

LA DEMOCRACIA IDEAL EN EL PENSAMIENTO DE NORBERTO BOBBIO Y LAS DEMOCRACIAS REALES EN AMÉRICA LATINA

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

Para Norberto Bobbio hablar de *democracia*, en singular, nos remite necesariamente al plano de las ideas. Pensar en un único concepto homogéneo de democracia, automáticamente nos distancia forzosamente del mundo de la política real. Los diversos regímenes políticos que podemos observar en la realidad y a los cuales nos referimos cotidianamente al hablar de democracias (aquí sí en plural), nos muestran, luego de un breve análisis, una serie de diferencias mayores o menores que los distinguen entre sí, a pesar de que utilizamos un mismo calificativo, el de *sistemas democráticos* o el de *formas de gobierno democráticas*, cuando pensamos en ellos.

En efecto, para Bobbio hablar de democracia en general y sin distinciones, es un error. Ello es así porque no se toma en cuenta la diferencia que exis-

te entre lo que un gobierno democrático *debería ser* y lo que *es*; entre el *ideal democrático* y la *democracia real* o realizada. Así, podemos decir, en primera instancia, que la democracia en el plano ideal, es decir, lo que esa forma de gobierno *debería ser* conceptualmente hablando, implica una definición *normativa* o *prescriptiva* de la misma; mientras que hablar de democracia (o mejor dicho de democracias) en el plano real, es decir, lo que esa forma de gobierno *es*, conlleva una definición *descriptiva*.

Lo anterior no implica, de ninguna manera, que ambos planos de la democracia, la ideal y la real, estén desvinculadas, al contrario; media entre ellos un vínculo que podríamos llamar *de aproximación*, en la medida en la que la segunda (o las segundas), las democracias que *son*, aspiran a ser o a acercarse, a la primera, a lo que *deberían ser*.

Al respecto resulta interesante la opinión de Michelangelo Bovero, para quien la democracia ideal se identifica con la definición misma de democracia, es decir, con el significado de ese concepto, mientras que las democracias reales son aquellas formas políticas a las cuales se les atribuye ese nombre. Así, para el sucesor de la cátedra de Bobbio, el problema de la relación entre el sentido ideal y real de la democracia se reduce a la distan-

cia que media entre el significado y la realidad concreta.¹

Bobbio es explícito al sentenciar que “la democracia perfecta no puede existir, o de hecho no ha existido nunca”.² La materialización de una idea que, por definición, es conceptualmente “pura” resulta imposible dada la impracticabilidad absoluta de los principios que la inspiran. Sobre esto volveremos más adelante.

Por ahora señalaremos la enorme utilidad que tiene el carácter referencial de la democracia ideal ya que, en su carácter de prescriptiva, nos permite diferenciar, no desde un plano real, sino desde un plano ideal, a las democracias concretas. Los sistemas democráticos, concebidos desde el plano real, pueden distinguirse entre sí por las diferencias materiales que hay entre uno y otro: así, por ejemplo, podemos diferenciar a dos régimenes políticos considerados democráticos porque uno adopta el sistema electoral mayoritario, mientras que otro adopta un sistema electoral proporcional y uno más el sistema mixto; o bien porque en uno el Ejecutivo depende directamente del Legislativo y deriva de

¹ Bovero, M., “Democracia y derechos fundamentales”, *Iconomía*, México, núm. 16, abril de 2002, p. 23.

² Bobbio, N., *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 375.

éste, como es el caso de los sistemas parlamentarios, mientras que en otros el Ejecutivo es independiente y es elegido de manera autónoma frente al Legislativo, como ocurre en los sistemas presidenciales. Pero si nos mantenemos en el plano real, todas las diferencias que podremos encontrar entre los diversos sistemas democráticos serán siempre diferencias de tipo descriptivo, lo que nos impedirá valorar los alcances, pero sobre todo las bondades, que uno tiene frente al otro. Partiendo del mero plano real, nos resultará imposible, pues, establecer las bondades de aquellas formas de gobierno que llamamos democracias.

