sociales; sino que permite que se establezca un procedimiento de creación de valores y conductas con estatuto legal. Así, la legitimidad de los Estados modernos fundada en la legalidad de sus acciones tiene mucho más sentido si se describe como una legitimidad procedimental, en la cual la ley no sanciona valores sino una serie de procesos que crean valores y definen así el propio orden social.¹¹

Con respecto al segundo factor de legitimación considerado —la institucionalización del conflicto político—, la aceptación social abierta y complaciente de la lucha para alcanzar el poder político es algo más reciente de lo que se supone. Esta aceptación y su consecuente institucionalización no puede siquiera remontarse al inicio de la sociedad moderna, pues hasta bien entrado el siglo XIX todavía se consideraba pernicioso la disputa para gobernar un Estado. Fue apenas a partir de ese siglo cuando se comenzó a aceptar y admitir de una manera consecuente la confrontación entre diversas fuerzas políticas para adquirir el poder político; solamente a partir de entonces se les comenzó a denominar como partidos y no facciones a los diferentes contendientes políticos, ya que esta denominación había sugerido siempre un contenido negativo y

¹⁰ Cfr. Carl Friedrich, *La democracia como forma de vida y como forma política*, Madrid, Tecnos, 1966.

¹¹ Habermas señala también que “Si en sociedades de nuestro tipo ha de ser posible una legitimidad por la vía de la legalidad, la fe en la legalidad, que ya no puede contar con las certezas colectivas que antaño dimanaban de la religión y la metafísica, tiene que apoyarse en la ‘racionalidad’ del derecho, entendida ésta en sentido fuerte... la fuerza legitimadora ha de venir de los procedimientos en que institucionalmente se plasman tanto las exigencias de fundamentación como las vías por las que esas exigencias puedan argumentativamente desempeñarse”, *Escritos sobre moralidad...* p. 161.

pernicioso de la contienda política, el cual fue desapareciendo gradualmente.¹²

Para ir más allá, incluso en el terreno económico la aceptación del conflicto y la competencia son relativamente recientes. A pesar de que el rígido orden corporativo de los gremios había comenzado a romperse desde el siglo XV, los monopolios comerciales de las diversas monarquías europeas mantuvieron pleno vigor todavía hasta el siglo XVIII, y aún en el siglo XIX varias de ellas los mantenían empecinadamente.

No sólo fue difícil la aceptación de la competencia entre productores de mercancías y servicios, sino que también la competencia por la subsistencia, por los recursos vitales y las oportunidades de vida, fue un esquema de convivencia gradualmente admitido y aceptado en la sociedad moderna: la historia inglesa del siglo XIX, por ejemplo, da cuenta de la dificultad con la cual la población se formó la idea de que la competencia económica por el trabajo y la subsistencia sustitúan apropiadamente al espíritu comunitario de las antiguas villas rurales.¹³

Como puede verse, la implantación de la confrontación y la competencia en los distintos aspectos de la convivencia social moderna es algo reciente, y la institucionalización del conflicto político lo es todavía más. Fue un complejo y tortuoso proceso histórico el que condujo a la aceptación de la legitimidad de un gobierno que había sido producto de una contienda política en la cual se enfrentaban diversos grupos de individuos, los cuales muy frecuentemente defendían distintas ideas y proyectos políticos. En retrospectiva histórica, podría decirse que lo que en el régimen monárquico afectaba la autoridad y mermaba la legitimidad, es decir, la abierta competencia política por el poder, en el régimen

¹² Edmund Burke puede considerarse uno de los primeros teóricos que destacó abiertamente las bondades y la necesidad de los partidos políticos en las democracias europeas en formación. *Cfr. Textos políticos*, México, FCE, 1996.

