

# REPENSAR LA GOBERNABILIDAD DE LAS DEMOCRACIAS

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

SUMARIO: I. *Premisa*. II. *Una recisión conceptual de las ideas de democracia y gobernabilidad*. III. *Gobernabilidad y transición a la democracia en América Latina*. IV. *A manera de conclusión*.

## I. PREMISA

Uno de los problemas que mayor atención ha generado en los tiempos recientes ha sido el de buscar los mecanismos idóneos y las condiciones más favorables para inyectar gobernabilidad a las democracias.

El precario funcionamiento de muchos de los mecanismos institucionales, la creciente y cada vez más radicalizada conflictividad política y social, las grandes migraciones modernas alentadas por una distancia creciente entre el norte y el sur del mundo, la enorme movilidad de la economía alentada por una red global de comunicaciones que permiten una transferencia instantánea de capitales, la alerta de seguridad en la que de manera paranoica se ha sumido el mundo a partir del 11 de septiembre de 2001, son fenómenos todos que hacen cada vez más necesaria la existencia de respuestas prontas y adecuadas de los gobiernos.

La búsqueda de condiciones que mejoren la eficacia y la eficiencia de las decisiones gubernamentales no es un fenómeno exclusivo de algunos países, sino que constituye una tendencia generalizada en todas las sociedades democráticas.

A la luz de esa tendencia, parece que un nuevo criterio ha venido a instalarse en el campo de los análisis políticos predominantes: el de la gobernabilidad. Desde hace algunas décadas, pero en particular en los dos últimos lustros, la gran mayoría de los estudiosos de las instituciones y de la política se han enfocado a reflexionar sobre las formas más propi-

cias para generar gobiernos capaces de hacer frente a los nuevos desafíos de la modernidad.<sup>1</sup>

Tal parece que la legitimidad y la viabilidad misma de las democracias depende de su capacidad para adecuarse a los nuevos tiempos y a las vertiginosas exigencias y demandas que hoy enfrentan. De otra manera, se corre el riesgo de que se genere una desilusión y un desencanto en torno a la misma democracia y a sus capacidades para encauzar y solucionar esos desafíos, reviviendo la ancestral tentación de soluciones autoritarias.

Lo anterior resulta particularmente grave en un contexto como el latinoamericano en donde, si bien el tránsito a la democracia ha sido reciente, paradójicamente, los retos que enfrentan las formas democráticas, como veremos más adelante, son particularmente delicados.

## II. UNA REVISIÓN CONCEPTUAL DE LAS IDEAS DE DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

Hoy como nunca existe una tendencia a utilizar los conceptos propios de la teoría política de manera *laxa* e imprecisa, lo que implica, inevitablemente, que se presenten distorsiones y deformaciones incluso graves. De un uso adecuado de los conceptos depende que puedan establecerse con claridad las premisas para pensar la democracia desde una perspectiva de gobernabilidad sin desnaturalizarla ni vaciarla de significado. De no poner atención a los conceptos y a sus naturales implicaciones se corre el riesgo de originar una “democracia de la apariencia”.<sup>2</sup>

Un ejemplo de lo anterior puede encontrarse en la dinámica que adquirieron los numerosos estudios que se realizaron en la ola de la moda

1 Así lo demuestra, por ejemplo, el debate sobre la eficacia de las distintas formas de gobierno que protagonizaron a principios de los años noventa Giovanni Sartori (*Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995), Shugart, Matew y Carey, John (*Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992), así como Juan Linz (“Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?”, en Linz, J. y Valenzuela, A. *Il fallimento del presidencialismo*, Bolinia, Il Mulino, 1995 —ed. original: *The Failure of Presidencial Democracy. Comparative Perspectivas*, Baltimore y Londres, The Jhons Hopkins University Press, 1994—), principalmente, y que tuvo una larga secuela de discusiones y de participantes.

2 Cfr. Bovero, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los pueblos*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 60, 154 y 156.

de la “ingeniería constitucional” en años recientes. Dichos trabajos han abordado el tema de la gobernabilidad exclusivamente desde la perspectiva de las modificaciones institucionales que son necesarias para lograr un Estado más eficaz, sin que sea acompañada de una consecuente reflexión respecto a cuáles son los impactos que dichas modificaciones tienen en la calidad democrática del sistema. El resultado ha sido una tendencia a pensar cómo lograr “democracias gobernables” sin que se cuestione crítica y objetivamente si el resultado es una forma de gobierno con una baja calidad democrática o, incluso, si es algo que todavía pueda realmente llamarse democracia.

Lo peor del caso es que esa tendencia imperante en los estudios ha terminado por impactar el imaginario colectivo, el sentir de la gente común y corriente, dejando de ser un problema de “cubículo universitario” para convertirse en algo que se plantea en el terreno de las demandas sociales concretas. Así, hoy el de la gobernabilidad ha dejado de ser un problema teórico y sus implicaciones prácticas son más que nunca apremiantes.

En este contexto, se vuelve urgente una revisión conceptual de las ideas de democracia y de gobernabilidad para intentar aclararlas, entender sus verdaderas implicaciones, y rescatarlas del abuso y del manoseo del que han sido objeto.

Como hemos señalado, en los últimos tiempos uno de los principales problemas de quienes se han ocupado del estudio de las democracias es el de su compatibilidad con el concepto de gobernabilidad o, dicho de otra manera, el de cómo lograr que las democracias —partiendo del hecho de que prácticamente todos los países “occidentales” la han asumido como forma de gobierno—, logren buenas condiciones de gobernabilidad.

Los de gobernabilidad y de democracia son dos conceptos que si bien son constantemente vinculados por la razón mencionada, se refieren a fenómenos diversos y tienen orígenes también distintos. Por ello, antes de analizar la posible compatibilidad entre ambas ideas, me parece indispensable hacer una reflexión tanto histórica como conceptual para poner en evidencia las eventuales tensiones y contradicciones que existen entre ellas.

## 1. *El concepto de democracia*

En los últimos cincuenta años el de democracia es uno de los conceptos sobre los que más se ha reflexionado y, sin embargo, uno sobre los que

mayor confusión se ha generado. Dicha imprecisión conceptual se ha visto reflejada en las diversas connotaciones que se le atribuyen a esta idea, siendo una de las más evidentes la que distingue entre un significado formal y uno sustancial de democracia.<sup>3</sup> En este sentido, una reflexión sobre la democracia debe partir, ante todo, por revisar y precisar su significado. No hacerlo implicaría abrir la puerta a deformaciones y aberraciones teóricas que, a la larga, pueden traer consigo delicados equívocos conceptuales.