Para poder hacer una valoración axiológica de las diferencias que median entre una y otra formas concretas de gobierno de las que consideramos democráticas, resulta indispensable recurrir a la comparación entre éstas y la noción ideal de democracia; es decir, sólo comparando las formas reales con el concepto prescriptivo de democracia podremos hacer una valoración de las primeras. Bobbio nos dice, en efecto, que "...existen en el mundo democracias muy distintas entre sí, y se pueden distinguir con base en el diverso grado de aproximación que tienen con el modelo ideal".³ Pero atención, la valoración que aquí se propone es una valoración

³ *Idem.*

que se hace respecto de las democracias reales en virtud de su aproximación a la forma ideal de democracia, no de una valoración en sí sobre el carácter positivo de esta última.

La comparación anterior nos permite medir lo que podríamos definir como el *grado de democraticidad* de los sistemas políticos considerados democráticos, mismo que radica en la mayor o menor cercanía que cada régimen político concreto tiene en relación con el concepto ideal de democracia. De hecho, ese mecanismo para determinar el grado de democraticidad, o si se quiere ese “termómetro para calcular la democracia”, es aplicable a todos y cada uno de los sistemas políticos realmente existentes, tanto los que en el imaginario colectivo son definidos como democráticos, como también aquellos no democráticos. En realidad cualquier forma de gobierno puede ser sometida al cálculo de su democraticidad, aunque como puede suponerse, alguna de ellas seguramente llevarán el mercurio de nuestro termómetro a un punto muy cercano al de congelación.

Decíamos antes que, de acuerdo con Bobbio, la democracia ideal no puede realizarse en los hechos, y ello, a juicio del filósofo turinés, ocurre por dos razones: a) por la tensión existente entre los valores primordiales en los cuales se funda: la libertad y la igualdad, y b) por la dificultad para aproximar-

nos al ideal-límite del individuo racional. Sobre estas razones creo que vale la pena detenerse.

“Los valores últimos —afirma Norberto Bobbio— en los cuales se inspira la democracia, con base en los cuales distinguimos a los gobiernos democráticos de los que no lo son, son la libertad y la igualdad”.⁴ De hecho, ambos principios no son, para Bobbio, un punto de partida, sino una meta por alcanzar, frente a la cual la democracia —la democracia ideal se entiende— no es sino un mecanismo, un proceso, un medio para poder acercarse. Dice Bobbio acercarse y no alcanzarla por una razón precisa: porque la plena realización de ambos principios, de manera simultánea, es imposible. Se trata de principios que sólo en su medianía, en su recíproca atenuación son compatibles; si se lleva alguno de ellos a sus últimas consecuencias entonces éste implicará la negación del otro. En este sentido Bobbio es contundente:

Una sociedad en la cual sean protegidas todas las libertades, incluida la libertad económica, es una sociedad profundamente desigual, a pesar de lo que digan los sostenedores del libre mercado. Pero al mismo tiempo, una sociedad en la cual el gobierno adopta medidas de justicia distributiva al grado de volver a los ciudadanos no sólo iguales

⁴ *Ibidem*, p. 376.

desde un punto de vista formal, frente a las leyes, como suele decirse, sino también sustancialmente, está obligada a limitar muchas libertades.⁵

¿Cuál es entonces la justa medida que debe caracterizar a los dos principios que subyacen al concepto ideal de democracia para que sean compatibles y se realicen mutuamente, sin llegar a negarse? Creo que la respuesta a esta pregunta —siguiendo las enseñanzas de Bobbio— depende no tanto de una cuestión de la medida o del grado de intensidad que deben tener la libertad y la igualdad, sino más bien del tipo de libertad y de igualdad en el que debe pensarse. No sólo hablar genéricamente de democracia es incorrecto, sino también el hablar genéricamente de libertad y de igualdad. En efecto, no hay un solo tipo de libertad, como tampoco hay un solo tipo de igualdad.

