



Democracia, governabilidad y estado de derecho

Presentación

En este cuadernillo hemos reunido las principales reflexiones de *“La democracia como forma de Gobierno”* de José F. Fernández Santillán, *“Gobernabilidad y Democracia”* de Antonio Camau y de *“Estado de derecho y democracia”* de Jesús Rodríguez Zepeda.

El nexo fundamental de las reflexiones de estos autores se encuentra en la necesidad de entender a la democracia como un proceso, más que como un resultado. Es decir, un fenómeno social que debe irse perfeccionando cada día en función del reconocimiento de su importancia de convertirse en un modelo de vida adecuada y digna, basada en normas y prácticas que permitan un buen gobierno.

Para que la democracia sea una forma de gobierno, nos dice Fernández Santillán recogiendo ideas del pensador Norberto Bobbio, es conveniente que diferenciamos a la democracia, como forma de gobierno del pueblo a través de sus representantes, de la monarquía, en la que se hace referencia a una persona, y de la aristocracia, vinculada con el gobierno de la elite de la sociedad.

Aún así la democracia tiene diversas formas de practicarse en función de los modelos ideológicos que se asumen, por eso en la primera parte encontrarán explicaciones sobre ideas liberales, plurales y socialistas que pueden hacernos pensar en desarrollar nuestro país con bienestar social con criterios propios, teniendo en consideración las particularidades sociales y naturales que existen.

En la segunda parte, Antonio Camau, nos expone sus puntos de vista sobre gobernabilidad, entendiendo a esta como *“un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el grado de gobierno que se ejerce en una sociedad. Ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental”*.

La gobernabilidad ideal tiene su revés en la ingobernabilidad y entre ambos extremos existen diferentes grados de gobernabilidad real. Para que la gobernabilidad tenga efecto es necesario que gobernantes y gobernados, en democracia, establezcan acuerdos y prácticas que materialicen un buen gobierno.

En la tercera parte, Jesús Rodríguez Cepeda nos plantea a modo de conclusión una pregunta clave que pretende hacernos reflexionar sobre la posibilidad de asumir como estados de derecho a las sociedades donde rige el imperio de la ley pero no se han alcanzado todavía condiciones de bienestar e igualdad para todos.

Es que en la práctica el estado de derecho, siendo una condición necesaria para el fortalecimiento de la democracia, no es suficiente para la construcción de una sociedad justa.

El autor nos lleva a pensar que allí donde existen grandes grupos de poder, en vez de concentrarnos en su reprobación moral, se impone una actuación de gobierno orientada a limitarlos política y jurídicamente, de modo que, las prácticas sociales se hagan en función del bien común.

I. Gobierno democrático: ¿soberanía popular o soberanía del ciudadano? (*)

EL SUJETO DEPOSITARIO DE LA SOBERANÍA EN LA DEMOCRACIA

¿Quién es ese sujeto, el pueblo como ente colectivo o el ciudadano como ente individual?. Para despejar esta incógnita nos apoyamos en un autor contemporáneo, Norberto Bobbio (1909).¹ Este pensador italiano resalta que de las tres formas simples de gobierno, la monarquía hace referencia a una persona en lo individual, la aristocracia a los «áristoi», a los mejores, que no es un nombre colectivo sino más bien el plural de un nombre que designa a una entidad singular, el «áristos» o notable. En cambio, la democracia designa a un cuerpo colectivo, a un conjunto, precisamente al pueblo. Incluso el propio concepto "democracia", como gobierno de la mayoría o de los pobres, es opuesto al gobierno de los ricos, que era conocido como "plutocracia". Por ello la democracia adquiría también entre sus opositores una connotación despectiva, al hacer referencia a la incultura y torpeza que, argumentaban, privaba en la masa de miserables.

Ciertamente, vista desde lo alto y de lejos, la reunión del pueblo en la plaza da la idea de una masa, pero desde abajo y de cerca se observa que esa multitud está compuesta por individuos que ejercen su derecho político singularmente, uno por uno. En consecuencia, así como las otras formas de gobierno, también la democracia está formada por sujetos concretos. Aun reunido el pueblo no es éste el que toma verdaderamente la decisión, sino los individuos que lo componen. El único caso en el que el pueblo define las cosas es en la aclamación, pero ese no es un procedimiento democrático. Ya lo decíamos en referencia a la república, que se basa en las asambleas: si son pocos individuos será aristocrática, si son muchos individuos será democrática. Tanto en una como en otra son personas singulares las que acuden a las reuniones. En la base del planteamiento democrático está la idea de que cada hombre tiene una naturaleza común que, en última instancia, hace que no sea ni menos ni más que los otros hombres. Esta matriz igualitaria se reforzó con la idea cristiana de que los hombres son

(*) Los Textos I y V han sido extraídos del volumen "La Democracia como forma de Gobierno" publicado por el Instituto Federal Electoral de México

hermanos, hijos de un único Dios. Al secularizarse esta concepción se incorpora a los grandes principios laicos bajo la forma de la fraternidad. De ella se alimentan las doctrinas de los derechos naturales inalienables e imprescriptibles del individuo. La imagen positiva que la democracia moderna asume se debe, en buena parte, a la incorporación de estos derechos, prefigurados filosóficamente en las constituciones de diversos países a finales del siglo XVIII y principios del XIX. El principio igualitario encarnado en esos derechos vino a derrumbar la vieja distinción social basada en los rangos nobiliarios.

Ahora bien, el principio de la soberanía popular tuvo una función práctica en el momento de la confrontación entre las repúblicas y las monarquías, que consistió precisamente en su oposición a la soberanía del príncipe y su séquito señorial. Pero esa confrontación se agotó cuando triunfaron las repúblicas y, con ellas, el principio de legitimidad fundado en el consenso. De hecho, esa función práctica cumplió su misión, porque ahora cualquier poder tiene que pasar por el requisito de contar con el apoyo de la base; y esa base se insiste una vez más está formada por individuos. En tal virtud, el poder último que justifica el mandato

político radica en los ciudadanos, por lo que, en rigor, en la democracia la soberanía reside en los ciudadanos. Esa soberanía se expresa concretamente en el voto. Los sistemas electorales, en consecuencia, tienen la alta misión de reflejar nitidamente, sin objeciones ni dudas, la decisión expresada por el sufragio. Desde esta óptica se aprecia con más claridad, a mi entender, la esencia de la democracia moderna. La voluntad de los ciudadanos es la que cuenta. Hablar de voluntad popular es demasiado ambiguo, porque no hay un pueblo diferente de los individuos que lo componen.

En la historia siempre se ha hablado de pueblo, comenzando por Roma, pasando por las ciudades medievales, y hasta llegar a los regímenes populares de la era moderna, aunque los derechos políticos fueran gozados tan sólo por una minoría de la comunidad. De pueblo se habló aun cuando los que participaban fueran una minoría. Se aludía a la soberanía popular, aunque en las ciudades-Estado y en las repúblicas existiesen esclavos que carecían de derechos políticos y civiles. En términos políticos, el concepto "pueblo" hacía referencia a quienes tenían derecho a participar en las asambleas o en la elección de representantes, aunque buena parte de los habitantes del Estado

estuviesen marginados de esos derechos. Si en algún momento se pudo hablar propiamente de soberanía popular, fue cuando se instituyó el sufragio universal. Con todo, la democracia moderna es una democracia de ciudadanos, porque son éstos los verdaderos depositarios del mayor de los derechos políticos, que es el de seleccionar y remover, si es el caso, a las personas que los representarán y gobernarán.

Luego de exponer estas razones, Bobbio termina con una afirmación contun-

dente: "No es casualidad que en los cimientos de las democracias modernas se encuentren las declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano, que no fueron conocidas por la democracia de los antiguos. La democracia moderna reposa sobre una concepción individualista de la sociedad".² Lo anterior no impide que después esos ciudadanos se puedan organizar, como de hecho sucede, en asociaciones, partidos y agrupaciones del más diverso tipo para hacerse presentes en la vida pública.

II. Gobierno democrático y liberalismo

2.1. LIMITAR O DISTRIBUIR EL PODER

En contraste con lo que se piensa hoy en el sentido de que la democracia y el liberalismo desde que se encontraron establecieron un vínculo afable hasta llegar a conformar la democracia liberal, lo cierto es que ese vínculo ha sido extremadamente problemático. La dificultad deriva de la visión diferente que tienen sobre el poder. El liberalismo es la teoría y la práctica de los *límites* del poder, mientras que la democracia es la teoría y la práctica de la *distribución* del poder. Limitar y distribuir el poder son dos cosas que pueden oponerse o complementarse. Algunos hacen más énfasis en la oposición entre ellos; otros ponen más cuidado en la complementación. Los liberales puros no quieren verse inmiscuidos en la igualdad y en la participación política. Para ellos lo importante es salvaguardar las libertades individuales fuera del poder que garantizan las leyes, para así manifestar las propias opiniones, escoger un oficio y ejercerlo, tener propiedades, transitar sin restricciones, reunirse con otros, practicar

la religión que se desee y disponer de uno mismo sin obstáculos (lo que hoy llamaríamos privacidad). Los demócratas puros no se interesan tanto por estos asuntos como por los relativos a las cuestiones colectivas, como defender la soberanía, aprobar leyes, discutir sobre la conformación del gasto público, controlar a los funcionarios, y definir y observar la forma en que se llevan a cabo las elecciones. Los liberales quieren la seguridad de sus bienes y asuntos privados; los demócratas desean compartir el poder social con sus conciudadanos. Uno de los puntos de mayor controversia entre unos y otros ha consistido en el derecho al voto. O mejor dicho, en determinar a quién se debía otorgar ese derecho. Podemos decir, en términos generales, que alrededor de ese dilema se delinearon las posiciones de los liberales, que comúnmente adjudicaron esa prerrogativa a un núcleo cerrado: los propietarios; y de los demócratas, que normalmente sugirieron la ampliación de esos derechos al mayor número posible de personas. Como es de suponer, en el debate surgieron las discusiones más

encontradas; entre ellas apareció una primera forma de democracia liberal que comenzó excluyendo a los pobres, los analfabetas, las personas dependientes y las mujeres, para luego terminar aceptando el otorgamiento de derechos a los varones y posteriormente incluso mirar sin desdén al propio sufragio universal.³ El acercamiento entre liberales y demócratas tuvo que ver con la revolución europea de 1848, cuando se convino que las libertades civiles y los derechos políticos no estaban reñidos y podían ser complementarios. El acercamiento también se debió a que apareció un enemigo común para los liberales y los demócratas: los socialistas.