Si hacemos a un lado las posturas sostenidas por muchos de los autores socialistas que conciben a la democracia como un régimen político que persigue una igualación material de las condiciones sociales (es decir, sostienen que la verdadera democracia sólo puede presentarse en el contexto del socialismo), que implican una definición ideológica y no científica de esta idea, una breve revisión de la literatura dedicada a este tema nos permite constatar que gran parte de la confusión reinante se debe a los *alcances* que se le dan al concepto de democracia. Por ello, un atinado primer paso para clarificar esta idea consiste en plantear, como lo sugiere Norberto Bobbio, una “definición mínima”, es decir, “aquella sobre la cual más fácilmente podamos ponernos de acuerdo”<sup>4</sup> y que, en todo caso, sirva de punto de partida para todas las reflexiones que se hagan sobre el tema, insisto, independientemente de los alcances que después en lo particular cada quien quiera darle.

Si asumimos esta necesaria precisión, el primer paso será reconocer que al hablar de democracia estamos refiriéndonos a una forma de gobierno. Este reconocimiento no hace otra cosa más que retomar el uso que de este concepto han hecho las distintas teorías sobre las formas de gobierno a lo largo de la historia del pensamiento político a partir de la primera famosa discusión documentada por Heródoto sobre el tema.<sup>5</sup> Que

<sup>3</sup> Numerosos autores, de muy diversas tradiciones jurídicas, han sostenido la existencia de un carácter sustancial de la democracia según el cual los contenidos son determinantes para considerar a una decisión como democrática, siendo una de las más posturas más representativas la sostenida por Luigi Ferrajoli. Al respecto resulta particularmente interesante la discusión que han sostenido en diversas ocasiones Ferrajoli y Michelangelo Bovero, discusión cuyas líneas fundamentales pueden encontrarse en Bovero, M. y Ferrajoli, L., *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.

<sup>4</sup> Bobbio, N., *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 380.

<sup>5</sup> Para una revisión del concepto de democracia a lo largo de la historia del pensamiento político, véase Bobbio, N., *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Turín, Giappichelli, 1976.

la democracia sea una forma de gobierno significa, en consecuencia, que ésta implica una serie de procedimientos para decidir. Para decirlo con Bobbio, se llama habitualmente concepción procedural de la democracia, es decir, “...que pone el acento en las así llamadas reglas del juego, al conjunto de reglas que deben servir para tomar las decisiones colectivas, las decisiones que interesan a toda la colectividad, con el máximo de consenso y con el mínimo de violencia”.<sup>6</sup>

Si asumimos esa definición procedural, la forma democrática de gobernar constituye una de las posibles respuestas a las clásicas preguntas de *¿quién gobierna?* y *¿cómo gobierna?*<sup>7</sup>

La respuesta a dichas preguntas puede resumirse, a juicio de Bobbio, en la existencia de una serie de reglas, definidas por ese autor como *universales procedimentales*, propias de los sistemas democráticos y que sirven, precisamente para distinguir democracia del resto de las formas de gobierno. Dichas reglas pueden reducirse, a juicio del autor citado a los siguientes seis principios esenciales:

- Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica y de sexo, deben gozar de derechos políticos;
- El voto de cada ciudadano debe tener un peso igual al de los demás;
- Todos aquellos que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres de votar según su propia opinión, que debe haberse formado a partir de una libre selección entre diversos grupos políticos organizados que concurren entre sí;
- Los ciudadanos deben ser libres también en el sentido de que deben estar colocados en una situación en la que pueden escoger entre opciones diversas;
- Tanto para las elecciones, como para las decisiones colectivas debe valer la regla de la mayoría numérica y,
- Ninguna decisión tomada por mayoría puede limitar los derechos de la minoría, en primer lugar, el de poder convertirse en mayoría en paridad de condiciones.<sup>8</sup>

6 Bobbio, N., *Teoria generale della politica*, cit., nota 4, p. 380.

7 *Ibidem*, p. 381.

8 *Ibidem*. Otra famosa definición de democracia a partir de la existencia de ciertas reglas procedimentales es la planteada por Robert Dahl cuando define el concepto de “po-

Si queremos encontrar un concepto de democracia a partir de las reglas que componen los “universales procedimentales” apenas enunciadas, seguramente una de las definiciones más precisas y expresivas es sin duda la que fue propuesta por Hans Kelsen, para quien ésta es *aquella forma de gobierno en la cual los destinatarios de las normas (decisiones colectivas) participan de alguna manera, directa o indirectamente, en el procedimiento de creación de las mismas*.<sup>9</sup> Por lo tanto, en cuanto tal, la democracia se diferencia de su forma de gobierno opuesta, la autocracia, por la libertad política (entendida como *autonomía*) que goza cada uno de los individuos que están sometidos a un gobierno, libertad que está determinada por su participación en el procedimiento de toma de las decisiones. En la democracia los gobernados son libres (autónomos) en la medida en la que forman parte de la pirámide decisional del Estado y por lo tanto participan directamente o indirectamente en la formación de la voluntad colectiva. Por el contrario, la autocracia parte de la imposición de las decisiones por parte del titular del poder, excluyendo y, por lo tanto, colocando en una situación de no-libertad (heteronomía) a los gobernados.

Como puede verse, en la definición de democracia que hemos reconstruido, siguiendo a Kelsen y a Bobbio, el problema que le ataña se refiere a la manera en que se adoptan las decisiones colectivas y a quiénes son los titulares del derecho-poder de determinarlas,<sup>10</sup> sin importar cuál sea el contenido de esas decisiones, es decir el *¿qué se decide?* Para decirlo de otra forma, en estricto sentido, el carácter democrático de una decisión depende de la inclusión de los gobernados en el proceso decisional y no del contenido que tengan las decisiones adoptadas. Hablar de una norma democrática significa entonces que para su formación se haya seguido un determinado procedimiento y no que la misma tenga un cierto contenido.