¹³ Karl Polanyi, en su libro clásico *La gran transformación*, ha descrito ampliamente el proceso mediante el cual la sociedad inglesa del siglo XIX fue transformándose para obligar a las villas rurales a transitar desde su tradicional solidaridad comunal al sistema de competencia por el trabajo, el alimento y la subsistencia, sin el cual era muy difícil obligar a los obreros para que trabajaran por salarios miserables.

democrático no sólo implica un fortalecimiento, sino que además le resulta imprescindible.

Finalmente, el tercer factor de legitimación, el origen popular de la soberanía, es igualmente distintivo de los regímenes democráticos contemporáneos. En otras formas históricas de legitimidad, particularmente en la legitimidad monárquica, ciertas facultades y atribuciones del gobernante sólo eran toleradas por considerarse ejercidas por un ser superior en términos sociales y humanos. Así, una vez que en el Estado moderno se ha verificado un proceso de desacralización del poder que le ha despojado de esta aura de superioridad divina, el ejercicio del poder asentado en ella se torna imposible.¹⁴

Paralelo a la desacralización del poder se ha afianzado la idea de la soberanía popular, de la cual sólo es un representante el gobierno elegido. La democracia moderna sólo puede ser comprendida como democracia representativa, el gobierno está compuesto por individuos que han sido electos para ello, y sus objetivos y actividades deben corresponder a los del pueblo en su conjunto.

Legitimidad y eficiencia

Una de las sentencias más célebres de Hobbes es que los gobiernos no sólo pecan por exceso, sino también por defecto. Un gobierno puede ser repudiado por abusar del poder que tiene conferido y también por no desempeñar las funciones que tiene encomendadas.

En las sociedades contemporáneas la eficiencia administrativa se ha convertido en una de las condiciones más importantes de la legitimidad política. A tal grado ha crecido su importancia, que bien podría decirse

¹⁴ Giovanni Sartori es explícito sobre este punto en el siguiente pasaje: "Para este efecto, democracia quiere decir que el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene de abajo, sólo si emana de la voluntad popular, lo cual significa, en concreto, si es y en cuanto libremente consentido". *Cfr. ¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen-IFE, 1996, p. 23.

que junto con la legalidad del poder forman los dos grandes pilares de los gobiernos legítimos.

El primer requisito que debe llenar un gobierno legítimo es que tanto su adquisición como su ejercicio del poder se hagan sujetándose a las leyes, pues sin ello difícilmente podrá disfrutar de la aceptación pública. Así, los gobiernos que quebrantan el orden legal ya sea al momento de constituirse o en la práctica administrativa cotidiana enfrentan una situación muy delicada, en la cual seguramente padecen de una animadversión generalizada. No obstante, en algunas ocasiones este tipo de gobiernos han logrado atraerse el consenso popular mediante un eficiente desempeño gubernativo, es decir, realizando una administración pública que satisface las exigencias de la población.

Para ir más allá todavía, resulta realmente paradójico que se pueda presentar el caso contrario; esto es, que un gobierno plenamente legítimo por la vía legal pierda este atributo debido a su ineficiencia administrativa. Esta contracara podría parecer exagerada, sin embargo la historia reciente tanto de Europa como de América muestran una gran variedad de ejemplos ilustrativos.

En este sentido, si la importancia de la eficiencia gubernamental llega hasta el punto de abastecer por sí misma los requerimientos de legitimación de un régimen o, como se indicó, si el régimen pierde legitimidad por su ineficiencia, será oportuno y necesario conceder mayor atención a este aspecto.

Así pues, si se observa con detenimiento, se podrá notar que la eficiencia de un gobierno debe darse en tres áreas fundamentales:

1. La preservación de la seguridad pública y la convivencia civil.
2. La prestación adecuada y satisfactoria de los servicios públicos.
3. El mantenimiento de las condiciones para un crecimiento económico sostenido.