2.2. LIBERALISMO Y DEMOCRACIA: ALIANZA BAJO CIERTAS CONDICIONES

Con todo, los liberales argumentaron que la coincidencia con los demócratas podía darse siempre y cuando la democracia que se adoptase fuese la representativa, que es más moderada, y no la directa, que es más radical. A los liberales siempre les preocupó el poder inmoderado (ilimitado), o sea, la democracia, en la que los representantes quedan a expensas del electorado, el Legislativo toma la

supremacía sobre el Ejecutivo y el Judicial, y las instancias que median entre el individuo y el Estado, como los partidos y las asociaciones, desaparecen. Para evitar esos males propusieron la independencia de los representantes frente a los electores (prohibición del mandato imperativo a que ya aludimos), el equilibrio entre los poderes, y el reforzamiento de los llamados *corps intermédiaires*, que son las organizaciones intermedias entre el individuo y el Estado. Es así como se puede garantizar de mejor manera la democracia moderada. Otra forma de modular la democracia consistió en fijar límites al poder de la mayoría a través del reconocimiento de los derechos de las minorías y el otorgamiento del derecho al voto a capas cada vez más amplias de la población, aunque paulatinamente, conforme se fuera avanzando en la educación cívica y política. En esto último se observa un beneficio mutuo, porque esa educación eleva el nivel de participación política, pero a su vez el voto es un instrumento que anima a los hombres a ver más allá de su entorno inmediato y los pone en contacto con los problemas generales de la nación.

En los tiempos en los que se dio el acoplamiento entre la democracia y el liberalismo surgieron propuestas que hoy

parecerían fuera de lugar pero que en su momento fueron vistas con interés (aunque luego, por fortuna, no prosperaran). Es el caso del llamado "voto plural" o "voto ponderado", según el cual no todos los sufragios deben contar igual. Esto era con el fin de reducir el peso de la mayoría, que siempre son los pobres e ignorantes. En tal virtud se le quiso otorgar más peso al voto de los ricos e instruidos, que por lo general son una minoría. El abandono de este primer proyecto por estratificar el voto, y la adopción de la igualdad de los sufragios, según el famoso dicho "a una cabeza un voto", es uno de los avances más relevantes de la democracia.

2.3. JUNTOS CONTRA ENEMIGOS COMUNES

En este orden de ideas conviene subrayar que el liberalismo y la democracia, en sus respectivos diseños institucionales, confluyeron para combatir a un enemigo común: el absolutismo. Y lo hicieron favoreciendo el Estado de derecho, donde el poder está subordinado a una norma superior, la Constitución (*sub leges*), y es aplicado mediante leyes (*per leges*). Ahora bien, al liberalismo le interesa el Estado de derecho porque *limita* el poder al obligarlo a respetar las libertades civiles

de los individuos; a la democracia, en cambio, le conviene porque, al mismo tiempo, *distribuye* la posibilidad de participar entre los ciudadanos, de lo que se deduce "...que el Estado liberal no sólo es el presupuesto histórico, sino también jurídico, del Estado democrático. Estado liberal y Estado democrático son interdependientes bajo dos aspectos: en la dirección que va del liberalismo a la democracia, porque se requieren ciertas libertades para el ejercicio adecuado del poder democrático, y en la dirección opuesta, que va de la democracia al liberalismo, porque se necesita el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales".⁴

Asimismo, democracia y liberalismo concordaron en su interés por el Estado laico. Al respecto, se debe decir que el concepto «Estado laico» implica que el ejercicio del poder no está condicionado por la autoridad religiosa. En tal virtud, al liberalismo le interesa ese Estado porque limita el poder ideológico de la Iglesia, dejando al individuo la libertad de optar por el culto que prefiera; a la democracia, por su parte, le conviene porque la capacidad de participación de los ciudadanos frena el poder de otras instancias que no sean las políticas.

Por lo general, los esfuerzos desplegados en favor del Estado de derecho y del Estado laico coincidieron por haber tenido como oponente a regimenes que al mismo tiempo eran absolutistas y clericales.

2.4. DEL ESTADO MÍNIMO AL ESTADO SOCIAL

Ahora bien, la ampliación de los derechos civiles y políticos a capas cada vez más amplias de la población, como los analfabetas, los asalariados, los campesinos, los grupos étnicos, los jóvenes y las mujeres, presionó para que el Estado, originalmente mínimo, se ampliara para dar respuesta a las demandas que formularon esos grupos, que ya eran otras que la simple protección de la propiedad, como lo querían los grupos pudientes. Así nació el Estado social: "Si el núcleo de la doctrina liberal es la teoría del Estado mínimo, la práctica de la democracia, que si bien es una consecuencia histórica del liberalis-

mo o por lo menos una prolongación histórica de él, ha llevado a una forma de Estado que ya no es mínimo, aunque no es el Estado máximo de los regimenes totalitarios".⁵

El liberalismo ortodoxo vio afectadas sus aspiraciones de mantener sin cambios al Estado mínimo, al surgir como un hecho histórico incontrovertible el Estado social.

Sin embargo, a estas alturas conviene preguntarnos: ¿qué democracia liberal se forjó bajo la nueva situación? Ciertamente, la democracia liberal que se estaba adoptando era ya, sin lugar a dudas, representativa, y se estaba abriendo a núcleos sociales amplios en una operación expansiva. Esta connotación le otorgó a la democracia liberal un rasgo sobresaliente (y que no ha dejado de llamar la atención de los estudiosos): haber dado lugar al pluralismo.⁶

III. Gobierno democrático y pluralismo

Con la ampliación de la democracia, sobre todo a mediados del presente siglo, quedó a un lado la concepción según la cual existen ciudadanos autónomos que llegan directamente a la asamblea popular, como se acostumbraba en la antigüedad. La dimensión y complejidad de las sociedades contemporáneas ya no puede enfrentarse bajo ese método. De aquel entonces a la fecha, la democracia ha ido incorporando una serie de propuestas que le han llegado de otras corrientes y que han enriquecido su acervo original. Hoy, la democracia es sobre todo un procedimiento para que los ciudadanos designen a los individuos que deberán tomar, a nombre suyo, las decisiones políticas, es un sistema que consiste en la competencia por el voto para alcanzar el poder. Es importante destacar que todo esto supone la diversidad de grupos interesados en conquistar el mando a través de reglas fijas y establecidas.

No toda competencia política es democrática; sólo lo es aquella contienda libre por el voto libre. Eso es precisamente

lo que distingue a la democracia del despotismo: "La necesidad de que cada grupo entre en la competencia por la conquista del liderazgo político es el elemento esencial que distingue un régimen democrático de uno despótico".⁷

En sociedades complejas, el método democrático es preferible al despótico porque regula, y no reprime, la competencia por el poder. La democracia, decíamos, es un conjunto de mecanismos que permite a las diversas corrientes expresarse y actuar en un marco institucional y legal. Vale una definición: "El método democrático es un sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una competencia por el voto".⁸ Es así como el pluralismo ha evidenciado que para la realización de la democracia deben existir alternativas entre las cuales puedan optar los ciudadanos. Un hecho inobjetable es que hoy los gobiernos democráticos se desempeñan en sociedades en las que inevitablemente surgen tensiones entre intereses contrapuestos.

3.1. REPRESENTACIÓN DE INTERESES ECONÓMICOS Y DE INTERESES POLÍTICOS

El conflicto de intereses y la necesaria mediación entre ellos ha hecho que se piense, no sin cierta desviación, que el cometido fundamental de la democracia sea primordialmente resolver las disputas entre los más variados intereses económicos y sociales. Para este fin se pone un mayor cuidado en las formas de representación que hemos llamado funcionales, según la rama de la actividad a la que se pertenece. En otros ambientes, este conflicto y la forma en que se presenta y resuelve se llama "neocorporativismo", debido a que son las organizaciones empresariales, obreras, campesinas, y muchas otras que representan a los diferentes oficios y profesiones que desempeñan un papel protagónico en el conflicto social. En estas circunstancias, la forma típica de arreglo es el acuerdo particular, en el que el gobierno funge como mediador.

Es evidente que la democracia tiene que atender estos conflictos, pero también que no se puede quedar allí. En otras palabras: dada la importancia de estos problemas sectoriales llamémoslos así, en los que van de por medio demandas del

más diverso tipo (empresariales, laborales, urbanas, campesinas, indígenas, regionales, etc.), no debe ocultarse un factor de la mayor trascendencia, que es el de su índole política, y que tiene que ver con el esquema organizativo que favorezca la participación en el poder de los ciudadanos. Esta es otra manera de recordar la distinción entre los asuntos económico-sociales y las cuestiones políticas, y de reforzar la idea de que la democracia no se agota con la atención a los primeros, sino que tiene su punto más elevado en las segundas. En materia de representación también es primordial mantener la distinción aunque en la práctica exista la comunicación y la influencia permanentes entre la representación de los intereses sectoriales y la política. Es más, la competencia entre los partidos se entabla alrededor de sus diferentes propuestas para solucionar los problemas surgidos en el seno de las sociedades plurales. Esa competencia por el poder, que tiene que ver con la lucha por la representación de los ciudadanos, es la clave para enfrentar los retos sociales y económicos desde el puesto de mando de la política.

No me parece que esté por demás insistir en lo anterior, porque algunos regímenes no democráticos, como los inspirados en

el nazismo y en el fascismo, lo primero que hicieron al llegar al poder fue disolver la representación política y dejar únicamente la representación corporativa, es decir, la que tiene que ver con los intereses sectoriales. Esos sistemas cancelaron los derechos ciudadanos y mantuvieron el trato con la sociedad exclusivamente a través del canal de las representaciones por ramas de actividad. No fueron pluralistas ni en sentido político, pues liquidaron el sistema de partidos, ni en sentido social, pues obliga-

ron a las organizaciones a agruparse en centrales dependientes del Estado, a tal grado que hasta llegaron a crear un Ministerio de Corporaciones. Por otro lado, y a pesar de su oposición a esos sistemas de corte fascista y nazi, el comunismo soviético procedió de manera semejante, al invalidar la representación política por considerarla como un "formalismo burgués", y vincular a las organizaciones sociales con una sola agrupación: el Partido Comunista. Allí tampoco tuvo cabida la democracia pluralista.

IV. Gobierno democrático y socialismo

Sin duda uno de los hechos políticos más relevantes del presente siglo es la caída del sistema soviético, también conocido como "socialismo real". Este derrumbe es importante para la democracia como forma de gobierno, porque después de la Segunda Guerra Mundial, en la que fueron derrotados el nazismo y el fascismo, se produjo una tensa polaridad entre las democracias occidentales y los países del bloque socialista. Así, las dos partes se vieron obligadas a convivir incómodamente con mutuas amenazas de destrucción por medio de las armas atómicas. A esa tirantez desafiante se le conoció como "Guerra Fría". Por eso, se decía que donde imperaba la democracia no existía el socialismo, y que donde éste había germinado (para muchos distorsionadamente) no había fructificado la democracia. Enemigos irreconciliables, al desaparecer el socialismo, se dice, triunfó en toda la línea la democracia liberal. Por esa razón, en el horizonte político ya no habría contrincantes, porque unos quedaron en los campos de batalla de la ya nombrada Segunda Guerra Mundial y otros fueron derrotados en la llamada

"Revolución de Terciopelo" y con la caída del Muro de Berlín, sucesos ambos escenificados en 1989. Bajo estos parámetros, la disputa entre la democracia y el socialismo habría quedado atrás.