Una última reflexión sobre el concepto de democracia se impone antes de dar paso al análisis de la idea de gobernabilidad. El fundamento de la idea de democracia se encuentra en el reconocimiento de los derechos

liarquía”; véase al respecto, Dahl, R., *La democracia y sus críticos*, 2a. ed., Barcelona, Paidós, 1993, pp. 266 y 267.

<sup>9</sup> Cfr. Kelsen, H., *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988, p. 337.

<sup>10</sup> Cfr. Bovero, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los pueblos*, cit., nota 2, pp. 33 y ss.

fundamentales, en primer lugar de los derechos individuales de libertad política que nutren directamente el funcionamiento de un sistema democrático, es decir, la participación directa o indirecta de los individuos o de grupos organizados en la toma de las decisiones colectivas.

Aun cuando hay que mantener las distinciones conceptuales, podemos afirmar, de manera sintética, que la lucha por la democracia emprendida en los últimos dos siglos corre paralela a la lucha por los derechos fundamentales y que, si bien no deben confundirse, tienden a referirse recíprocamente. En efecto, si bien la aceptación de los derechos constituye el presupuesto de la democracia, ésta es el régimen político en el que aquéllos se encuentran mejor garantizados frente a los eventuales abusos del poder. Y lo mismo vale tanto para los derechos de libertad, como para los derechos sociales. En efecto,

...la democracia tiene por fundamento el reconocimiento de los derechos de libertad y como natural complemento el reconocimiento de los derechos sociales o de justicia. Para esta doble características del reconocimiento, y relativa garantía y protección, de derechos individuales y sociales, las democracias contemporáneas, renacidas después de la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial, han sido llamadas conjuntamente liberales y sociales.<sup>11</sup>

La incorporación de los derechos sociales al catálogo de derechos fundamentales y su reconocimiento y garantía por parte de las sociedades democráticas, constituye una de las evoluciones más relevantes que éstas han tenido; significa, para citar a Boris Mirkine-Guetzévitch que “El Estado ya no puede limitarse a reconocer la independencia jurídica del individuo; debe crear un mínimo de condiciones necesarias para asegurar su independencia social”.<sup>12</sup> La idea de dignidad humana que subyace a los derechos sociales implica la satisfacción de ciertas condiciones mínimas de igualdad que acaban siendo determinantes para el efectivo ejercicio de los derechos de libertad política en los que se funda la democracia; aquéllos constituyen, para decirlo de otra manera, la precondición misma de la democracia.<sup>13</sup>

11 Bobbio, N., *Teoria generale della politica*, cit., nota 4, p. 459.

12 Mirkine-Guetzévitch, B., *Las nuevas constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931, p. 37.

13 Véase al respecto, Bovero, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, cit., nota 2, pp. 48 y ss.

## 2. *El concepto de gobernabilidad*

Por su parte, la idea de gobernabilidad se refiere a una característica específica de las formas de gobierno. Ésta denota la cualidad de cuán fácil es ejercer la acción de gobierno o, dicho en otras palabras, qué tan bien puede ser éste manejado, encauzado y dirigido por parte de quien es responsable de su ejercicio.<sup>14</sup>

A pesar de que el concepto de gobernabilidad es complejo e involucra a numerosos aspectos, las muchas definiciones que se han formulado sobre el mismo coinciden, esencialmente, en señalar que la gobernabilidad depende de la capacidad del gobierno de procesar y dar respuesta a las demandas que le son planteadas por la sociedad, así como de encarar con éxito los diversos problemas políticos, económicos y sociales que enfrenta.<sup>15</sup> En tal virtud, para que un sistema político pueda ser calificado de gobernable, debe ser capaz tanto de satisfacer las exigencias de prestaciones, servicios y atención que provienen de sus gobernados, como de enfrentar diversas situaciones de crisis que se le presentan. Su término opuesto, el de “ingobernabilidad”, por el contrario, hace referencia a una situación de parálisis institucional ya sea por una sobrecarga de demandas ciudadanas, ya sea por una incapacidad de procesar las diferencias en aras de construir consensos políticos, o bien, porque el Estado se ve rebasado en su posibilidad para dar respuesta a los desafíos económicos, sociales y hasta para encarar los desastres naturales que enfrenta en un momento determinado.

Por ello, tradicionalmente por gobernabilidad se ha entendido, ante todo, una situación en la que las determinaciones gubernamentales son *eficaces* y *eficientes*, con todas las premisas que ello implica (como la *facilidad* y la *rapidez* del proceso decisorio) así como las consecuencias que de ese hecho se derivan (en particular la *legitimidad* del mismo gobierno

<sup>14</sup> Si atendemos a una definición de diccionario, gobernabilidad significa, precisamente, “cualidad de gobernable” (voz “gobernabilidad”, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., edición en línea, <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>).

<sup>15</sup> En ese sentido, Gianfranco Pasquino señala que, con referencia a la crisis de gobernabilidad o a la ingobernabilidad, “las posiciones más genuinas son las de aquellos que [la] atribuyen... a la incapacidad de los gobernantes... y las de los que [la] atribuyen... a las demandas excesivas de los ciudadanos” (voz “Gobernabilidad”, en, Bobbio, N. et al., *Diccionario de política*, 11a. ed., México, 1998, Siglo XXI Editores, pp. 703 y 704).

y la *estabilidad* del sistema político en su conjunto).<sup>16</sup> Dicho de otro modo, un escenario de gobernabilidad implica que en un Estado existan las condiciones legales e institucionales para que el gobierno pueda decidir prontamente y sin demasiadas complicaciones, de manera eficaz y eficiente, generando como resultado legitimidad en torno a su actuación y estabilidad política.

De lo anterior se pone en evidencia, en primer término, una particularidad del concepto de gobernabilidad: que éste denota una característica genérica de las formas de gobierno; no es pues un calificativo exclusivo de los sistemas democráticos, sino que es aplicable a cualquier tipo de gobierno. Por ello, un Estado puede revestir el carácter de gobernable sin importar si ha adoptado una forma de gobierno autocrática o democrática.