Al menos desde que Benjamín Constant distinguió la que él llamaba “libertad de los antiguos” frente a la “libertad de los modernos”, el concepto de libertad tiene dos significados que, siguiendo a Bobbio, podemos definir como *libertad negativa* y *libertad positiva* (o *política*). El primer significado de libertad, la *negativa*, corresponde a la posibilidad de hacer o de no hacer algo, sin ser obligado a

⁵ *Idem.*

ello o sin ser impedido por otro(s) sujeto(s); implica una falta de *impedimentos* (o de prohibiciones) o una falta de *constricciones* (o de obligaciones), de ahí su carácter negativo; esta libertad, en suma, coincide con la posibilidad real de hacer o de no hacer lo que se quiera. El segundo significado de libertad, la *positiva* o *política*, corresponde a la situación en la que alguien puede orientar su voluntad hacia un objetivo; *tomar decisiones* sin verse determinado por la voluntad de otros; coincide con las ideas de *autodeterminación* y de *autonomía*, y asume su carácter positivo precisamente porque implica la presencia de algo: la capacidad de cada uno para decidir por sí mismo.

El tipo de libertad que inspira la idea de democracia es la libertad política, ya que supone un régimen político en el que las decisiones colectivas son adoptadas a través de la participación de los individuos que se verán vinculados por ellas y que, en la medida de esa participación, pueden ser considerados autónomos. Dicho en otras palabras, por lo que hace a la idea de libertad, la democracia es la forma de gobierno en la que los ciudadanos adoptan las decisiones colectivas por sí mismos, directamente o a través de representantes que actúan en nombre y por cuenta de ellos.

Por otro lado, respecto del otro principio inspirador de la democracia, también podemos distin-

uir al menos entre una igualdad de tipo material y una igualdad de tipo “formal” (que coincide con el concepto griego de *isonomía*, es decir, de “igualdad de ley” o “igualdad establecida por la ley”). Al referirse al problema de la igualdad, Bobbio sostiene que para determinar sus alcances debe responderse a las dos preguntas de igualdad: *¿entre quién?* y *¿en qué cosa?* En la medida en que se responda a esas dos preguntas nos encontraremos ante significados distintos del concepto igualdad. De esta manera, una respuesta radical a ambos cuestionamientos, como la de *igualdad de todos en todo*, representaría el postulado inspirador del igualitarismo. Ahora bien, el tipo de igualdad que interesa a la democracia es la que resulta de la respuesta *igualdad de todos los ciudadanos en sus derechos políticos*, entendiendo por *derechos políticos* la prerrogativa de participar en el proceso de toma de las decisiones colectivas, o para decirlo con Bovero, “la igualdad entre todos los destinatarios de las decisiones políticas, en el derecho-poder de contribuir a la formación de las decisiones mismas”.⁶

En suma, si bien los valores últimos de la democracia son la libertad y la igualdad, éstos deben ser entendidos en su sentido de *libertad positiva* o *política* y de *igualdad en derechos políticos* (es decir,

⁶ Bovero, M., *op. cit.*, nota 1, p. 26.

una idea de libertad compatible con la idea de *isonomía*).

La segunda razón por la cual la democracia ideal resulta irrealizable en sus términos es, de acuerdo con Bobbio, el hecho de que es imposible que se verifique materialmente el concepto de individuo racional, entendido como un sujeto capaz de decidir por sí mismo y de prever y valorar las consecuencias de sus propias decisiones. Este individuo racional en el cual piensa Bobbio coincide, por cierto, con el individuo abstracto que decide conscientemente suscribir el contrato social y que subyace a toda la lógica del jusnaturalismo moderno. Se trata de un individuo capaz, en virtud de su razón, de adoptar decisiones de manera autónoma. Dicha concepción del individuo de la cual parte la idea de democracia, es el planteamiento que le permite a Bobbio afirmar, sin ambigüedades, que ésta es la mejor de las formas de gobierno imaginables; en ello reside su fuerza moral; es decir, en la presuposición de que cada ser humano, en tanto individuo, tiene la capacidad de decidir por sí mismo y, por ello, no hay ninguna razón para excluirlo de las decisiones colectivas. Los integrantes de una sociedad democrática, en cuanto individuos racionales, autónomos, deciden por ellos mismos su destino colectivo. La búsqueda del bien común a través de las decisiones que vinculan a todos los miembros

de esa sociedad no se presenta, pues, como algo dado por otros sino como algo determinado por ellos mismos, porque todos son igualmente competentes.