Sin embargo, los problemas de los cuales nació el socialismo, como la marginación, la injusticia, la pobreza y el abuso, aún subsisten. Quiérase o no, se trata de retos que todavía tiene por delante la democracia liberal, la cual no puede desdeñar el problema social sin correr el riesgo de convertirse en una democracia incompleta e inestable. Es evidente que la igualdad política debe tener alguna base equitativa en materia social, para que pueda funcionar correctamente.

Un rasgo propio del socialismo, desde sus orígenes, es el de poner atención, más que en la igualdad política, en la equidad material. Una de las objeciones que los socialistas hicieron desde el principio a los demócratas consiste en que éstos sólo se conformaban con la equiparación de los hombres en los planos legal e institucional, mientras que para ellos había que

extender esa igualdad hacia los terrenos social y económico.

4.1. VÍA PACÍFICA Y VÍA VIOLENTA PARA TOMAR EL PODER

Ampliando nuestro marco de análisis, debemos decir que en rigor no hubo un solo socialismo sino varios, entre los que se pueden detectar dos grandes vertientes: una que no despreció la esfera política porque estimó que actuando a través de ella se podían llevar a efecto mejoras en los niveles de vida de la población; y otra que rechazó la incursión en las instituciones y la legalidad, por lo que prefirió buscar los cambios económicos y sociales por otras vías. Como es fácil de entender, la primera optó por la alternativa reformista, y la segunda por la revolucionaria. Por lo general, el reformismo fue abanderado por los partidos socialistas, los cuales reconocieron la validez de los órganos públicos y las leyes; en contraste, la propuesta revolucionaria fue enarbolada por los partidos comunistas, quienes desconocieron la legitimidad del orden establecido (aunque luego surgieron algunos partidos comunistas que sí se integraron a la alternativa legal, como los del llamado "Eurocomunismo"). Así, quedaron claramente definidas las alternativas: la ruta pacífica y la ruta

violenta, para acceder al poder.

Consideramos de la mayor importancia aclarar estos aspectos, porque buena parte de las democracias occidentales, tanto en el siglo pasado como en el presente, experimentaron los dos tipos de tendencias, las de aceptación y las de rechazo de sus estructuras, por parte de los distintos movimientos socialistas. La historia política es rica en ejemplos de las luchas reformistas y revolucionarias, respectivamente, de los socialistas y de los comunistas, pero quizá cuando más nítidamente se manifestaron las dos Vertientes fue en el momento en que se consolidó el comunismo en la Unión Soviética y sus estados satélite, bajo el impulso de la Revolución Rusa de 1917, por una parte, y en el periodo en que diversos partidos socialistas, socialdemócratas, laboristas y demócratas ascendieron al poder por medio de elecciones libres en las naciones occidentales, por otra.

4.2. ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES DENTRO DE LA DEMOCRACIA

El tipo de Estado creado en los países comunistas se basó en la abolición de la propiedad privada, en la planificación, en la expansión absoluta de los organismos públicos a todas las actividades, en el trabajo colectivo y, como hemos dicho, en

una representación corporativa y centralizada de la sociedad. En cambio, el tipo de Estado creado por los partidos socialdemócratas, o más o menos afines a ellos, fue erigido en el marco del imperio de las leyes, de la división de poderes y de la representación política, respetando en lo posible el área de la economía, que corresponde a las instancias privadas, y desplegando toda una estrategia intervencionista para hacerse cargo de los campos de interés social. Entre los años cuarenta y setenta, ese fue básicamente el perfil de las estructuras estatales, incluso en países que, aun con regímenes republicanos, no tuvieron partidos socialistas en el poder. El modelo del Estado de bienestar (*Welfare State*) cundió en muchas partes. El consenso en torno de él fue muy consistente en medio de un periodo de crecimiento económico y estabilidad. Pero la crisis de fines de los setenta y principios de los ochenta puso en evidencia defectos estructurales: burocratización, corrupción, alto endeudamiento público, proteccionismo comercial y paternalismo. Este fenómeno provocó que los partidos socialdemócratas, o sus correspondientes, fueran desbancados electoralmente en muchos

países por partidos liberales, conservadores o demócratacristianos, que desmantelaron el Estado benefactor por medio de la reducción de las dimensiones del Estado, las privatizaciones, el saneamiento de las finanzas públicas, la liberalización comercial y el freno a las reformas sociales. Los ejemplos más destacados en esta línea fueron los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Inglaterra. Al calor de esta política económica hubo quienes se radicalizaron y cuestionaron a la propia democracia como una forma de gobierno que permitía un crecimiento desmesurado de las demandas sociales, en tanto que el aparato gubernamental no tenía la capacidad de respuesta para satisfacer esas exigencias. Eso fue lo que "sobrecalentó" las estructuras estatales, ocasionando la "ingobernabilidad". La ecuación para el radicalismo antidemocrático fue sencilla: frenar drásticamente la solución de las demandas sociales, restarle poder a los órganos de representación popular e impulsar el eficientismo administrativo. Fuera de estos extremos, lo cierto es que la era reaganiana también llegó al final dejando a sus espaldas graves costos sociales y políticos.

V. Crisis de los grandes modelos

Así las cosas, el panorama actual se muestra problemático. A todas luces la democracia como forma de gobierno es la opción más viable y deseable, en contraste con lo que pasó en la antigüedad. Su consolidación y perfeccionamiento es un compromiso ampliamente compartido, pero las ofertas políticas que impulsan las diferentes corrientes se tornan difíciles de implantar frente al agotamiento de los grandes modelos, como lo fueron el comunista (que en sustancia rechazó a la democracia), el socialdemócrata y el neoliberal. Pese a las diferencias de país a país y entre el gran número de partidos existentes en el mundo, a grandes trazos se puede decir que de una u otra manera

todos se movieron dentro de los parámetros marcados por esos grandes modelos. Ciertamente, podrán haber excepciones, pero la visión de conjunto no cambia sustancialmente. Allí radica la mayor incógnita y el desafío para la imaginación creativa de las corrientes políticas de nuestro tiempo: proponer nuevos derroteros para el desarrollo político, social y económico que sean practicables y creíbles para el conjunto de la sociedad. A nuestro parecer, cualquiera que sea la propuesta, no puede prescindir en la actualidad de la atención integral y equilibrada a los derechos civiles, políticos y sociales en *una visión ampliada de la ciudadanía*.⁹

VI. Los tres componentes de la gobernabilidad (*)

Una definición de diccionario nos diría que *governabilidad* significa, literalmente, "calidad, estado o propiedad de ser gobernable"; *governable* significa, sin más, "capaz de ser gobernado"; mientras que su opuesto, *ingovernable*, designaría aquello que es "incapaz de ser gobernado".

Naturalmente, la gobernabilidad (o ingovernabilidad) no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de cualquiera de los dos términos de lo que podemos llamar la "relación de gobierno" (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados), sino como una dimensión específica de esa relación.¹⁰ En otras palabras, no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingovernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino que también adquiere relevancia práctica: la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de

governabilidad no es una cuestión que recae, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.

Pero esta aproximación inicial no termina de despejar los problemas conceptuales que rodean al tema. En principio, si a la luz de las elementales distinciones hechas más arriba examinamos algunas definiciones de 'governabilidad', tal como éstas han circulado en los últimos años en América Latina, encontraremos que algunos autores hacen énfasis en ciertos elementos que acercan su definición a una *propiedad*, una *cualidad*, o un *estado* de la relación de gobierno.

Así, por ejemplo, Juan Rial entiende la gobernabilidad como la "capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con... coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente

(*) Los Textos VI y VIII han sido extraídos del volumen "Governabilidad y Democracia" publicado por el Instituto Federal Electoral de México

definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese... encuadramiento' llevaría a la ingobernabilidad".¹¹ En este caso, la gobernabilidad aparece como una *propiedad* específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes: la eficacia (efectividad o eficiencia)¹² para llevar adelante sus metas y "encuadrar" a los gobernados.

En cambio, Angel Flisfisch nos dice: "se entenderá que la gobernabilidad está referida a la *calidad* del desempeño gubernamental a través del tiempo ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos, considerando principalmente las dimensiones de la 'oportunidad', la 'efectividad', la 'aceptación social', la 'eficiencia' y la 'coherencia' de sus decisiones".¹³ En el mismo sentido se expresan Xabier Arbós y Salvador Giner, aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que la gobernabilidad es la "cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".¹⁴

Por último, nos encontramos con la más conocida de las referencias a la problemática de la gobernabilidad debida a los autores del *Reporte Trilateral*, y que pasa por ser el esquema interpretativo básico de la cuestión. Para los autores trilaterales, la crisis de gobernabilidad consiste en un *estado* de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales ("sobrecarga") y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos. Así, se adelanta en la Introducción del famoso *Reporte*, "el dilema central de la gobernabilidad de la democracia" es que "las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca".¹⁵

De acuerdo con estas definiciones, y más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que "eficacia", "legitimidad" y "estabilidad" en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad. En todo caso, las diferencias conceptuales apuntadas se deben a la combinación de diversas tradiciones teóricas y valorativas que ponen de manifiesto un aspecto digno de ser destacado: al igual que la idea de democracia, la noción de gobernabilidad "tiene no solamente una función denotativa o

descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa", en la medida en que el debate sobre la misma "está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores".¹⁶

En efecto, desde sus comienzos en la reflexión filosófica de la Grecia clásica hasta la actualidad, el pensamiento político se ha movido entre dos concepciones opuestas que en cada caso han dado lugar a dos constelaciones distintas de ideas. Una de esas concepciones, ligada a la esfera de la ética, ha centrado sus preocupaciones en la formulación del modelo de un "buen gobierno"; la otra, en cambio, ha considerado la política desde el exclusivo ángulo de la peculiaridad de su acción, presentándola como un sistema de ejercicio del poder. En tal sentido, cada una de estas tradiciones representa la primacía de una valoración básica distinta y contrapuesta a la otra: "la primera tiene como guía... la noción de justicia; la segunda la noción de eficacia".¹⁷ Veremos a continuación cómo cada una de estas tradiciones aporta elementos que deben ser tenidos en cuenta en todo análisis amplio de los problemas de gobernabilidad.

a) *Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la "razón de Estado"*.
Esta primera corriente pone énfasis en la

dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta versión, la gobernabilidad es una *propiedad* de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. Dejando de lado la cuestión acerca de la definición y eventual medición de esos "costos", es claro que todo sistema tiende a asegurar su propia supervivencia y a reforzar su capacidad operativa. En este sentido, el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia se asemeja a la noción de "razón de Estado", con la que principia la reflexión científica moderna sobre la política a partir de la obra de Maquiavelo.