Sin embargo, la historia de este concepto ha estado indisolublemente vinculada con la democracia. Se trata de una idea que, a diferencia de la de democracia, es relativamente nueva en el ámbito de los estudios políticos. La primera vez que el mismo fue utilizado de manera sistemática, fue en un estudio realizado, a mediados de los años setenta, para analizar las causas que habían provocado un estancamiento económico entre las democracias occidentales luego del periodo de auge y de crecimiento que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Se trató del trabajo que por petición del grupo denominado “Comisión Trilateral”,<sup>17</sup> realizaron Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, y que fue titulado *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*.<sup>18</sup> De esta manera, aunque el concepto de gobernabilidad puede ser usado para referirse también a formas de gobierno no

16 Véase al respecto la “definición amplia” de gobernabilidad que sugiere Antonio Camou, en la que engloba la eficacia/eficiencia gubernamental, la legitimidad y la estabilidad política (Camou, A., *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 22 y 23).

17 Antonio Camou recuerda que “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” (Camou, A., obra citada, nota anterior, p. 17, nota 8).

18 La referencia completa es, Crozier, M. et al., *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, University Press, 1975.

democráticas, el uso originario del mismo responde a la intención de calificar específicamente la situación de las democracias en la década de los setenta.

No debe olvidarse que la expansión democrática que se vivió en el mundo durante las décadas de los cincuenta y sesenta, coincidió con uno de los períodos de crecimiento y bonanza económica más prolongados y sostenidos de la economía moderna. Las economías que habían sido destruidas por la guerra crecieron de manera acelerada bajo el beneficio impulsivo de los planes de reconstrucción. En Europa la restauración y la consolidación de regímenes democráticos, particularmente en aquellos países que vivieron las experiencias del fascismo y del nazismo (Italia y Alemania), pero no sólo no puede desvincularse de los beneficios resultados que tuvo para las economías y sociedades europeas el “Plan Marshall”.

Esa expansión de la democracia se presentó, además, bajo el impulso del Estado de bienestar (*Welfare State*), de la mano de las reivindicaciones de las prerrogativas sociales de los individuos. Nunca como después de la Segunda Guerra Mundial los derechos sociales se difundieron y garantizaron tanto a nivel nacional como internacional. Las Constituciones europeas que se aprobaron durante ese periodo son un reflejo claro de ese proceso de consolidación y reafirmación de los ideales democráticos replanteados en clave social. Nuevamente las Constituciones italiana de 1948 y alemana de 1949, son un ejemplo claro de cómo la protección de los derechos sociales fueron planteados como una precondición de la democracia.<sup>19</sup> Paralelamente, en el ámbito internacional la validez de los derechos sociales también fue reivindicada universalmente mediante la *Declaración de 1948* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966. En suma, el mejoramiento de las condiciones de vida que acarrean los derechos sociales y su garantía y protección por parte de los regímenes democráticos, encontraron terreno fértil para desarrollarse en las boyantes economías de la posguerra.

<sup>19</sup> El artículo 3o. de la Constitución de la República Italiana es emblemático al señalar: “Todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales. Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”.

Sin embargo, en la década de los setenta la economía mundial se vio envuelta en una crisis propiciada, entre otras razones, por el creciente déficit fiscal de los Estados y por el despegue desorbitado de los precios del petróleo. En este contexto, se propagó la tendencia propia de las perspectivas neoliberales de considerar al Estado de bienestar y a los altos costos que esa política representaba para las economías de los países, como los causantes de la crisis económica mencionada. La idea de que “se había ido demasiado allá” en las intervenciones “asistencialistas” del Estado corrió como reguero de pólvora. Numerosos autores comenzaron a plantear como única solución viable la de dar marcha atrás y contener las expectativas y demandas que en el ámbito del *Welfare State* se habían concedido a los gobernados. El texto conjunto de Crozier, Huntington y Watanuki antes mencionado, es uno de los documentos en los que con mayor dureza se critican los “excesos” de la política social de las décadas previas.

Para estos autores, los canales de participación ciudadana que había traído consigo el desarrollo democrático había acarreado un crecimiento desproporcionado en las demandas que se le planteaban al Estado, generando una peligrosa situación de ingobernabilidad que no podía remediarse sino en detrimento de las conquistas sociales y democráticas generadas por la política de bienestar.<sup>20</sup> Los autores del *Informe* son tajantes al señalar, en ese sentido, que “las demandas dentro de los gobiernos democráticos crecen, mientras la capacidad de resolverlas por parte de estos gobiernos se reduce. Éste... es el dilema central de la gobernabilidad de las democracias... en los años setenta”.<sup>21</sup>

El razonamiento seguido por Crozier, Huntington y Watanuki es, en síntesis el siguiente:

- El sostenido y espectacular crecimiento económico que marcó los primeros cinco lustros de la posguerra provocó una clara mejoría social y económica de prácticamente todos los sectores, acarreando consigo el auge más importante de la historia de las democracias y el desarrollo de sus instituciones (en particular del Parlamento);

<sup>20</sup> Cfr. Córdova Vianello, L., “Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, núm. 4, octubre-diciembre de 1996, p. 23.

<sup>21</sup> Crozier, M. et al., *The crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, op. cit., nota 18, p. 9.

- La apertura que trajo consigo ese sistema permitió que los ciudadanos participaran más activamente, de manera individual o colectiva, en la vida del Estado. De esa manera se ampliaron los espacios a través de los cuales podían exigirse más y nuevas demandas al gobierno;
- Frente a ese creciente cúmulo de demandas, la recesión económica de la década de los setenta puso al descubierto la incapacidad de los gobiernos para satisfacer esas exigencias, provocando que ante la sobrecarga de demandas (*overloading*) se produjera una incapacidad del Estado para atenderlas y, en consecuencia, éste perdiera legitimidad frente a sus gobernados.<sup>22</sup>

Así, de acuerdo con las tesis sostenidas en el *Informe*, el Estado de bienestar había provocado que, debido a las numerosas demandas sociales que ese modelo político y económico propiciaba, la estructura burocrática del gobierno hubiera tenido que acrecentarse provocando con ello una incontrolable ineficiencia y torpeza en su actuación, con la consecuente pérdida de legitimidad social y política del Estado. Además, de manera paralela, la necesidad de satisfacer las prestaciones que implicaban los derechos sociales que habían generado una actitud protectora del Estado con dos consecuencias inmediatas: *a*) que los mercados se estancaran y se atrofiaran, y *b*) que las finanzas públicas entraran en déficit y, con ello, en crisis (fenómeno que en su momento fue definido como “crisis fiscal del Estado”).<sup>23</sup>