De acuerdo a la más pura tradición del pensamiento político clásico, desde Maquiavelo y Hobbes hasta Locke y Rousseau, una de las

obligaciones más apremiantes del gobierno es garantizar la seguridad de los ciudadanos. Ya Maquiavelo, en *Los discursos sobre la primera década de Tito Livio*, señalaba que el Estado debía velar por la integridad de sus habitantes, tanto en lo que se refiere a su propia persona como a sus bienes y a su honor. Con distintos matices e intenciones, el pensamiento liberal y contractual posterior señaló la imperiosa obligación del Estado de garantizar la integridad individual de los ciudadanos, lo que en el fondo implica el compromiso de establecer una serie de condiciones jurídicas, sociales y políticas que permitan el desenvolvimiento de una convivencia civil respetuosa.

En la sociedad contemporánea, la proliferación de la violencia social ha provocado que la seguridad pública se convierta en una de las principales demandas de la población. En muchos países la inseguridad pública ha alcanzado niveles exorbitantes, llegando al grado de convertirse en una cuestión de Estado. No se trata ya solamente de atentados aislados en contra de la integridad física o la propiedad de los ciudadanos, sino de un serio trastorno del orden social que llega a amenazar la estabilidad política y la conservación estatal.

Cuando un gobierno no es capaz de sostener las condiciones necesarias para realizar una fructífera cooperación social, la conclusión es obvia: enfrentará, sin lugar a dudas, un irreversible proceso de deterioro que lo conducirá a la pérdida de su legitimidad. En este sentido, satisfacer estos requerimientos es una responsabilidad política ineludible, y para realizarlo deben preverse y castigarse desde la delincuencia callejera hasta los enormes fraudes corporativos, pues de lo contrario la sociedad retirará muy pronto su confianza a las autoridades públicas que no sepan hacerse presentes a través de su sanción. De acuerdo a la tradición del pensamiento liberal, ésta debía ser la única y exclusiva función del Estado. No obstante, tanto la realidad social del mundo occidental como la teoría política contemporánea han mostrado que la posición del Estado se ha vuelto mucho más compleja, pues debe satisfacer ésta y otras muchas funciones de manera eficiente y oportuna.

El Estado moderno debe resguardar el orden público, y debe hacerlo bien, pero además se le han agregado otras responsabilidades, como la

de proveer lo necesario para el bienestar social, lo que requiere una regulación comprensiva de las diversas relaciones sociales, así como su intervención directa, esto es, ofreciendo una serie de servicios públicos de los cuales la sociedad ya no puede prescindir.¹⁵

De esta manera, convirtiéndose en un oferente directo de una serie de bienes y servicios sociales, el Estado ha atraído sobre sí una presión adicional, la población lo hace directamente responsable de las carencias que sufre y a su juicio debían ser atendidas por las agencias y los presupuestos gubernamentales. Sin embargo, a pesar de su amplia base fiscal, los Estados modernos enfrentan un dilema asfixiante, pues los presupuestos públicos tienen un límite insuperable, mientras las exigencias sociales no. Además, estas demandas crecen en una proporción geométrica, lo cual propicia que los ciudadanos no experimenten satisfacción alguna, sino por el contrario, que su malestar crezca en una forma explosiva.

El problema se magnifica si se observa que en las sociedades modernas la demanda sobre los servicios públicos no sólo exige mayor capacidad cuantitativa, sino que además se espera que tengan una mayor calidad. Un ejemplo de ello es el de los servicios educativos, particularmente el que ofrecen las universidades públicas. Estas instituciones no sólo enfrentan una demanda de acceso progresiva, que obedece tanto al crecimiento demográfico como al incremento de los niveles educativos generales, sino que además enfrenta la exigencia de conservar y elevar su calidad, lo cual las somete a una difícil prueba que generalmente no superan. En la misma situación, aunque con características distintas, se encuentran los servicios de salud, asistenciales, recreativos, etcétera.

Finalmente, una responsabilidad de no menor consideración radica en el compromiso estatal con el desempeño económico de la sociedad.