Como es sabido, la tradición abierta por el pensador florentino descarga a la acción política del requisito de congruencia moral entre medios y fines, reemplazándolo por un criterio de eficacia instrumental dictado por la necesidad de mantener el poder. En una línea semejante, que se continúa en las reflexiones del llamado "realismo político", el problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz/eficiente del poder, es decir, por el mantenimiento adecuado del "grado de gobierno" sobre

una sociedad. En este sentido, podríamos trazar un paralelo esclarecedor entre gobernabilidad -entendida como grado de gobierno eficaz- y la conocida noción weberiana de 'dominación'. De este modo, si el grado de gobierno hace referencia a "la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas", diremos que a mayor probabilidad de encontrar cumplimiento (o al menos aceptación social) a una decisión política, tendríamos mayor grado de gobierno, y por tanto, mayor gobernabilidad.¹⁸

Claro que esta concepción debe quedar a cubierto de dos gruesas simplificaciones. En primer lugar, el ejercicio eficiente del poder no excluye, sino que incorpora la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. En segundo término, el concepto de poder implicado en estas reflexiones no viene definido en términos de una causalidad lineal y mecánica. Por el contrario, en las sociedades complejas, donde aumenta el número y la variedad de los subsistemas sociales, ningún actor es capaz de disponer libremente de "todo" su poder; más bien, los distintos actores sociales, políticos y económicos poseen una "porción" de poder que ejercen

estableciendo vetos cruzados sobre las decisiones de los otros actores y, por lo tanto, cada actor debe tener en cuenta el conjunto de expectativas y estrategias de los otros al momento de la toma de decisiones.

b) *Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del "buen gobierno".*

Desde una perspectiva distinta, las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del "buen gobierno". De acuerdo con esto, en la línea del pensamiento político que va de Platón a Aristóteles y continúa incuestionada hasta antes de Maquiavelo, la nota dominante viene dada por la preocupación de desentrañar las condiciones del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno. Al decir de Aristóteles, "nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a sus ideas de vida".¹⁹

Esta preocupación por la constitución del buen gobierno es retomada en la edad moderna por la obra de Jean Bodino, quien una generación después de Maquiavelo define a la república como "el recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano".²⁰ Al hacer énfasis en la noción de "recto gobierno", Bodino se ubica en el plano de la legitimidad, en el sentido de que el gobierno ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de esos valores.

Posteriormente, con base en el principio de que "el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno", el filósofo británico John Locke defendió la doctrina según la cual el poder gubernamental sólo puede justificarse en la medida que sirva a la más plena realización de los derechos individuales. Para el padre del liberalismo moderno, el fin del gobierno es el de "conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población", y para ello el Estado deberá gobernar mediante leyes fijas y establecidas, y no mediante decretos discrecionales; deberá establecer jueces rectos e imparciales; y utilizará la fuerza para ejecutar las leyes, y no para sostener decisiones arbitrarias.²¹

Quienes se nutren de esta tradición y ven la gobernabilidad desde el ángulo del "buen gobierno", destacan la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la calidad de la acción gubernamental. En esta línea de pensamiento, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción de la esfera económica, se ha puesto énfasis en las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad -por parte de vastos sectores de la población- de acceder a una vida digna. Bajo esta perspectiva, la gobernabilidad debería recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva.

c) Gobernabilidad y estabilidad.

Junto a estas dos vertientes, podríamos hablar de una tercera corriente que tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos anteriores, y que ha puesto su atención en el antiguo problema del orden político, que en términos propios de la ciencia política contemporánea toma la forma de la cuestión de la "estabilidad". En tal sentido, un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y

mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. De acuerdo con una definición aceptada, podemos entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo. No obstante, esta caracterización de la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la inmovilidad o el estancamiento; de este modo, para que un sistema sea estable -señala Leonardo Morlino- "debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente" puesto que sólo "una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir".²²

Como se sabe, la preocupación por el orden y la estabilidad acompañan la reflexión política desde sus comienzos, en la antigüedad clásica. Al glosar un diálogo de Herodoto (Historias, Libro III, parág. 80-82) sobre las virtudes y defectos de las distintas formas de gobierno, Norberto Bobbio señala que debe tenerse en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para "asegurar la estabilidad del poder". En tal sentido, destaca el filósofo italiano:

... no carece de importancia que nos encontremos desde el inicio con este

tema de la 'estabilidad', porque... la capacidad de una constitución de durar, de no corromperse fácilmente, de no degradarse, de no convertirse en una constitución opuesta, es uno de los más importantes -sino el principal- criterio que se emplea para distinguir las constituciones buenas de las malas.²³

Con base en las consideraciones anteriores podemos presentar ahora una definición amplia de gobernabilidad, capaz de integrar los tres componentes básicos a que hicimos referencia. De acuerdo con esto, entenderemos por gobernabilidad *un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental*. Esta definición, aun en su brevedad, nos permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la *relación* entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

A diferencia de aquellos autores que ponen énfasis, de manera unilateral, en las dimensiones de eficacia/eficiencia

gubernamental, nosotros destacamos la importancia de los componentes consensuales (legitimidad) que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político. Por otra parte, sin olvidar la dimensión de las demandas sociales satisfechas, y con ello el componente de "legitimidad" que debe tener todo sistema político para producir la gobernabilidad de la sociedad, incorporamos también el necesario balance que supone considerar los requisitos de eficacia/eficiencia en la toma de decisiones. Ambos elementos, conjugados con la capacidad de adaptación a los cambios del entorno por parte de los

sistemas políticos (estabilidad), nos ofrecen una caracterización amplia de la cuestión.

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



VII. Los grados de gobernabilidad

Es de lamentar que nos hayamos acostumbrado a pensar con demasiada frecuencia los factores de la gobernabilidad en términos dicotómicos y en extremo polarizados. Esto lleva a algunos analistas y dirigentes políticos a identificar la gobernabilidad con una especie de "gobierno perfecto", al que se le pueden dirigir todo tipo de reclamos sin considerar los recursos o la factibilidad de las demandas; por otra parte, al primer asomo de dificultades o ante la emergencia de conflictos, no faltan voces alarmistas que hablan de "ingobernabilidad", generando en la opinión pública un estado de desasosiego en el que se combinan oscuras imágenes de caos social y desorden intratable.

Por tal razón es conveniente hacer uso de esos conceptos de una manera algo más matizada y flexible, para evitar caer en la gruesa dicotomía blanco/negro de gobernabilidad e ingobernabilidad. En este sentido, es importante destacar que la determinación del "nivel" de equilibrio o discrepancia entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no es una

cuestión abstracta o ahistórica, ni tampoco hay un nivel "absoluto", válido para todas las sociedades y fijado de una vez y para siempre, que nos autorice a hablar de la existencia o ausencia de gobernabilidad. Más bien, todas las sociedades son en alguna medida gobernables, y todas las sociedades tienen, del mismo modo, problemas de gobernabilidad en mayor o menor grado.

El hecho de que no podamos hablar de un nivel "absoluto" de gobernabilidad (o de ingobernabilidad) depende de dos factores claves. Por un lado, el nivel de equilibrio (o de discrepancia) entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no puede ser separado de la percepción, los valores o las creencias que tengan los ciudadanos en torno a determinada situación social, económica o política. Por otra parte, esa situación será calificada como aceptable o inaceptable por parte de actores con algún grado relevante de organización, y por tanto, con posibilidades de hacer un uso eficaz de su capacidad para "amenazar" la relación de gobierno. De este modo, la

percepción social y la organización de los diferentes actores son elementos relativos a una sociedad concreta, y están configurados por un patrón histórico de vinculación entre gobernantes y gobernados, entre gobierno y sociedad, entre Estado y sociedad.

De acuerdo con esto, una comunidad política va conformando, bajo coordinadas históricas concretas, un patrón político "normal" donde se articula un conjunto de demandas usuales y esperadas, un conjunto de respuestas usuales y esperables, y una serie de principios de orientación (ideas, valores, creencias) y de mecanismos de resolución de esas demandas, organizados en ámbitos político específicos (reglas, prácticas, políticas públicas específicas, etc.). Esto implica, en última instancia, la presencia de un nivel de discrepancias entre ambos factores. Tal nivel puede permanecer inalterado durante cierto tiempo y ser aceptado por sus actores como tal. Lo anterior significa que diferentes sociedades pueden convivir, por ejemplo, con distintos niveles de inflación, desigualdad social o competencia política.

Por cierto, la naturaleza de esas discrepancias es dinámica; en general, quedan siempre demandas sin resolver

médiate respuestas usuales, que se transforman en conflictos tolerados. Pero en circunstancias especiales comienza a percibirse que las respuestas habituales del modelo de gobernabilidad vigente han dejado de ser adecuadas. En este punto, en el que proliferan "anomalías" sociales, económicas o políticas, se abre una "crisis de gobernabilidad" que sólo será posible superar mediante una nueva formulación del modelo de relaciones entre Estado y sociedad.

Con base en estas consideraciones convendrá distinguir un conjunto de situaciones políticas ubicadas en un espectro continuo de "*grados de gobernabilidad*". Los puntos extremos constituyen conceptos "límite" que se refieren a situaciones muy raras, e incluso virtualmente inéditas en la historia política, mientras que el juego de conceptos más útiles para el análisis se encontrará en los puntos intermedios, en la medida en que designan situaciones-tipo más o menos habituales.

Gobernabilidad "ideal": es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como

correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente "neutralizados").

Gobernabilidad "normal": describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles; pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.

Déficit de gobernabilidad: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios "anomalías", las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).

Crisis de gobernabilidad: describe una situación de "proliferación de anomalías", es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

Ingovernabilidad: es, como el de gobernabilidad ideal, un concepto "límite" que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.

Ahora bien, llegados a este punto conviene tratar con mayor detalle dos situaciones clave, aquellas que podemos identificar como situaciones de "déficit de gobernabilidad", y las que pueden originar situaciones de "crisis". En el primer caso, nos interesa conocer algunos indicadores del "nivel" de equilibrio o de discrepancia entre demandas sociales y respuestas gubernamentales; en segundo lugar, examinaremos algunos modelos teóricos que han buscado explicar las causas de las crisis de gobernabilidad. Veremos ambas cuestiones en los dos apartados siguientes.

a) *Las luces "rojas" y los déficit de gobernabilidad.*

Hay cierto consenso entre los estudiosos de la cuestión en señalar al menos cuatro

áreas donde es posible que surjan problemas de gobernabilidad. Siguiendo el razonamiento anterior, en cada una de esas zonas pueden encenderse luces "amarillas" o luces "rojas" (según el "grado" o la importancia del problema) que nos indicarían la menor o mayor gravedad de los problemas suscitados. Esas cuatro zonas corresponden a las áreas comunes de acción de los sistemas políticos, las cuales pueden ser evaluados de acuerdo con los siguientes patrones:

- El mantenimiento del orden y de la ley, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente un nivel mínimo de orden; el cumplimiento mínimo de la legislación y de las políticas gubernamentales y la ejecución de las órdenes del gobierno.
- La capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía.
- La capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados.
- El control del orden político y la estabilidad institucional, esto es, la

capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar de acuerdo con pautas institucionalizadas a individuos y grupos que buscan influir en el juego político, con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones.