Se trató, vale la pena decirlo, de una crítica construida desde meros parámetros económicos de costo-beneficio sin atender ni pretender dar respuesta a ninguno de los argumentos democráticos y de justicia social que en su momento habían dado origen a las políticas así llamadas “asistenciaístas” del Estado de bienestar. De esta manera, la atención a las expectativas y demandas sociales por parte del Estado fue considerada desde esta nueva perspectiva hegemónica como una política pública orientada a contentar a potenciales electores (olvidando que los derechos sociales son prerrogativas que tienen por finalidad lograr una igualdad entre los individuos en ciertas condiciones necesarias para satisfacer, ante todo, sus necesidades vitales). ¡La atención a esas prerrogativas acabó por considerarse co-

22 Cfr. Córdova Vianello, L., *op. cit.*, nota 20, pp. 24-26.

23 El libro de O’Connor, James, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin’s Press, Nueva York, 1973 (trad. esp., *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Ediciones Península, 1981), es el más emblemático ejemplo de esta postura.

mo una equivocada política estatal, y no el cumplimiento de ciertos derechos fundamentales legítimamente conquistados por los individuos!

A los ojos de los críticos de las políticas de bienestar, democracia y derechos sociales se combinaban así en una peligrosa receta que ponía en jaque la funcionalidad misma del Estado. El hecho de que los gobiernos dependieran para su subsistencia del voto popular en elecciones periódicas los sumía en la necesidad política de satisfacer las exigencias ciudadanas para evitar perder su apoyo en los siguientes comicios.<sup>24</sup> Desde este particular punto de vista parecería que la satisfacción de los derechos sociales, en vez de ser considerada como el resultado de prestaciones exigibles por los gobernados, fue interpretada como si se tratara de un instrumento político utilizado para ganar votos.

Como puede observarse, la idea de gobernabilidad nace confrontada con la idea de democracia ya que, de acuerdo con los autores que introdujeron el término en el campo de los estudios políticos, la expansión de esa forma de gobierno democrática (con las políticas de asistencia que para atender a los derechos sociales había caracterizado al Estado de bienestar) era la razón causante de la ingobernabilidad. Así, la única vía para propiciar gobernabilidad, según los primeros sostenedores de este concepto, era la de revertir los “excesos” (irracionales desde la perspectiva neoliberal) que había provocado la democracia.

Vale la pena hacer una última reflexión en torno a la idea de gobernabilidad. Esta cualidad o condición de las diversas formas de gobierno no es algo que dependa exclusivamente de la actuación gubernamental, sino que resulta de un sinnúmero de factores que inciden en la facilidad con la que se puede conducir políticamente a una sociedad. La gobernabilidad de un sistema político determinado depende de que las condiciones políticas, institucionales, económicas y sociales, tanto nacionales como internacionales, sean favorables para que las decisiones colectivas puedan ser asumidas y aplicadas sin complicaciones o contratiempos. Para decirlo de otro modo, “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 ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad”.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Crozier, M. *et al.*, *The crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, *op. cit.*, nota 18, p. 164.

<sup>25</sup> Camou, *op. cit.*, nota 16, p. 15.

Por ello, la tendencia reciente de enfrentar el tema de la gobernabilidad buscando modificaciones institucionales que aumenten la capacidad del gobierno para tomar decisiones, constituye, a mi juicio, una simplificación del problema. Al pensar en la gobernabilidad de un sistema político se tienen que tomar en cuenta el conjunto de factores que inciden en la toma de las decisiones políticas. De nada sirve un arreglo institucional pensado para tomar decisiones pronta y rápidamente si el contexto económico o social es desfavorable para que prosperen dichas decisiones. El que un sistema político sea gobernable, en consecuencia, no es algo que pueda ser visto de manera reducida a un único factor o a una sola causa; el que haya sociedades en las que el grado de gobernabilidad es más alto que en otras es el resultado de una conjunción de factores y de circunstancias.

Sin embargo, lo anterior no puede conducirnos al extremo opuesto de considerar que la gobernabilidad de un Estado es el resultado de la mera casualidad, de la presencia de una serie de factores sobre los que no hay posibilidad de incidir o frente a los cuales el poder político está inerme. Sin duda hay formas de gobierno más propicias que otras para enfrentar los diversos desafíos políticos, económicos y sociales a los que se enfrentan las diversas sociedades; pero también es cierto que muchas veces las situaciones concretas rebasan la capacidad de procesamiento y de decisión que tienen las instituciones políticas.

### *3. Los grados de democraticidad y de gobernabilidad*

Pero, ¿son realmente incompatibles los conceptos de democracia y de gobernabilidad, como parecen sugerir las tesis de los autores del *Informe a la Comisión Trilateral*? De la revisión que hemos hecho hasta ahora parecería ser que, si bien no incompatibles, las de democracia y gobernabilidad sí son, al menos, ideas que tienden a reducirse recíprocamente.

Si asumimos que tanto la idea de democracia como la de gobernabilidad pueden tener en la realidad concreta diversos grados de aplicación, es decir, que los diversos regímenes políticos que llamamos democracias tienen particularidades que los hacen acercarse más o menos a la idea pura de democracia, por una parte, y que todas las formas de gobierno realmente existentes pueden ser calificadas de más o menos gobernables de acuerdo a su proximidad al concepto puro de gobernabilidad, por otra

parte, entonces las definiciones ideales de uno y otro nos permitirían construir dos criterios que sirvan de termómetro para medir el índice de democraticidad y de gobernabilidad que tiene cada una de las formas de gobierno que existen en la realidad.

Por un lado, el criterio de *democraticidad* podría construirse, como una gradación que parte de la idea conceptualmente pura de democracia (que podría asumirse como la definición que antes hemos propuesto siguiendo a Kelsen, es decir, como aquella forma de gobierno en la que los destinatarios de las decisiones participan, directa o indirectamente, en el proceso de toma de las mismas, garantizando así su libertad política) y que se extiende hasta llegar a la forma de gobierno menos democrática (en el extremo opuesto de dicha gradación encontraríamos a la forma ideal de autocracia, es decir, aquella en la que sólo uno —el autócrata— decide por todos los demás, quienes ven de este modo coartada su libertad política al máximo).<sup>26</sup>

Por otro lado, el criterio de gobernabilidad constituiría a su vez otra escala graduada en la que encontramos varios niveles que van de la forma de gobierno idealmente más gobernable hasta la más ingobernable. Lo anterior implica que, si asumimos la definición de gobernabilidad asumida por la corriente de pensamiento que parte de las tesis sugeridas por los autores del *Informe sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral*, la escala para determinar el grado de gobernabilidad partiría de una forma de gobierno en la que las decisiones pudieran ser tomadas *fácil y rápidamente*, es decir, de manera *eficaz y eficiente*, logrando con ello *legitimidad y estabilidad políticas* (la forma política más gobernable) y se extendería hacia formas en donde la toma de las decisiones colectivas es más complicada, más lenta, menos eficaz y eficiente, y en donde se produce, en consecuencia, un déficit de legitimidad y de estabilidad.