Basta una breve ojeada a los sistemas políticos existentes a lo largo de la historia, a los que llamamos democracias, para constatar que ese individuo no existe en la realidad. En efecto, para Bobbio también éste representa un ideal-límite, es una abstracción al igual que la misma idea de democracia de la cual constituye su fundamento ético, y en cuanto tal es por definición inalcanzable. La realidad debe conformarse, en consecuencia, con ser una mera aproximación a ese ideal.

La distancia que media entre la idea de democracia y las formas que la misma asume en la realidad, depende directamente del contenido que se le dé a esa idea. Entre más numerosos y más complejos sean los elementos que la caractericen, más lejana estará de los casos concretos. Esa es otra de las razones por las que Bobbio se pronuncia reiteradamente por una definición mínima de democracia, ya que ésta permite, eventualmente, una aproximación mayor de las democracias reales al ideal en el que se inspiran.

Es sabido que para Norberto Bobbio la democracia debe concebirse como “un método o un conjunto de reglas de procedimiento para la constitu-

ción del gobierno y para la formación de las decisiones políticas (es decir, de las decisiones vinculatorias para toda la sociedad)".⁷ Se trata de una serie de directrices que tienen que ver con las competencias y con los procedimientos (el *quién* y el *cómo*) establecidos para determinar la voluntad colectiva, que se traducen en la adopción de los principios del sufragio universal, o sea, de un otorgamiento del derecho-poder de decisión al mayor número posible de individuos (respondiendo al primer planteamiento), y de la regla de mayoría como instrumento para decidir (respondiendo al segundo).

Esos criterios *¿quién decide?* y *¿cómo se decide?*, que por cierto han sido los principales parámetros utilizados a lo largo de la historia del pensamiento político para clasificar las formas de gobierno, sin duda arrojan un significado limitado de democracia, pero precisamente por ello resulta ampliamente compatible.

Es sabido, y además reconocido por el propio Bobbio, que para llegar a plantear esa definición de democracia resultaron determinantes las reflexiones de Hans Kelsen sobre este tema. Bobbio no sólo fue un receptor e intérprete del pensamiento kelseniano en su faceta como filósofo del derecho,

⁷ Bobbio, N., voz "Democracia", *Dizionario di politica*, Mílan, TEA-UTET, 1990, p. 294.

sino que las ideas del autor de *La doctrina pura del derecho* resultaron determinantes en sus planteamientos como filósofo de la política.

La definición bobbiana de democracia no escapa a esa influencia; al contrario, probablemente constituye el punto de mayor confluencia entre el pensamiento de los dos autores, a tal grado que, creo, no sería equivocado afirmar que la teoría democrática de Bobbio constituye una reinterpretación y desarrollo de la que antes formuló Hans Kelsen.

Las convergencias entre los dos autores son notables. No me refiero únicamente a la adopción por parte de ambos de una definición procedural de la democracia (para Kelsen la democracia es aquella forma de gobierno en la cual los destinatarios de las normas —o de las decisiones colectivas, si se quiere— participan de alguna manera —directa o indirectamente— en el proceso de creación de esas normas), sino también en el carácter consensual que la inspira; es aquí en donde, si me permiten, quisiera detenerme con más detalle.

Para Hans Kelsen la idea de libertad resulta fundamental, e incluso definitoria del carácter de la democracia. De hecho, es justamente el posicionamiento que asumen las distintas formas de gobierno frente a la libertad de los gobernados el criterio que, según Kelsen, nos permite distinguir entre las democracias y las autocracias, y también juzgar a

las primeras como preferibles frente a las segundas (en lo cual la coincidencia de Bobbio es notable). Para el jurista austriaco las Constituciones pueden diferenciarse con base en el grado de actuación del principio de la libertad política y es éste, además, el que determina el valor de cada una de ellas.