En el caso de la primera zona es posible encontrar diferentes tipos de déficit de gobernabilidad. Por un lado, el incumplimiento de la ley en un número relevante de situaciones nos ofrece un indicador del desfase entre el marco jurídico vigente y el movimiento real de la sociedad, que puede ser ilustrado con la proliferación de delitos y la consiguiente percepción ciudadana de inseguridad pública. Un tipo diferente de incumplimiento de la ley o de incapacidad de las dependencias gubernamentales para tratar con ese incumplimiento va desde diversos episodios de corrupción hasta la vinculación entre las fuerzas del orden y el crimen organizado. Finalmente, un signo más elocuente viene dado por la explosión de la protesta social y la violencia callejera, motivadas por reclamos insatisfechos de vastos sectores de la población, o bien por la irrupción de organizaciones armadas que disputan al Estado el monopolio legítimo de la fuerza sobre una parte o la totalidad del territorio nacional.

Los déficit de gobernabilidad de la segunda zona, la del control de la economía, suelen estar referidos a dos dimensiones distintas pero complementarias: por un lado, pueden revelarse en el manejo ineficaz, por parte del Estado, de equilibrios macroeconómicos básicos (inflación, tipo de cambio, equilibrio fiscal, balances externos, etc.); por otro, pueden aludir a una conducción estatal con dificultades para llevar adelante procesos de reestructuración económica con vistas a generar niveles adecuados de desarrollo (crecimiento económico, extensión de la seguridad social, distribución del ingreso, etc.).

La tercera zona, estrechamente vinculada con la anterior, también incluye dos dimensiones, en las que pueden manifestarse déficit de gobernabilidad: la de la promoción del bienestar y la igualdad, por un lado, y la de la elaboración de políticas enfocadas al combate de la pobreza, por el otro. Usualmente se considera que la primera dimensión es un resabio del Estado "desarrollista", y que la segunda es un complemento necesario de la implantación del Estado "mínimo", que al garantizar el libre y eficiente juego de las fuerzas del mercado, permitiría a la sociedad alcanzar niveles crecientes de bienestar. En cualquier caso, la falta de

respuestas eficaces en estas dimensiones puede dar lugar a la emergencia de la protesta social, y al surgimiento de condiciones que amenacen la estabilidad de la relación entre gobernantes y gobernados.

Finalmente, en lo que se refiere al campo del orden político propiamente dicho, es habitual señalar tres tipos de tensiones generadoras de déficit de gobernabilidad. Por un lado, se producen tensiones en el interior del sistema político, fruto de la incapacidad (o la cerrazón) de éste para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad; por otra parte, se generan tensiones institucionales en el interior de los regímenes democráticos cuando los poderes republicanos (el caso típico es el enfrentamiento entre los poderes legislativo y ejecutivo) se encuentran en manos de partidos opositores, o cuando, debido a la extrema fragmentación partidaria, no es posible alcanzar mayorías consistentes en el interior del Congreso; también es posible encontrar problemas institucionales, capaces de generar ineficiencias de gestión y aun déficit de gobernabilidad, cuando se presentan tensiones entre diferentes dependencias de gobierno, encargadas de dar respuesta a demandas sociales.

Estas cuatro áreas -estrechamente vinculadas entre sí- nos permiten delinear una especie de mapa de las condiciones de gobernabilidad de un país, y en sus casos extremos pueden ser ilustradas con los ejemplos de Venezuela, Perú y Argentina, presentados arriba. Es importante destacar que estamos siempre hablando de "grados" de gobernabilidad, y dependerá de circunstancias históricas y nacionales específicas el que un déficit de gobernabilidad en una o varias de las áreas señaladas se convierta en el detonante de una auténtica crisis.

b) *Las crisis de gobernabilidad.*

No es casual que el debate sobre la gobernabilidad de las democracias haya comenzado a mediados de la década de los setenta. En aquellos años fue haciéndose cada vez más notorio el resquebrajamiento del otrora exitoso "compromiso de postguerra" que establecía un delicado equilibrio entre capitalismo y democracia, entre un mercado regulado y un Estado interventor con orientación a las políticas de bienestar social. En tal sentido, la desaceleración del crecimiento económico, los persistentes índices inflacionarios y los abultados desequilibrios fiscales que comenzaron a sufrir las economías capitalistas bruscamente enfrentadas, a

su vez, a las dispares consecuencias de la crisis petrolera, conformaron un escenario preocupante. Paralelamente, el renacimiento de los conflictos sociales (recordemos, por ejemplo, los movimientos juveniles de finales de los sesenta), así como un aumento de las reivindicaciones y de las demandas de prestaciones dirigidas a un Estado con menguada capacidad operativa, terminaron poniendo en entredicho las virtudes del viejo modelo de organización social.

En ese contexto comenzó a hablarse de la crisis del Estado de Bienestar, de la necesidad de ajuste y reestructuración económica, y de reforma del Estado. Si bien los diagnósticos que intentaron resumir esta situación han sido diversos, el esquema interpretativo básico fue en lo esencial coincidente: la crisis se originaría a causa de un desequilibrio entre las demandas sociales, por un lado, y los recursos y prestaciones del sistema político, por el otro.²⁴ No extrañará encontrar, entonces, que las respuestas a los desafíos de la gobernabilidad democrática se hayan acercado, con mayor o menor énfasis, a uno de dos polos: "reducir las demandas" y/o "aumentar la capacidad de gobierno". De acuerdo con esto, podemos agrupar en tres corrientes principales los diagnósticos y remedios

más conocidos para enfrentar las crisis de gobernabilidad, a saber:

1. Un primer enfoque encuentra el origen de las situaciones de ingobernabilidad en "una sobrecarga del gobierno político y del Estado, determinada esencialmente por un exceso de expectativas que se presenta, a su vez, como causa y efecto de una excesiva expansión de las competencias y de las funciones del Estado".²⁵ De acuerdo con esta primera posición, la ampliación de las funciones estatales induce expectativas sociales crecientes, las cuales se transforman en mayores demandas que deben ser satisfechas mediante nuevos esquemas de intervención y así sucesivamente. Las consecuencias de esta sobrecarga son básicamente dos: por un lado, comienza a menguar la eficacia del gobierno para alcanzar los objetivos prometidos a su electorado; por otro, se desata un proceso de erosión de la legitimidad, es decir, de la disposición a obedecer espontáneamente las leyes y directivas del gobierno.

Este enfoque es sostenido generalmente por autores cuya orientación ideológica podríamos calificar de "neoliberal" o bien "neoconservadora". Ellos proponen una solución en términos de una *estrategia de reducción de las demandas sociales*.

Algunas de sus más conocidas recomendaciones son las siguientes:

- Reducir de modo significativo la actividad del gobierno volviendo al orden "espontáneo" del mercado.
- Reducir las expectativas de los grupos sociales.
- Aumentar los recursos a disposición del Estado.
- Proceder a una reorganización que simplifique las instituciones, ya que su crecimiento desmedido atenta contra la eficacia.²⁶

Dentro de este mismo enfoque, aunque con algunas sutiles diferencias en lo que se refiere a su voluntad para aumentar la capacidad operativa de los gobiernos democráticos, encontramos la posición de la famosa Comisión Trilateral. Para los autores trilaterales, el desarrollo democrático tiende a generar "una quiebra de los significados tradicionales del control social, una deslegitimación de la política y otras formas de autoridad, y una sobrecarga (*overload*) de demandas sobre el gobierno que excede su capacidad para responder".²⁷ En las Conclusiones del Reporte, publicado en 1975, se señalan tres factores que apoyan este diagnóstico:

- La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo han llevado a la deslegitimación de la

autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo político.

- La expansión democrática de la participación y compromiso políticos ha creado una "sobrecarga" en el gobierno y una expansión desordenada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias de la economía.
- La competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llevando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos.

Ante este cuadro los autores trilaterales aconsejarán "reforzar" las instituciones democráticas (partidos, Parlamento, Poder Ejecutivo) pero también "moderar" los alcances de la democracia. Esa moderación debería concretarse en dos sentidos: por un lado, limitar la expansión del principio democrático de toma de decisiones al nivel del régimen político (y no extenderlo a otras áreas del mundo social y económico); por otra parte, si en la actualidad un número creciente de individuos y grupos tienden a participar y a dirigir sus demandas sobre el sistema político, entonces será preciso atenuar el

tenor de esas mismas demandas.

2. Un segundo enfoque, heredero del pensamiento marxista y representado por autores como James O'Connor, Jürgen Habermas y Claus Offe, se ubica en el extremo opuesto respecto del planteamiento anterior. Esta línea señala que los factores de ingobernabilidad se encuentran en las funciones contradictorias que debe cumplir el sistema político-administrativo en las sociedades del capitalismo tardío. De acuerdo con estos autores, el Estado tendría que satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: acumulación de capital y legitimación política. Un Estado que empleara abiertamente la fuerza para garantizar el libre juego del mercado, perdería su legitimidad y el apoyo político necesario para su funcionamiento. Pero un Estado que entorpeciera el proceso de acumulación de capital en aras de la legitimidad se arriesgaría a agotar la fuente de su propio poder: la capacidad de la economía para generar excedentes de los cuales derivar los recursos fiscales del sistema político-administrativo.

Si bien las profecías negativas del marxismo han mostrado limitaciones, lo cierto es que esta vertiente destaca un punto de importancia: las exigencias del

mercado y de la llamada sociedad civil sobre el sistema político con frecuencia constituyen demandas opuestas que elevan la tensión y el conflicto social. Por otra parte, el hincapié que hacen estos autores en las problemáticas del combate a la pobreza, el alivio de los rezagos sociales y la extensión del bienestar, deben ser tenidas en cuenta en un análisis global de los problemas de la gobernabilidad democrática.

3. Frente a estas dos formulaciones de la cuestión de la ingobernabilidad, ubicadas en los extremos del espectro ideológico, nos encontramos con algunas posiciones intermedias. Así, por ejemplo, algunos autores han insistido en aspectos específicos de la "planificación tecnocrática" como factor central en la modernización de los Estados para aumentar su capacidad operativa. Esta vertiente sostiene que algunos problemas de gobernabilidad son generados por restricciones internas al sistema político-administrativo, esto es, por limitaciones impuestas por las estructuras mismas de un Estado que no se ha modernizado y que por lo tanto no está a la altura de las exigencias que se presentan en una sociedad altamente compleja. La respuesta deberá ser la racionalización y la modernización del Estado para lograr

una planificación general capaz de anticipar los problemas. Paralelamente, algunos autores combinan elementos de planificación tecnocrática con propuestas de "ingeniería constitucional e institucional". Estas reformas deberían consolidar y racionalizar el poder del ejecutivo, para obtener un gobierno más eficaz y más estable por medio de reformas destinadas a agilizar los mecanismos de toma de decisiones, unificar dependencias gubernamentales y consolidar las mayorías de gobierno.