Hasta aquí parece no haber problemas y los criterios de democraticidad, por un lado, y el de gobernabilidad, por el otro, resultan compatibles e incluso complementarios. Sin embargo, las tensiones entre el concepto de democracia y de gobernabilidad empiezan a aflorar cuando nos planteamos la cuestión de ¿en qué nivel de la escala de gobernabilidad se

<sup>26</sup> Sobre el criterio de democraticidad aquí sugerido, véase, Córdova Vianello, L., “Democracia ideal, democracias reales y gobernabilidad en Norberto Bobbio”, *Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la LV Legislatura del Estado de México*, Toluca, año 5, núm. 22, enero-marzo de 2004, pp. 24 y ss.

encuentran las formas democráticas o, al menos, la forma ideal de democracia?

Si partimos de la definición de gobernabilidad tradicionalmente sugerida, la cual se construye a partir de términos de prontitud y eficiencia en el proceso de toma de decisiones colectivas, una forma de gobierno como la democrática, caracterizada por la representación de la pluralidad política de una sociedad, por un proceso de discusión, ponderación y valoración de las diversas propuestas, en donde existen contrapesos recíprocos entre los poderes, y en donde hay varios mecanismos para impugnar y eventualmente corregir el sentido de las decisiones, muy probablemente resultaría precariamente calificada como gobernable y tendería a ubicarse en la zona destinada a los régimenes ingobernables.

En efecto, en términos de prontitud y de eficiencia en la toma de las decisiones, una autocracia (una dictadura por ejemplo)<sup>27</sup> resulta mucho más gobernable que los sistemas democráticos. En la primera, la capacidad de decidir está concentrada en una o en pocas manos y el proceso deliberativo que precede a la decisión es esporádico, en todo caso breve, y eventualmente inexistente. En los segundos, por el contrario, la premisa de incluir y representar a los contrarios en el ámbito decisional, así como la confrontación de ideas, la deliberación y la discusión que caracterizan los procedimientos parlamentarios propios de la democracia, acaban volviendo lento, complicado y tortuoso el procesamiento de consensos para asumir las decisiones colectivas. Así entendida la gobernabilidad, una dictadura, cara a cara con una democracia, resulta mucho más gobernable que esta última.

Lo anterior nos lleva a una necesaria redefinición de la idea tradicional de gobernabilidad para permitir una adecuación o una compatibilidad de la misma con las características que son propias de la democracia. Si aceptamos que la concepción procedural de democracia pone el acento sobre las “reglas del juego”, es decir, las reglas que sirven para tomar las decisiones colectivas con el máximo de consenso y con el mínimo de violencia y de imposición,<sup>28</sup> y que dichas reglas del juego tienen como finalidad la formación de acuerdos, de entendimientos entre las distintas

<sup>27</sup> No es casual que a lo largo de la historia del pensamiento y de las instituciones políticas, la figura de la dictadura haya sido pensada recurrentemente, tal como ocurría en la república romana, como una figura que concentraba poderes extraordinarios para enfrentar situaciones inminentes de peligro para la sociedad.

<sup>28</sup> *Cfr.* Bobbio, N., *op. cit.*, nota , p. 380.

posturas políticas, entonces una democracia gobernable pasa, no tanto por la rapidez y eficiencia en la toma de las decisiones, sino en que existan las premisas institucionales y la disposición de los actores políticos en asumir consensos. Si la búsqueda de la gobernabilidad se centra en fortalecer la capacidad para tomar decisiones, sin importar que ello implique imponerse simple y llanamente a quienes sostienen posturas contrarias, entonces la gobernabilidad implica inevitablemente una merma del grado de *democraticidad* de un sistema político.

La gobernabilidad de las democracias no puede ser buscada, por lo tanto en el reforzamiento de las capacidades de imponer decisiones, sino en la búsqueda de mecanismos para generar consensos, de sumar posiciones diferentes en torno a decisiones comunes. Ya Hans Kelsen había identificado la esencia y el valor de la democracia precisamente en el acuerdo, en la “búsqueda de consensos”,<sup>29</sup> la consecución de la gobernabilidad democrática no puede pasar por alto que este hecho es precisamente el rasgo definitorio de las democracias. Sin duda una decisión democrática será más complicada y lenta de procesar que la de un régimen autocrático, pero también lo es que una decisión consensuada es mucho más estable y duradera que una decisión que, por el contrario, ha sido impuesta desde lo alto. Una norma, por ejemplo, en la que se identifiquen diversas posturas, que haya sido el fruto de un acuerdo entre las partes, tiene muchas más posibilidades de ser obedecida y respetada de manera espontánea por sus destinatarios que una norma que ha sido impuesta, sin más, a los gobernados. Esto también es un factor que no puede menospreciarse al momento de juzgar la gobernabilidad de un sistema político y, desde este punto de vista, el mecanismo democrático es el más propicio para producir normas o decisiones mediante el acuerdo y el consenso.