El significado de la idea de libertad política debe ser buscado, en el pensamiento de Kelsen, en el sentido originario que reviste a dicho concepto y a las posteriores mutaciones a las que lógicamente se ve sometido. El sentido originario de la libertad debe ser buscado, sostiene este autor, en el instinto primario del individuo que lo coloca en contraposición con la sociedad. El sentido originario de la libertad corresponde a una naturaleza anárquica, antisocial y, en consecuencia, ilimitada. Aun sin aceptar explícitamente la teoría *pacticia* sobre el origen de la sociedad (a diferencia de Bobbio), Kelsen asume que esa idea originaria de libertad incompatible, por sus alcances ilimitados, con todo orden social, necesariamente tiene que sufrir una serie de modificaciones en sus alcances, de restricciones, para poder subsistir en un sistema de vida colectivo. Esas transformaciones, llamadas por Kelsen “mutaciones o metamorfosis de la idea de libertad”, se caracterizan por tres fases sucesivas en las que el ideal libertario originario se va restringiendo de manera natural. La primera fase consiste

en la transformación de la libertad originaria en libertad política, es decir, de la libertad meramente negativa que no veía ningún límite para la actuación del individuo, se pasa a un tipo de libertad más acotada, la “libertad política”, en la que ésta se transforma en algo plenamente compatible con la vida en sociedad (donde el elemento definitorio no es ya la posibilidad de que cada individuo haga lo que quiera, sino que todos ellos participen en el proceso de toma de las decisiones colectivas).

Las dos fases sucesivas se caracterizan por la necesaria adopción de dos principios: el de la regla de la mayoría y el de representación, que si bien significan una ulterior reducción de los alcances de la idea de libertad, también son los mejores remedios frente a la imposibilidad lógica de que persista la unanimidad en el momento de toma de las decisiones y de la participación directa de todos los individuos en ese momento en el contexto de las realidades nacionales que caracterizan a todos los Estados modernos. Esas transformaciones, no obstante, representan para Kelsen la única manera para permanecer lo más cerca posible de ese ideal, irrealizable, constituido por la libertad absoluta, sin ningún tipo de restricciones. La definición kelseniana de la libertad resultante de la serie de transformaciones a las que hemos aludido y gracias a la cual los individuos siguen siendo considerados como

individuos que se autodeterminan, a pesar de la inevitable heteronomía que caracteriza la vida en sociedad, coincide precisamente con el concepto de libertad positiva o política, es decir, de libertad como autonomía, que, como hemos ya visto, inspira la democracia ideal según Norberto Bobbio.

En Kelsen, el principio de mayoría, que es adoptado por la democracia precisamente ante la imposibilidad material de lograr la unanimidad, también está inspirado en la idea de libertad, ya que busca “que el ordenamiento social [léase las decisiones colectivas] estén de acuerdo con el mayor número posible de individuos y en desacuerdo con el menor número de éstos”.⁸ Por otro lado, la justificación de ese principio reside en el hecho de que, descartada la unanimidad como mecanismo para decidir, lógicamente hay sólo dos alternativas: o decide la mayoría o decide la minoría. Esa disyuntiva plantea: o se sacrifica la libertad de los menos para garantizar la libertad de los más, o se sacrifica la libertad de los más para garantizar la libertad de los menos. Kelsen no duda: la única alternativa democrática es la que busca maximizar la libertad y, en consecuencia, sólo es viable la regla de mayoría.

⁸ Kelsen, H., “I fondamenti della democrazia”, *La democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1984, p. 232.