¹⁵ El Estado moderno ha evolucionado desde ser primordialmente un Estado liberal hasta convertirse en un Estado de bienestar, incluso en ciertas condiciones ha ido más lejos, hasta lo que se ha llamado un Estado social, cuyas responsabilidades son todavía mayores. Cfr. Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.

Aunque la ideología liberal ha insistido en que el crecimiento económico es el resultado automático y natural de la libre interacción del mercado, la historia económica contemporánea ha mostrado cómo la actividad estatal se ha convertido en una condicionante del crecimiento económico. El tipo de intervención estatal para impulsar esta expansión ha variado de un lugar y época a otros; no obstante, si en ciertos casos no se ha hecho necesaria la intervención directa, en la mayor parte del mundo occidental el Estado ha sido un promotor e impulsor de este desarrollo.¹⁶

Nuestra civilización se ha asentado sobre expectativas económicas ilimitadas. La sociedad moderna confía de manera ciega e intransigente en la expansión ilimitada de los recursos económicos, en el progreso infinito de la tecnología, y en la elevación incontenente del consumo por parte de la población en general. Esta apuesta y certeza sobre la disponibilidad ilimitada de recursos a disposición de la sociedad ha implicado que el crecimiento económico se convierta en un imperativo indiscutible, del cual se esperan todos estos beneficios, sin que se admita la posibilidad de que este proceso pueda detenerse en algún momento.¹⁷

Esto ha convertido a nuestra sociedad en una sociedad de expectativas, incluso de expectativas ilimitadas.

El mismo régimen democrático está asentado sobre estas expectativas de crecimiento económico ilimitado. En un cierto modo podría decirse que la democracia ha venido funcionando porque la economía ha seguido creciendo, lo que ha permitido que una enorme cantidad de

¹⁶ Offe constriñe en exceso su perspectiva con respecto a la eficiencia y reduce a este aspecto la eficiencia del Estado. Para él, "El Estado capitalista no es eficiente y eficaz por sus propios criterios, sino en la medida en que logre universalizar la forma mercantil. El estado de cosas perfecto es una situación donde todo ciudadano pueda cuidarse de todas sus necesidades participando en procesos de mercado, y la prueba inherente de la racionalidad en la toma de decisiones dentro del Estado capitalista es la medida en que se aproxima a esta situación." *Las contradicciones...*, p. 126.

¹⁷ Uno de los estudios clásicos que muestran cómo el crecimiento económico tiene límites que simplemente no pueden rebasarse es el de Fred Hirsch, *Los límites sociales al crecimiento*, México, FCE, 1985.

presiones sociales se hayan desahogado por esa vía. Es decir, para contener los apetitos sobre la riqueza social creada se han multiplicado las promesas sobre un mejor reparto de la riqueza que se producirá en el futuro, lo cual si bien no eliminará la desigualdad ya existente, sí permitirá acortar la brecha.¹⁸

El esquema de justicia social que ofrece y propone la democracia corresponde precisamente a este modelo. No se trata de un esquema estático que pretenda distribuir la riqueza social ya creada, sino de un esquema dinámico, que consiste en proponer la redistribución de los beneficios futuros del capital social acumulado.

Si la civilización, la sociedad y la democracia descansan en esta pretensión de un crecimiento económico ilimitado, dado el nuevo papel que en la actualidad tiene el Estado, es hasta cierto punto natural que sobre el gobierno pese la gran responsabilidad de alentarlo y garantizarlo, pues de lo contrario, por más honesto, servicial y condescendiente que se muestre, perderá sin duda alguna la legitimidad que por otros medios obtuvo.