### III. GOBERNABILIDAD Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

El de la gobernabilidad es uno de los temas inherentes a todos los procesos de transición a la democracia. Inevitablemente, la instauración de un sistema democrático ahí en donde prevalecía un régimen autoritario, tarde o temprano tendrá que encontrar los mecanismos que le permitan

<sup>29</sup> Cfr. Kelsen, H., “Essenza e valore della democrazia”, en Kelsen, H., *La democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1984, pp. 97 y ss.

su viabilidad política. Como toda forma de gobierno las democracias necesitan encontrar un punto de equilibrio que permita que el proceso decisional funcione. Esta necesidad es particularmente apremiante cuando el modelo democrático se ha instaurado recientemente. La razón de ello es relativamente sencilla: los fenómenos de transición a la democracia responden esencialmente a dos causas: o bien porque el modelo autoritario precedente ha llegado a un agotamiento y su sustitución por un diseño incluyente se hace inevitable, o bien porque existe una ruptura radical (revolucionaria) con una precedente forma autocrática de gobierno; sin embargo, en ambos casos subyace la creencia de que un sistema democrático es beneficioso respecto del modelo que se sustituye (al menos desde la perspectiva de quienes sostienen la necesidad de dicha transición y no, claro está, para quienes defienden el *ancien régime*). Toda justificación de la transición a la democracia parte del supuesto de la superioridad o de la conveniencia de esta forma de gobierno frente al régimen que suplanta. Sin embargo, si el nuevo sistema democrático no logra encontrar un punto de equilibrio político e institucional que le permita demostrar su viabilidad, seguramente enfrentará cuestionamientos que, bajo la lógica de la ingobernabilidad, pueden tornarse, incluso, en demandas reaccionarias que clamarán por restablecer el régimen abolido. En la agenda de todo proceso de democratización, tarde o temprano, tienen que abordarse los problemas concernientes al cómo mejorar la funcionalidad de las instituciones democráticas. Tal como lo ha señalado José Woldenberg refiriéndose al caso mexicano: “La nueva agenda política ya no debe centrarse en los problemas de la expresión, recreación y representación de la pluralidad (agenda electoral), sino en los de la gobernabilidad democrática”.<sup>30</sup>

Sin embargo, por desgracia, el juicio de un sistema político a partir de los resultados concretos de su actuación acaba siendo inevitable, de manera particular, cuando éste es el resultado de un proceso de transición. Se trata, sin duda, de un juicio que acaba siendo reduccionista y parcial. Una forma de gobierno no puede ser evaluada únicamente mediante ese criterio, y menos aún una democracia (que tiene como principal finalidad, como ya hemos señalado, la libertad del cuerpo político). Pero también es cierto que un sistema democrático paralizado, en el cual los acto-

<sup>30</sup> Woldenberg, J., “En busca de una mayoría estable”, en Camacho Solís, M. y Valadés, Diego, *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 550.

res políticos son incapaces de tomar decisiones, no le conviene a nadie (salvo a los detractores de la misma democracia).

Ese hecho es particularmente delicado cuando se piensa en los diversos casos de transición a la democracia en América Latina por las particularidades que los distinguen frente a otros procesos de cambio político. En otras ocasiones he sostenido que la tendencia de los estudios de las transiciones a la democracia que pretenden establecer modelos universales y que sean aplicables a los diversos casos concretos, puede resultar interesante como un esfuerzo de sistematización o desde una perspectiva comparativa, pero que la efectiva y correcta compresión de esos fenómenos impone que cada uno de ellos sea concebido de manera individual, como el resultado de una serie de circunstancias, de necesidades y de procesos particulares y característicos de sí mismo y distintos, a la vez, de cualquier otro.<sup>31</sup> No obstante, las transiciones latinoamericanas, a pesar de su diversidad intrínseca (piénsese simplemente en la diferencia que media entre el caso mexicano y el de los países que transitaron desde dictaduras militares), tienen todas un elemento común que las distinguen de otras: aquí fueron acompañadas de una situación de rezago económico y de desigualdad social particularmente acentuada.

Si se piensa en los casos que Samuel P. Huntington engloba en lo que llama *tercera ola* de democratización,<sup>32</sup> encontraremos realidades políticas sumamente diversas entre sí. Salvo una coincidencia temporal (todas se dieron de 1974 en adelante), y el hecho obvio de que siempre se sale de gobiernos autoritarios para pasar a regímenes democráticos, las transiciones latinoamericanas poco tienen que ver con los procesos de democratización de Portugal, Grecia, España o Europa del Este. A lo sumo podríamos encontrar ciertas similitudes con algunos casos africanos y asiáticos, en cuanto que el problema de estas sociedades no sólo era de índole político, sino, además, de un profundo atraso económico y de un fuerte desequilibrio social. Esta diferencia provocó, a mi juicio, que las transiciones latinoamericanas no fueran vistas solamente como un proce-

<sup>31</sup> Cfr. Córdova Vianello, L., “Cambio político y consolidación de la democracia en México”, *Juripolis. Revista del Departamento de Ciencia Política y Derecho del Campus Ciudad de México*, México, núm. 1, año 1, agosto-septiembre de 2003, pp. 14 y 15.

<sup>32</sup> Huntington, S. P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1994, p. 13 y ss. “En quince años —sostiene Huntington— la ola democrática se trasladó por Europa del Sur, de allí saltó a Latinoamérica, se trasladó a Asia y diezmó las dictaduras del bloque soviético” (p. 36).

so para democratizar a nuestras sociedades, sino que, además, se le atribuyeran características económicas y sociales que, en sentido estricto, no son propias de la democracia en sí.

Para decirlo de otra manera, me parece que en América Latina la idea de democracia fue sobrecargada de expectativas y de significados. Ésta fue vista como una especie de panacea que resolvería no sólo el problema del autoritarismo y de la consecuente falta de libertad política que caracteriza a los regímenes autocráticos (particularmente los de corte militar, pero no sólo), sino también como la vía para mejorar las condiciones económicas y zanjar la ominosa pobreza y la profunda desigualdad social. Eso explicaría por qué son varias las voces que, por ejemplo en el caso de México, se resisten a considerar que la transición a la democracia ha concluido y que, en todo caso, estamos en una fase de consolidación de la misma. Se trata precisamente de las voces de quienes sostienen que, en tanto subsistan las condiciones de pobreza extrema en la que está sumida gran parte de nuestra población, no podemos hablar de una democratización del país.

No objeto el hecho de que una reflexión sobre la democracia no puede ser indiferente ante la pobreza y la desigualdad social. Antes bien, creo que una democracia que realmente funcione, es decir, en la que los ciudadanos sean realmente libres políticamente, en la que éstos sean verdaderamente capaces de decidir autónomamente (por sí mismos) sin ser condicionados por la voluntad de un tercero (que en realidad es lo que constituye la premisa de la democracia), pasa por garantizar que todos cuenten con un mínimo de condiciones (educativas, sociales y económicas) que les permitan ejercer a plenitud esa libertad; pues estas condiciones constituyen, como antes se señalaba, precondiciones de la democracia, sin embargo, no pueden ni deben ser confundidas con la democracia en sí.