Ahora bien, si existe una regla de la mayoría, según la cual es ésta quien decide, lógicamente —sostiene Kelsen— debe existir una mayoría y, en consecuencia, también una minoría. No obstante, resultaría contradictorio con la lógica del juego democrático que la regla de la mayoría sirviera para fundar un dominio absoluto e incontrastado de ésta sobre la (o las) minoría(s). La lógica intrínseca de un sistema que, como la democracia, busca maximizar la libertad política de los gobernados impone ciertos límites a la capacidad de decisión de la mayoría, límites que pueden expresarse en una serie de reglas para la minoría. La primera de ellas, como señala explícitamente Kelsen, es que la minoría tiene derecho a existir (independientemente de que la mayoría pretenda otra cosa). La segunda, intrínseca —al igual que la tercera— en la obra de Kelsen, es que la minoría debe tener la posibilidad real de convertirse, a su vez, en mayoría y, por ello, se impone que la renovación del órgano en el que se toman las decisiones sea periódica. La tercera, y tal vez la más importante de todas, ya que de ésta se desprende lo que Kelsen designa *la esencia de la democracia*, consiste en que la minoría debe tener el derecho de ser tomada en cuenta, es decir, debe poder tener alguna participación en el proceso de toma de decisiones.

De hecho, esa participación es la que permite, a través de la lógica parlamentaria que caracteriza el mismo proceso decisional democrático, la interacción de la minoría en la discusión, negociación y, finalmente, aprobación de las medidas que van a vincular a todos. Se trata pues de una *tendencia al compromiso* que revela el espíritu *pacticio*, consensual, que encarnan las propias reglas de la democracia.

Bobbio no es ajeno a esa consideración, aunque él deduce ese carácter *pacticio* de la democracia a través de un razonamiento distinto al de Kelsen. Para Bobbio es la propia complejidad de la sociedad pluralista, que subyace a los gobiernos democráticos, la que implica que muchas de las decisiones colectivas, agregaría, las más importantes, “son tomadas mediante negociaciones que terminan en acuerdos, en las que en conclusión el contrato social ya no es una hipótesis racional, sino un instrumento de gobierno que se utiliza continuamente”.⁹

La idea jusnaturalista del contrato social es puesta por Bobbio en la base de la democracia (en efecto, señala que “idealmente la forma de gobierno democrático nace del acuerdo de cada uno con todos lo demás, es decir, del *pactum societatis*”¹⁰)

⁹ Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 141.

¹⁰ *Op. cit.*, nota anterior, p. 109.

y la convierte en su mecanismo para tomar las decisiones sociales más relevantes, lo que se traduce, finalmente, en un proceso pacífico de resolución de los conflictos a través del consenso libre.¹¹

En las democracias reales del mundo actual, parece haber, recientemente, un distanciamiento cada vez mayor respecto del ideal democrático, pero ello no se debe, me parece, a que éste sea cada vez más inalcanzable, sino a que existe una tendencia reciente de los regímenes democráticos a alejarse paulatina y gradualmente de aquel ideal. Las advertencias de Michelangelo Bovero sobre la difusión de la kakistocracia¹² (el “gobierno de los peores”) como degeneración de la democracia, parecen confirmarse día con día en un número creciente de realidades políticas. Ahora bien, éste es un fenómeno que se ha presentado con mayor claridad, paradigmáticamente, en aquellos países con una larga tradición democrática, como si éstos se hubieran “cansado” de la democracia. Es notorio, en ese sentido, la generalizada “vuelta a la derecha” de las principales democracias europeas, pero todavía lo es más el palpable crecimiento de una derecha anti-democrática, plebiscitaria (lo cual no necesaria-

¹¹ *Ibidem*, p. 12.

¹² Cfr. Bovero, M., *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 127 y ss.

mente implica, como podría suponerse, un reforzamiento del principio democrático sino, como lo muestra la obra de Carl Schmitt, todo lo contrario), discriminatoria, racista, separatista y ultranacionalista, en las “democracias consolidadas” del viejo continente.