Legitimidad y gobernabilidad

Desde la década de los setenta ha venido creciendo la inquietud y la reflexión sobre las dificultades de los gobiernos democráticos para realizar sus correspondientes funciones de una manera adecuada y eficiente. Esta atención se ha suscitado obviamente por el incremento de los problemas que los gobiernos legítimos están enfrentando, cuya irresolución está poniendo en peligro su propia estabilidad. Este tipo de complicacio-

¹⁸S. M. Lipset fue uno de los pioneros en el examen de la relación entre el desarrollo económico, la legitimidad y la democracia. Hace casi 40 años decía: "Como ha intentado documentar la sección anterior, en el mundo moderno el desarrollo económico, que implica industrialización, urbanización, instrucción elevada y un aumento sostenido de la riqueza general de la sociedad, es una condición básica para que la democracia se sostenga: es un indicio de la eficacia del sistema", *op. cit.*, p. 130.

nes se ha venido describiendo de manera genérica como gobernabilidad o, más bien, como ingobernabilidad, ya que en realidad no es la capacidad del gobierno para desenvolverse correctamente lo que preocupa, sino la imposibilidad de ello.¹⁹

A pesar de que en términos generales se puede hablar de la gobernabilidad en cualquier tipo de régimen político, esto es, desde la tiranía más arbitraria hasta la democracia más avanzada, se ha reservado el concepto para aludir a las dificultades que enfrentan los gobiernos legítimos, lo que en la actualidad equivale a referirse a gobiernos que han sido producto de un proceso democrático.²⁰ Ahora bien, evidentemente no se trata de cualquier tipo de problemas que enfrenta el gobierno, pues de ser así debería aceptarse la existencia de una permanente ingobernabilidad, debido a que siempre existen una serie de cuestiones que requieren atención gubernamental; en realidad, se alude a aquella situación en la que estas complicaciones han crecido de una manera excesiva, llegando al grado de amenazar el sostenimiento de ese gobierno en particular.

Como puede observarse, la gobernabilidad está estrechamente vinculada a la legitimidad, y se relaciona íntimamente con la eficiencia gubernamental. Cuando un gobierno no puede satisfacer las expectativas sociales, debido a su propia incompetencia o a lo desmesurado de éstas, experimentará sin duda alguna un proceso de deterioro de su legitimidad, el cual puede magnificarse hasta conducirlo a una crisis de gobernabilidad, cuyo corolario es precisamente la ingobernabilidad, o sea, la imposibilidad de un gobierno para mantenerse en su posición.²¹

¹⁹ El texto clásico con relación a estos problemas es el que la Comisión Trilateral encargara a Samuel Huntington, Michael Crozier y Joji Watanuki, *The crisis of democracy*, New York, New York University Press, 1975.

²⁰ Xavier Arbós y Salvador Giner comenzaron su estudio sobre este tema partiendo precisamente de esta premisa: "Se empieza a hablar de gobernabilidad cuando aparecen situaciones en las que las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendada", *La gobernabilidad*, España, Siglo XXI, 1997, p. 7.

²¹ Cfr. Yehezbel Dror, *La capacidad de gobernar*, México, FCE, 1996.

No obstante, la gobernabilidad no se reduce a la legitimidad y eficiencia. Se relaciona estrechamente con ello, ciertamente, pero depende también de otra cuestión fundamental, que es el acuerdo entre grupos, partidos y fuerzas políticas para aceptar que en un momento y una circunstancia determinadas uno de ellos ejerza el gobierno y que los demás lo acepten. Podría pensarse que estos problemas fueron o debieron haber sido resueltos en el proceso mismo de fundación y construcción del sistema democrático; sin embargo, la historia moderna muestra que esto no ha sido así, pues en muchos casos persisten este tipo de desacuerdos y mutuas obstrucciones que frecuentemente se deben a fallas o deficiencias del diseño institucional democrático.²²

En este sentido, la gobernabilidad depende de estos dos niveles de aceptación: el que otorga el grueso de la sociedad al grupo gobernante atendiendo a su desempeño general y el que le otorgan los otros grupos políticos con base en el reconocimiento de su derecho para ocupar esa posición.