Este enfoque "intermedio" también es defendido por autores que analizan el problema de la gobernabilidad a partir de la consideración de un conjunto de fórmulas, acuerdos y pactos que abarcan a distintos actores políticos y socioeconómicos. La versión más conocida de esta vertiente es la del llamado "neocorporativismo". Según un artículo pionero de Philippe Schmitter (1974), el neocorporativismo puede ser definido como "un sistema de representación de intereses..., un tipo ideal de arreglo institucional para articular los intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado".²⁸

Esta corriente, que no debe ser confundida con los pactos corporativos de carácter autoritario (a la manera de la

Italia de Mussolini) busca complementar las instituciones propias de los regímenes políticos democráticos con toda una red de acuerdos entre sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil y dependencias gubernamentales. El objetivo de estos pactos y arreglos, complementarios y no contrapuestos a las instituciones de la democracia, es el de vincular intereses sociales, establecer mecanismos estables de toma de decisiones y de resolución de conflictos, y aumentar la capacidad operativa del Estado para dar respuesta a las diversas demandas de una sociedad cada vez más plural y compleja.

Como se ve, el examen de las condiciones capaces de producir déficit e incluso crisis de gobernabilidad, nos ha llevado a reconsiderar las complejas relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, las cuales han sido motivo de intensa controversia en los últimos años. Sin entrar en una polémica que nos alejaría de nuestros objetivos, cabe destacar dos cuestiones estrechamente vinculadas al problema de la gobernabilidad. En primer lugar, se han revelado como deficientes aquellos postulados que defendían, o bien un Estado interventor como "motor" principal del desarrollo, o bien un Estado mínimo como limitado "guardián" del mercado;

por el contrario, hoy en día se piensa en un Estado ágil y eficaz, que en algunos casos se limitaría a un papel regulador (guardando los equilibrios macroeconómicos básicos, por ejemplo); en otros casos tendría funciones más activas (educación, salud o seguridad), e incluso realizaría funciones complementarias al mercado (desarrollo de infraestructura, promoción de exportaciones o generación de un sistema científico-tecnológico acorde con las necesidades de la innovación empresarial).

En segundo lugar, y este punto es clave para la cuestión de la gobernabilidad democrática, sea cual fuere el grado de intervención del Estado en el mercado o el nivel de integración con la sociedad, lo cierto es que en los sistemas políticos democráticos los ciudadanos procesan sus demandas (desde empleo hasta educación superior, desde salud hasta perspectivas de progreso familiar) a través de medios políticos (el voto o el apoyo a una política), y ello impide al Estado librarse de un cierto nivel de compromiso respecto del funcionamiento del mercado o de la dinámica de la sociedad civil.

Por tales razones, el complemento de un sistema político "comprometido" con un

nivel adecuado de gobernabilidad democrática, es decir, comprometido con la marcha del mercado y las aspiraciones organizadas de la sociedad civil, será el de una ciudadanía "responsable" en lo que se refiere a la oportunidad y factibilidad de sus demandas. Este compromiso, en una

democracia moderna, ha de fundarse en una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, los grupos estratégicos (empresarios, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil) y una mayoría ciudadana. Al examen de estos puntos está dedicado el capítulo siguiente.

VIII. Gobernabilidad y democracia

De acuerdo con una "definición mínima" de democracia como forma de gobierno, tal como la ha caracterizado Norberto Bobbio, podemos afirmar que la democracia hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. De acuerdo con esto, una forma de gobierno será considerada democrática sólo si se cumple que:

- Los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta.
- El procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría.
- Y están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados presentar y/o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.²⁹

Si la democracia es una "forma de

gobierno", la gobernabilidad, como venimos señalando, es más bien un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el "grado de gobierno" que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Así las cosas, la compleja relación entre gobernabilidad y democracia ha sido juzgada no sólo en términos "positivos", es decir, en el sentido de que la vigencia de las reglas democráticas incrementa las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, sino que también se han señalado sus aspectos negativos o "críticos".

Desde el lado positivo, como se sabe, los argumentos en favor de la gobernabilidad de las democracias pueden ser fundados en la triple consideración de los factores de "legitimidad", "eficacia" y "estabilidad", a los que ya hemos hecho referencia. En principio, el gobierno democrático es el único capaz de generar una arraigada legitimidad social con base en el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la

tolerancia entre individuos y grupos. Por otra parte, una sociedad crecientemente plural, diferenciada y compleja, no puede ser gobernada de manera eficiente desde un sistema político centralizado y autoritario; por el contrario, sólo en un marco democrático es posible articular y encauzar organizadamente las iniciativas de la sociedad, en la medida en que los diversos grupos de interés implicados en una cuestión específica pueden reconocer y procesar aceleradamente el caudal de información necesario para actuar en consecuencia. Finalmente, las democracias se nos presentan, en el largo plazo, como regímenes intrínsecamente más estables que sus pares autoritarios; si bien éstos parecen ser capaces de imponer el orden político en el corto plazo reprimiendo las demandas de la oposición, es claro que generan profundas tensiones en los sectores afectados, cuya presión acumulada puede dar origen a explosiones violentas, difícilmente controlables. Asimismo, la arbitrariedad en la toma de decisiones, inherente a regímenes autoritarios, impide a los actores políticos, sociales y económicos, tomar decisiones de largo aliento, por el temor a que las reglas aprobadas en una ocasión dejen de cumplirse en otra.

Ahora bien, mientras que las virtudes de

la democracia para gobernar sociedades complejas han sido generalmente reconocidas, el lado "negativo" de la relación ha recibido un tratamiento desigual. Desde esta perspectiva, dos problemas en particular han preocupado a los estudiosos de la cuestión: uno de ellos señala las "tensiones internas", en el sentido de que la operación de las reglas de juego democráticas puede generar problemas de gobernabilidad; el otro apunta a las "limitaciones externas", y destaca que esas reglas, aun funcionando plenamente, son insuficientes para garantizar un grado de gobierno adecuado.

En las secciones a) y b) de este capítulo analizaremos con algún detalle el lado "crítico" de la ecuación entre gobernabilidad y democracia, mientras que en la sección c) nos ocuparemos, de un modo general, del camino para refuncionalizar las "virtudes" del régimen democrático. Insistimos: las virtudes y los defectos de los sistemas políticos pueden ser vistos como las dos caras de la misma moneda, y el hecho de que le dediquemos una mayor atención a los "problemas" no supone un juicio negativo sobre las democracias; por el contrario, estudiar las tensiones y limitaciones de la gobernabilidad demo-

crática es una manera de avanzar sobre las formas de prevenir, y por tanto de corregir, sus efectos.

a) *Las tensiones "internas" de la gobernabilidad democrática.*

Norberto Bobbio ha resumido el argumento básico de quienes subrayan las tensiones internas entre gobernabilidad y democracia. Según él, el fenómeno de la sobrecarga (más demandas al gobierno que respuestas) sería el caso característico de las democracias por dos razones distintas, pero convergentes en el mismo resultado:

Por un lado, los institutos que el régimen democrático heredó del Estado liberal... (libertad de reunión, de opinión, de organización de grupos, etc.)... facilitan por parte de los individuos y grupos peticiones a los poderes públicos que pretenden ser satisfechas en el menor tiempo posible, bajo la amenaza de disminuir el consenso... Por otro lado, los procedimientos dispuestos por un sistema democrático para tomar decisiones colectivas, o que deberían dar respuestas a las demandas generadas por la sociedad civil, son tales que frenan y a veces hacen inútiles -mediante el juego de vetos cruzados- la toma de decisiones.³⁰

Como el argumento es complejo conviene descomponerlo en dos partes. Por lo

pronto, la primera parte del razonamiento debe ser esclarecida para no caer en un error de sentido común, según el cual las sociedades democráticas serían, por sí mismas, más conflictivas que las autoritarias. En rigor, lo que ocurre es que la lógica del conflicto social funciona de manera diferente en los dos tipos de regímenes. En el caso de las democracias, existe una relación entre mayor circulación de información, mayores posibilidades de organización de los ciudadanos y grupos, y menores "costos" (políticos y/o personales) en la expresión del reclamo. Así, mientras que la información sobre los problemas, la organización de las demandas y la expresión del conflicto son facilitadas por las instituciones democráticas, en los regímenes autoritarios opera la lógica inversa. En ellos la información circula de manera restringida y desigual, la organización está prohibida o controlada por el aparato estatal y la expresión del conflicto está impedida de realizarse, o sus costos en términos de seguridad personal son muy altos (una huelga puede ser reprimida violentamente o una manifestación castigada con la cárcel). El resultado de esta represión de las demandas, por lo general, puede desembocar en la acumulación de tensiones sociales hasta extremos en los

que surgen respuestas violentas y explosivas para cambiar las condiciones políticas. Por lo tanto, no es que las sociedades que viven bajo regímenes autoritarios sean "menos" conflictivas que las democráticas, sino que la expresión del conflicto en las segundas es más fácil de manifestar que en las primeras, y en tal sentido, plantean al poder político numerosos frentes de acción que, de no resolverse favorablemente, tendrán como consecuencia una merma de la legitimidad del gobierno en turno.

La segunda parte del argumento está vinculada al problema de la distribución del poder en los regímenes democráticos, en un doble sentido: por una parte, el poder se encuentra distribuido en diversos ámbitos (Ejecutivo, Parlamento, organizaciones políticas y sociales, etc.) que deben ser adecuadamente coordinados en el momento de la toma de decisiones; pero además, el uso de las atribuciones y facultades de cada ámbito de poder se halla regulado por procedimientos que incluyen la participación, en algún grado, de los interesados, la deliberación, el disenso y el veto a las decisiones. De este modo, cuando se presentan demandas al poder político democrático, las decisiones deben

recorrer un camino "más largo" que en el caso de los regímenes autoritarios, tanto porque es preciso respetar el proceso de deliberaciones en el interior de los ámbitos colegiados de poder (Congreso), como porque es necesario hacer coincidir en una misma línea de acción a las distintas instancias gubernamentales (poderes Ejecutivo y Legislativo, por ejemplo).