Las condiciones de desequilibrio económico, de pobreza y de desigualdad social que privan en prácticamente todos los países latinoamericanos son, junto con la demanda de gobernabilidad, el principal reto que enfrentan nuestras incipientes democracias. De hecho, la viabilidad misma de la democracia parece depender de que se encuentren salidas exitosas para dar respuesta a esos retos.

Los resultados que arrojan las diversas encuestas sobre cultura cívica y política resultan sumamente ilustrativos de esos desafíos. Así, de

acuerdo con la encuesta 2004 de *Latinobarómetro*,<sup>33</sup> el 53% de los ciudadanos latinoamericanos considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, frente a un 15% que prefiere a un gobierno autoritario y a un 21% que es indiferente (lo que nos arroja, sumando estos dos últimos porcentajes, que un significativo 36% no objetaría un gobierno autoritario).

Asimismo, y de acuerdo con este mismo estudio, si bien de acuerdo con el mismo estudio el 71% de los ciudadanos latinoamericanos encuestados considera que, más allá de los problemas que pueda tener, la democracia es la mejor forma de gobierno, y de que el 72% considera que es el único sistema para lograr el desarrollo de un país, de manera contrastante el 64% piensa que un poco de mano dura no le vendría mal a su país. Además, al 55% no le importaría tener un gobierno no democrático si ello le resuelve los problemas económicos

Por otra parte, las dos instituciones sobre las cuales se funda por excelencia el edificio democrático, los parlamentos y los partidos políticos, resultan ser aquéllas en las que menos confianza tienen los ciudadanos con un 27% y un 20% respectivamente, lo cual resulta contradictorio con la buena concepción que en general se tiene sobre la democracia o, más bien, denota un profundo desconocimiento de lo que es la democracia.

Los datos relativos al caso mexicano no divergen mucho de los medios latinoamericanos. Si atendemos a los resultados de la encuesta sobre *Cultura de la Constitución en México*<sup>34</sup> observaremos que para el 53.3% de los ciudadanos encuestados la democracia es una forma de gobierno preferible a las demás, pero el 24.2% piensa que hay mejores opciones en determinadas circunstancias y al 9.4% le da lo mismo (con lo que a un 33.6% no le importaría no tener una democracia). También en el caso de nuestro país es contradictorio que, a pesar de la tendencial aceptación de la democracia, los partidos políticos y los legisladores federales se encuentren entre las figuras en las que menos confianza tienen los ciudadanos encuestados: 5.47 y 4.46 respectivamente en una escala del 0 al 10 (frente, por ejemplo, a un 7.92 de las universidades públicas que son las instituciones mejor calificadas).

<sup>33</sup> Los resultados de esta encuesta pueden ser consultados en la página electrónica [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

<sup>34</sup> Varios autores, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2004.

De las cifras anteriores resulta una conclusión paradójica y preocupaante: aunque la democracia es bien vista por la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos, en realidad, la confianza en dicha forma de gobierno es tan endeble que, frente a la posibilidad de una mejoría económica, sus principios y valores son plenamente renunciables a favor de un gobierno autoritario.

#### IV . A MANERA DE CONCLUSIÓN

La transición a la democracia en América Latina ha sido particularmente complicada, y en algunos casos, como en México, es el resultado de un largo y gradual proceso de cambio político. Ha sido un recorrido difícil pero que afortunadamente se ha consolidado en el continente. Sin embargo, no podemos sentirnos satisfechos. Hoy, como hemos visto, la democracia se encuentra en una delicada y riesgosa situación que puede traducirse en regresiones autoritarias. Se trata de un peligro latente que acecha permanentemente y que tiende a presentarse embozado tras la legítima demanda de una mayor gobernabilidad de nuestros sistemas políticos.

Intentar propiciar la gobernabilidad de una democracia no es algo que pueda reducirse a buscar mecanismos para generar una mayor rapidez y eficiencia en la toma de decisiones; ello constituye una simplificación del problema que termina por caer en lugares comunes peligrosos como por ejemplo plantear el reforzamiento del Poder Ejecutivo o acotar el papel que juega el Parlamento dentro del equilibrio de los poderes públicos.<sup>35</sup> Se trata de lugares comunes que seguramente acabarían mermando la calidad democrática del Estado. La gobernabilidad de una democracia debe ser buscada, por el contrario, como se ha señalado, en la construc-

35 Ya Norberto Bobbio advertía que “la denuncia de la ingobernabilidad de los régimen democráticos tiende a proponer soluciones autoritarias que se mueven en dos direcciones: por un lado, en el reforzamiento del poder ejecutivo...; por otro lado, en el poner nuevos límites a la esfera de las decisiones que pueden ser tomadas con base en la regla típica de la democracia, la regla de la mayoría... Todas las democracias reales... nacieron limitadas... [pero] una de las propuestas planteadas por una corriente de escritores neoliberales consiste en pedir que sea limitado, incluso constitucionalmente, en poder económico y fiscal del parlamento para impedir que la respuesta política a la demanda social sea tal que produzca un exceso del gasto público...” (Bobbio, N., *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 107).

ción y la multiplicación de los mecanismos que propicien acuerdos y permitan generar consensos. Ello resulta todavía más necesario si nos encontramos en un escenario de “gobiernos divididos”, es decir, cuando el partido en el gobierno no cuenta con la mayoría de los votos en el órgano legislativo y está obligado, por ello, a buscar acuerdos con otros partidos políticos. En suma, la gobernabilidad de un sistema democrático parte, ante todo, de un constante acuerdo entre las partes.

Hoy más que nunca es importante reflexionar sobre los conceptos de democracia y de gobernabilidad, entenderlos e interpretarlos desde una perspectiva que tienda hacia su compatibilidad. No hacerlo significa simplemente caer en el juego de quienes promueven, abierta o veladamente, bajo el manto del populismo, soluciones que son propias del autoritarismo. Democracia y gobernabilidad son compatibles, como hemos visto, siempre y cuando se interpreten conjuntamente, siempre y cuando el pensar en la gobernabilidad no nos haga olvidar cuál es el significado y los valores del juego democrático.