Evidentemente, en las democracias modernas no puede concebirse una aceptación complaciente de los diversos protagonistas de un sistema político hacia un grupo determinado; los que están fuera del gobierno ejercerán una crítica permanente al desempeño gubernamental, lo cual es la esencia misma del sistema democrático y no puede tomarse como una falla en la estructura de las instituciones. Lo que en realidad conduce a una crisis de gobernabilidad es que los grupos fuera del gobierno desarrollen una labor de sabotaje en su contra, es decir, que le impidan poner en práctica sus políticas y programas administrativos, lo cual dará como resultado un inmovilismo que termine por echar abajo a ese gobierno.

²² Manuel Alcántara Sáez reconoce que el diseño constitucional es un factor que debe considerarse en el examen de la gobernabilidad, aunque por desgracia no lo aborda más ampliamente, pues lo considera secundario. "Las dificultades a la hora de gobernar en los países occidentales industrializados a lo largo del último medio siglo han pasado por etapas diferentes vinculadas generalmente con problemas suscitados en el ámbito de la economía y, en menor medida, a fallas en su diseño institucional o en su capacidad de mantener el orden", *Gobernabilidad, cambio y crisis*, México, Siglo XXI, 1997, p. 23.

Esta dinámica de instauración y destitución de gobiernos es en cierto sentido el funcionamiento normal de la democracia, pero cuando la inestabilidad política se convierte en la regla y no la excepción del régimen, el rechazo a un gobierno, o a gobiernos sucesivos, puede convertirse en un rechazo al propio régimen, es decir, a una repulsa hacia la democracia y sus ambigüedades.²³

A este respecto, existen claros y paradigmáticos ejemplos a lo largo de la historia contemporánea de este tipo de desmoronamiento gubernamental, uno de los cuales es el de la República de Weimar, cuya desintegración dio paso a uno de los regímenes más opresivos del siglo XX. Asimismo, otros ejemplos menos dramáticos pero igualmente significativos son el de la IV República francesa o el de la República italiana de la posguerra. En estos casos la salida no fue tan desafortunada, pues en ambos se optó por una modificación institucional que permitiera una mayor estabilidad gubernamental, lo cual ha significado una solución efectiva ya que al menos se ha evitado la alternativa autoritaria.

Una reflexión final. Los enormes problemas de todo tipo que, como la cabeza de la Hidra, se multiplican en la actualidad, han creado una intolerancia creciente en todas las esferas sociales. La tolerancia política, social, cultural y religiosa no es algo que se haya resuelto de manera definitiva en el lejano siglo XVII a través de la paz de Westfalia; en el presente siglo se ha manifestado en repetidas ocasiones, y en muchas de ellas de una manera bestial y desenfrenada. Tal hipersensibilidad se debe, entre otras cosas, a la irresolución de una gran cantidad de cuestiones que se encuentran en la agenda más urgente de los gobiernos contemporáneos, sin embargo es necesario señalar que debe reconocerse de manera abierta y contundente que muchos de ellos no tienen solución, o al menos no la tienen de forma inmediata, por lo que no existe ningún gobierno que sea capaz de resolverlos de una manera satisfactoria.

²³ Uno de los señalamientos más insistentes de S. M. Lipset en su texto clásico *El hombre político* era precisamente que una sociedad democrática debía aprender y acostumbrarse a rechazar gobiernos específicos sin que ello la condujera a rechazar al régimen democrático.

Partiendo de este reconocimiento, es indispensable enjuiciar a las instituciones políticas de una manera prudente y razonable, pues de lo contrario se corre el riesgo de que la intolerancia se dirija más intensamente hacia la actuación de las autoridades públicas, las que a fin de cuentas representan la principal encarnación de la acción colectiva, cuya contribución para el mejoramiento de las condiciones sociales de vida es esencial. Rechazar o renunciar por principio a su contribución puede significar simplemente reducir las ya de por sí escasas posibilidades con que se cuenta para enderezar un poco el rumbo de la humanidad.