Si bien el argumento referido por Bobbio se aplica originalmente al caso de la "democracia representativa", es posible extenderlo con más razón al caso de la "democracia directa" -en la que todas las decisiones deberían ser tomadas mediante la participación de la ciudadanía-, o al caso de la llamada "democracia social" -en la que el conjunto de reglas de decisión democrática, tal como aparecen en nuestra definición mínima, es extendido a campos sociales e instituciones específicas: la empresa o la universidad, por ejemplo.³¹

Como se sabe, existe un amplio consenso respecto a la afirmación de que la democracia directa sólo es practicable en pequeñas comunidades, y que su aplicación a sociedades complejas y de gran escala es materialmente imposible. Esto último, sin embargo, no impide que algunos instrumentos propios de la

democracia directa (plebiscito, referéndum o iniciativa popular, por ejemplo) se utilicen para complementar y enriquecer las instituciones de la democracia representativa. Respecto a la extensión de la democracia a otros ámbitos de la vida social valen consideraciones análogas: es necesario alcanzar un equilibrio adecuado entre el incremento de la participación ciudadana, que no ha de limitarse al voto, y la eficacia en la toma de decisiones, desarrollando mecanismos que reduzcan los perjuicios ocasionados por una excesiva difusión del poder y que agilicen el proceso de toma de decisiones.

b) Las limitaciones "externas" de la gobernabilidad democrática.

Si las tensiones internas de la gobernabilidad democrática se alimentan del funcionamiento de las propias instituciones de la democracia, las limitaciones externas, en cambio, se originan en las dificultades de esta última para integrar los diferentes centros de interés y de poder en una sociedad compleja. La democracia decimonónica, nacida del contractualismo de los siglos XVII y XVIII, de la economía política y de la filosofía utilitarista, consideró siempre que las unidades últimas de la sociedad política eran los individuos, formalmente

libres e iguales, y que entre éstos y el Estado ningún grupo, clase, etnia o corporación podía sobreponerse, salvo los partidos políticos. Norberto Bobbio ha llamado a este principio la promesa incumplida del "gobierno de los ciudadanos".

Se trata de una promesa incumplida en la medida en que el ideal del gobierno de los ciudadanos ha debido enfrentarse con el dato obvio de la creciente diferenciación y complejidad social, esto es, con el surgimiento de intereses organizados en estructuras de representación autónomas, con la emergencia de nuevos movimientos sociales reacios a quedar encuadrados en los límites de las representaciones partidarias, e incluso con un renovado perfil de ciudadanos independientes que oscilan entre la participación activa y el desencanto por la política. De este modo, el régimen democrático se ha encontrado tanto con la dificultad de unificar la diversidad de intereses sociales con base en el "interés público" de la ciudadanía (en rigor, no hay una única ciudadanía, sino múltiples ciudadanos), como con el desafío de articular las diferentes modalidades de representación de intereses, con los cauces de las organizaciones y mecanismos políticos tradicionales. Cabe

hacer notar que este tipo de crítica no impugna el papel de los partidos políticos o del Congreso. Lo que señala, más bien, es que estos espacios de representación y toma de decisiones, aun en su evidente necesidad, no alcanzan a integrar las diferencias provenientes, por ejemplo, de los intereses económicos de los empresarios, o la defensa de condiciones de trabajo por parte de las organizaciones sindicales.

En tal sentido, el desarrollo de formas de representación-negociación de carácter "neocorporativo", destinadas a concertar las grandes líneas de la política socioeconómica, ha afectado de modo irreversible el conjunto de atribuciones propias del sistema de representación político-parlamentario. Si bien se asiste a un significativo deterioro del neocorporativismo de posguerra (apoyado en el trípode Estado, empresas, sindicatos), en razón de la evidente pérdida de importancia y disgregación de las organizaciones del sector trabajo, no siempre se señala que la menor capacidad de negociación de uno de los actores no implica la desaparición de una lógica arraigada de representación-negociación de intereses, que establece una vía alternativa al sistema de representación política, consagrado por las democracias

liberales clásicas. Hoy quedan pocas dudas respecto al hecho de que ese sistema de representación de intereses podría pervivir, si no como un "trípode", si como un esquema aún más excluyente e íntimo de relación cara a cara entre empresarios y gobierno.

En esta misma línea de reflexión, se afirma que el sistema democrático no sólo tendría limitaciones serias para integrar en sus estructuras tradicionales la dinámica clásica del conflicto en las sociedades industriales, es decir, la confrontación de intereses entre el capital y el trabajo. Para algunos autores, además, la democracia moderna tampoco estaría representando fielmente la proliferación de nuevas y viejas "diferencias" sociales (étnicas o sexuales, por ejemplo) que en los últimos años han emergido. Por tal razón, Giacomo Marramao ha señalado que la menor capacidad de intervención de las políticas estatales se debe, en parte, a la pérdida de la eficacia de los canales de representación tradicional, propios de una democracia parlamentaria basada en un sistema de partidos clásico. De acuerdo con el filósofo italiano, en los últimos años "han entrado en escena nuevas demandas e identidades colectivas, sólo inadecuadamente representables por formas de organización política estructuralmente

orientadas a acoger intereses relativamente estables, con una base territorial, profesional o social definida".³²

En virtud de estas limitaciones externas, las democracias se enfrentarían al reto de integrar nuevas formas de organización ciudadanas, sin las cuales las sociedades complejas serían difícilmente gobernables, en un marco institucional - estable y previsible- legitimado por la luz pública.

c) Gobernabilidad y democracia en las sociedades complejas.

Frente al retroceso general de los gobiernos autoritarios en América Latina, o ante la caída de los regímenes totalitarios de Europa del Este, los desafíos a la gobernabilidad de las democracias no provienen ya de la existencia de sistemas políticos alternativos, sino de la necesidad de corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia, con el fin de superar algunos problemas inherentes a su propio funcionamiento, y complementar sus mecanismos de representación y agregación de intereses, con el objeto de superar sus limitaciones "externas".

En el primer caso, se trata de desarrollar una estructura institucional que impida caer en los déficit generados por la fragmentación del poder (múltiples partidos en el Congreso sin un liderazgo unificador o tensiones institucionales entre distintas ramas de los poderes republicanos), o por un excesivo alargamiento de la fase de deliberación en el proceso de toma de decisiones. Esta cuestión se vuelve especialmente importante en aquellos casos de demandas que requieren de una respuesta rápida, y cuyo trámite retardado puede generar una notoria reducción de consenso por parte de la ciudadanía respecto al poder político. Puesto que no es posible presentar "recetas generales", corresponderá especificar en las distintas esferas de gobierno el equilibrio adecuado entre decisiones rápidas, que no deberían pasar por el dilatado trámite de la consulta múltiple para garantizar su impacto eficaz, y aquellas decisiones que requieren de la deliberación participativa de los actores potencialmente involucrados.

IX. Los desafíos para el Estado de derecho

¿ Se ajusta a la figura del Estado de derecho una sociedad donde rige la ley pero no se han alcanzado condiciones generalizadas de bienestar e igualdad? La respuesta es afirmativa. Si dicha sociedad cumple con los requisitos mínimos provenientes del liberalismo, debe aceptarse que se trata de una sociedad legal moderna. Dicho de otro modo, el Estado de derecho es una condición necesaria pero no suficiente para la existencia de una sociedad justa. Aún más, existen sociedades donde algunos principios del Estado de derecho presentan una dudosa aplicación (sociedades donde, por ejemplo, la pena de muerte es legal); pero si en ellas prevalecen principios constitucionales, la ley es el principio que gobierna las decisiones que afectan a los ciudadanos, el gobierno es controlado tanto por el voto ciudadano como por la existencia de derechos fundamentales inviolables y existe una efectiva división de poderes, podemos decir que se trata de Estados de derecho.

(...) El concepto de Estado de derecho nos remite al terreno de la política. Su

definición final no se encuentra en el campo de los valores y principios jurídicos (aunque los requiere), sino en la estructura básica de la sociedad, es decir, en el sistema de instituciones fundamentales que permiten calificar de democrática a una determinada sociedad. Y lo cierto es que existen sociedades democráticas y legales donde el reparto de la riqueza es más limitado que en otras o donde los criterios para establecer penas podrían ser considerados excesivamente severos; pero no se trata de la distancia que media entre el autoritarismo y la democracia, sino una distancia «dentro» del propio modelo de Estado de derecho. Existen, así, enormes diferencias entre los sistemas sociales de los distintos países democráticos, aunque estas diferencias tengan más que ver con las instituciones de justicia distributiva y los servicios sociales que con la legitimidad de la ley. Algunos se nos antojan más justos, otros más restrictivos, pero todos comparten una estructura legal similar que nos permite clasificarlos dentro del mismo terreno. Por ello, es necesario recalcar que el Estado de derecho no es equivalente a la

justicia social, pero, y esto es esencial, ningún modelo de justicia social razonable puede ser alcanzado sino a través de los cauces del Estado de derecho. Del mismo modo, la democracia no es equivalente a una distribución equitativa de la riqueza; pero sólo mediante los poderes democráticos es posible distribuir la riqueza social sin graves injusticias ni derramamiento de sangre. En todo caso, el Estado de derecho propicia un amplio espacio para la reforma de las instituciones existentes y para la búsqueda de los proyectos sociales legítimos que se sostienen desde la pluralidad de la vida colectiva.

El Estado de derecho choca con los sistemas totalitarios y autoritarios, es decir, con los sistemas donde no existe control efectivo sobre el gobierno y los derechos elementales de los ciudadanos no son respetados. Su principio básico es que no toda legalidad es deseable, aunque sea efectiva. La historia ha registrado sistemas legales que no pueden ser considerados genuinos Estados de derecho. La legalidad establecida por el gobierno nazi (*Nationalsozialistischen Rechtsstaat*), la legalidad del franquismo (las Leyes Fundamentales del Estado) y la legalidad de los países comunistas organizados política y jurídicamente a

partir del supuesto de la supremacía del partido revolucionario son ejemplos de sistemas legales, todos ellos con buen funcionamiento y prolongada aplicación, que no podrían calificarse como Estados de derecho.

De manera similar, tampoco cumplen los requisitos de un Estado de derecho aquellos regímenes políticos en los que la legalidad tiene sólo una existencia protocolaria o su aplicación adolece de severas deficiencias. Aunque es prácticamente imposible encontrar un país en el que sea absoluto el divorcio entre el nivel formal de la ley -los textos legales- y las instituciones y prácticas en que ésta se concreta, basta recurrir a la política comparada para comprobar que la vigencia del Estado de derecho supone la existencia de un umbral histórico de instituciones, prácticas, costumbres y cultura políticas por debajo del cual la defensa de una sociedad legal moderna es una demanda ciudadana todavía incumplida o un recurso retórico de los gobernantes, o bien ambas cosas, pero en ningún caso una experiencia social efectiva, sistemática y prolongada. Sin embargo, la existencia formal de la ley no es en sí misma un defecto, si por formalidad entendemos la regularidad, la certidumbre y la razonabilidad de su funcionamiento. Si lo es

cuando estas cualidades de la legalidad no se adecuan a las condiciones de su ejercicio práctico, es decir, a las condiciones efectivas de equidad y respeto a los derechos ciudadanos elementales. En este sentido, aunque la arquitectura de la legalidad alcance las cumbres del barroquismo en la letra de las Constituciones y los códigos, sólo será un castillo de arena si no expresa, regula y promueve relaciones de justicia efectiva.

Las sociedades contemporáneas plantean desafíos constantes al Estado de derecho. Por ejemplo, la presencia de grupos de gran poder político o económico cuya lucha por obtener beneficios podría desestabilizar el sistema social en su conjunto. Donde el Estado de derecho no existe o es muy débil, el poder político se convierte en un botín para estos grupos, pero donde la ley es suficientemente fuerte para controlarlos, se logra la conciliación de sus intereses.

Sólo la conciliación de intereses de esas organizaciones puede impedir, bajo condiciones pluralistas, que el Estado se convierta en botín de una magna agrupación social. Si esto sucediera, el Estado de derecho habría llegado de hecho entre nosotros a su fin. Pero si se alcanza una conciliación de intereses justa, es oportuno para todo gran grupo

social el sostenimiento de la «función de árbitro» neutral del Estado de derecho.³³

Nada ganamos con una reprobación moral de la existencia de los grandes grupos de poder. Lo que se impone hacer es limitarlos política y jurídicamente a los principios generales de la legalidad existente y, con ello, impedir que el poder económico de un grupo pueda traducirse en poder político y viceversa. De este modo, las prohibiciones del Estado de derecho sobre el ejercicio de un poder no legítimo fundamentarían la limitación de los grupos de poder a esferas separadas y, por ello, susceptibles de mayor control social.

La afirmación moderna del Estado de derecho ha consistido en la identificación de la estructura estatal con la legalidad (el llamado «iuscentrismo estatal».³⁴ Pero hay que reconocer que la acción estatal no sólo se desenvuelve en el terreno estricto de la legalidad: existen ámbitos de la acción estatal no regulados todavía por leyes o cuya fluidez y dinamismo rebasan frecuentemente los marcos legales. ¿Qué hacer en estos casos? Recordemos que no toda acción sin codificación legal atenta contra el Estado de derecho. Ciertamente, lo deseable es su reducción al mínimo; pero en el caso de que estas acciones se presenten (negociaciones políticas y

sociales, decisiones corporativas, soluciones de coyuntura, decisiones por decreto que sólo pueden tomarse a partir de información privilegiada, seguridad nacional, espionaje, etc.), sus marcos generales, ya que no sus pasos particulares, deberán estar contemplados por la ley. En todo caso, ni unos ni otros deberán violentar los principios constitucionales del Estado de derecho. En estas situaciones excepcionales, la legalidad asegura, al menos, la posibilidad de una justificación legal de las decisiones tomadas y, en su caso, el posible fincamiento de responsabilidades a quienes, al decidir desde el poder, hubieran violado la ley.

Lo que en cualquier caso debe plantearse es que el Estado de derecho es una estructura más firme que rígida, y fundamental aunque limitada. En el marco de sociedades pluralistas y complejas, como las que caracterizan a nuestra época, la legalidad es sólo uno de los componentes de una sociedad bien ordenada. En estas sociedades pueden convivir una multiplicidad de doctrinas y visiones del mundo, de sistemas valorativos y normas morales y religiosas, de modelos de justicia social y opciones de distribución de la riqueza, de grupos políticos y organizaciones privadas. Lo único que puede exigirse a esta pluralidad

es que coincida en su aceptación de ciertas normas legales fundamentales, que las use como mecanismo para su participación en los asuntos públicos y que las conserve como garantía de que las posiciones propias serán respetadas y legalmente tuteladas.³⁵ Pero este consenso acerca de la estructura legal no tiene necesariamente que considerarse como un *modus vivendi* entre las partes que integran la pluralidad, es decir, como un acuerdo inmovilista de no agresión; también es posible -y seguramente más deseable- concebirlo como un campo de diálogo, debate y enfrentamiento racional de los proyectos sociales enfocados a la reforma de las instituciones existentes.

Como hemos dicho, un Estado de derecho es tal aunque reduzca su función a notas caracterizadas como «funciones negativas». Por ello, un Estado neoliberal sería de derecho si proviniese de mecanismos democráticos y ejerciese el poder según las leyes, aunque limitase la distribución de la riqueza, lo que no quiere decir que sea la versión más deseable y justa del Estado de derecho. Por ello, dentro del mismo consenso sobre la necesidad del Estado de derecho se abre una importante divergencia sobre las leyes e instituciones que, respetando la soberanía ciudadana y el gobierno de la ley, podrían desarrollarse

en una sociedad determinada. En este sentido, el Estado de derecho no copa ni agota el espacio del debate y la competencia políticos, sino que les proporciona un horizonte civilizado, seguro y razonable. El Estado de derecho no concluye las discusiones y los diferendos civilizados entre ciudadanos y grupos políticos a propósito de la repartición de la riqueza, los valores de la vida pública, la cultura política o las priori-

dades de una gestión gubernamental; solamente establece un marco de certidumbre y una prohibición justa del uso de ciertos actos y disposiciones que deben normar esas discusiones. En suma, los adjetivos que se puedan agregar o eliminar al Estado de derecho («social», «neocorporativo», «neoliberal», etc.) dependen de la capacidad de demanda, presión y negociación políticas de los ciudadanos, los partidos y los grupos de poder.

NOTAS

1 Norberto Bobbio, 'La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)', en *Teoria Politica*, núm. 3, 1987, pp. 8-11.

2 *Ibid.*, p. 11.

3 C.B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid, 1987, p. 48.

4 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México 1992, p. 15.

5 Norberto Bobbio, *Ibid.*, p. 97.

6 C.B. Macpherson, *op. cit.*, p. 112.

7 *Ibidem.*

8 J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Orbis, Barcelona, 1983, p. 343.

9 Salvatore Veca, *Cittadinanza*, Feltrinelli, Milán, 1990.

10 Entendemos por 'gobierno' el "conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder", o dicho de una manera más precisa, la toma de decisiones jurídicamente vinculantes. Cfr. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1981, pp. 742 y 743.

11 Juan Rial, 'Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay' (1987), en *Revista Mexicana de Sociología*, No 2, abril-junio de 1988, p. 11.

12 Según una definición clásica, entenderemos por "eficacia" (o efectividad) la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros y metas prefijadas; "eficiencia" es la capacidad de alcanzar dichos logros al menor "costo" posible, medido de acuerdo a parámetros de evaluación dados. Cfr. Amitai Etzioni, *Organizaciones modernas* (1964), Uteha, México, 1979, p. 15.

13 Angel Flisfisch, 'Gobernabilidad y consolidación democrática' (1987) en *Revista Mexicana de Sociología*, No 3, julio-septiembre de 1989, p. 113.

14 Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1993, p. 13.

15 Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, University Press, New York 1975, p. 9. La Comisión Trilateral, surgida hacia 1973, agrupó a un conjunto de hombres de negocios, académicos y líderes políticos, con el objeto de estimular la reflexión sobre los principales problemas en el área de las relaciones internacionales y de la política interna de los países desarrollados (EU, Europa y Japón), tanto en sus relaciones con los países de la esfera socialista como con América Latina.

16 Cfr. Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia* (1978), Alianza, México, 1989, vol. I, p. 27.

17 Las cifras pertenecen a Osvaldo Guariglia, 'Max Weber y su sombra: la legitimación de la dominación política', en *Ideología, Verdad y Legitimación*, Sudamericana, Buenos Aires, 1986, p. 203.

- 18 Cfr. Max Weber, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1987, Cap. I secc. II, parág. 16, p. 43.
- 19 Aristóteles, *Política*, Porrúa, México, 1976, Libro Segundo, p. 173.
- 20 Jean Bodino, *Los Seis Libros de la República* (1576), Aguilar, Madrid, 1973, Libro I, cap. I, p. 11.
- 21 John Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (1690), Orbis, Barcelona, 1985, cap. IX, parág. 131, p. 90.
- 22 Leonardo Morlino, "Estabilidad política", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1988, pp. 601-609.
- 23 Norberto Bobbio, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político* (1976), FCE, México, 1989, p. 20.
- 24 Carlo Donolo y Franco Fichera, *Il Governo Debole*, De Donato, Bari, 1981, p. 10.
- 25 Donolo y Fichera, op. cit. p. 11.
- 26 A la versión económica de esta postura se le conoce como "Consenso de Washington", y hace referencia a un conjunto de recomendaciones - propuestas por técnicos de organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Reserva Federal norteamericana - destinadas a combatir los dos grandes "males" de las economías latinoamericanas de posguerra: el excesivo crecimiento del Estado y el "populismo" económico. Cfr. Luiz C. Bresser Pereira, "La Crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?", en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, vol. 19, 1991.
- 27 Michel Crozier et al., op. cit., p. 8.
- 28 Philippe Schmitter y Gerhard Lehmbruch bajo el título *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Alianza, México, 1992, p. 17.
- 29 Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia* (1984), FCE, México, 1986, pp. 14 y 15.
- 30 Cfr. Norberto Bobbio, "Democracia e ingobernabilidad", en *Liberalismo y Democracia* (1985), FCE, México, 1991, p. 104. El paréntesis es mío.
- 31 Como bien lo hacen notar autores como Norberto Bobbio y Giovanni Sartori, no debe confundirse el concepto de "democracia social", tal como ha sido definido, con el de "igualdad" en las condiciones sociales; en todos los casos la democracia hace siempre referencia a un conjunto de reglas y procedimientos para la toma de decisiones.
- 32 Giacomo Marramao, "Palabra clave 'metapolítica': más allá de los esquemas binarios acción/sistema y comunicación/estrategia", en Palacios, X. y Jarauta, F. (comps), *Razón, Ética y Política. El Conflicto de las Sociedades Modernas*, Anthropos, Barcelona, 1989, pp. 60 y 61.
- 33 Werner Becker, *La libertad que queremos: la decisión para la democracia liberal*, FCE, México, 1990, p. 164.
- 34 Cfr. Manuel García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado moderno*, Alianza Universidad, Madrid, 1987, pp. 52-56.
- 35 Esta idea del consenso de la pluralidad alrededor de una estructura constitucional caracteriza una de las propuestas más novedosas en el pensamiento político actual. Cfr. John Rawls, *Political Liberalism*, Columbia University Press, Nueva York, 1993 (hay versión en español: *Liberalismo político*, FCE, México, 1996).

19M3140

Democracia,
governabilidad
y estado de derecho

320.4
L
3
8 3

Contenido

Presentación	3
I. Gobierno democrático	5
II. Gobierno democrático y liberalismo	9
III. Gobierno democrático y pluralismo	13
IV. Gobierno democrático y socialismo	17
V. Crisis de los grandes modelos	21
VI. Los tres componentes de la democracia	23
VII. Los grados de gobernabilidad	31
VIII. Gobernabilidad y democracia	43
IX. Los desafíos para el estado de derecho	51