En América Latina, por otra parte, podemos afirmar, siempre haciendo una generalización, que la democracia es un fenómeno relativamente reciente, a tal grado que parecería, en ocasiones, que no acabamos de entender exactamente qué cosa es ni cómo funciona. A diferencia de Europa, la democracia en América Latina ha tenido que hacer las cuentas con una serie de realidades y de necesidades políticas y sociales completamente diferentes. En nuestros países esas condiciones políticas y sociales le han impuesto con frecuencia a la democracia tareas que, por su propia naturaleza, difícilmente puede resolver. Así, por ejemplo, la democracia no es, por definición, el remedio para la enorme pobreza y marginación en la que vive una importante parte de la población latinoamericana. Sin duda este fenómeno, el de la enorme desigualdad social, constituye uno de los principales impedimentos para el correcto funcionamiento de la democracia (ya Tocqueville había advertido en la igualdad de las condiciones imperante en los Esta-

dos Unidos de inicios del siglo XIX, la razón material que facilitó la instauración de la democracia en ese país); de hecho la existencia de una cierta igualdad en las condiciones materiales mínimas de manera tal que puedan ser satisfechas las necesidades y los intereses vitales de todos los individuos constituye una precondición de la democracia, indispensable para su buen funcionamiento. Pero ese no es un problema que resuelva la democracia en sí —insisto se trata de una condición, no de una consecuencia necesaria de la democracia—, a menos que se constituya un partido político cuyo programa contemple precisamente enfrentar el problema de las desigualdades sociales y, además, éste logre, a través de las reglas procedimentales de la democracia, el consenso de la mayoría.

Los enormes retos que plantea el subdesarrollo y la constante tentación de soluciones autoritarias son, con gran probabilidad, los principales peligros para las democracias latinoamericanas. Por un lado, me refiero a la precaria situación de las economías de nuestros países, misma que mantiene constantemente a las finanzas públicas en el filo de la navaja y bajo el riesgo permanente de las crisis económicas, tan recurrentes que se han vuelto casi una costumbre; por otro lado, pienso en los reiterados casos en los que gobiernos autoritarios fundán-

dose en la popularidad de sus líderes y disfrazados bajo el manto del populismo, aprovechan los anhelos de cambio para concentrar el poder.

No es casual que en las últimas décadas, justamente cuando se difundía la democracia en todo el continente, haya surgido de manera paralela y se hayan propagado con una gran fuerza y rapidez las voces que clamaban por lograr la *gobernabilidad* de nuestros regímenes políticos. Hoy en día, cuando la democracia, mal que bien, se ha asentado en América Latina, lograr la gobernabilidad parece haberse convertido en la nueva prioridad, en el reto político por alcanzar. No hay país que escape a esa demanda, piénsese en Argentina, con su alucinante crisis económica y política actual; en Brasil, donde desde hace casi un lustro viven una etapa de severa recesión; en los recientes eventos políticos y sociales en Venezuela; en México, en donde, desde que en el año 2000 finalmente se dio una alternancia en el poder, estamos enfrascados en la discusión de cómo reformar al Estado para lograr condiciones de gobernabilidad ante el fenómeno del gobierno dividido; en el propio Perú, en donde el “cambio” hoy busca traducirse en condiciones estables y viables de gobierno. Es precisamente en ese aspecto, es decir, en el anhelo por lograr condiciones de estabilidad y de capacidad de los gobiernos para en-

frentar los problemas comunes a nuestras realidades, en donde, paradójicamente, reside el principal peligro de las democracias latinoamericanas.

En efecto, una constante de los endebles sistemas democráticos latinoamericanos ha sido la demanda, cada vez más generalizada, de propiciar un reforzamiento de las facultades de los poderes ejecutivos y del establecimiento de mecanismos que generen gobernabilidad.

A mi juicio, esa demanda conlleva una serie de peligrosísimos riesgos intrínsecos que me hacen pensar, aterrorizado, en la análoga situación del consenso que los ciudadanos norteamericanos han manifestado, a raíz de los trágicos eventos del 11 de septiembre de 2001, respecto de la medida adoptada por su gobierno de suprimir una serie de derechos civiles fundamentales, para enfrentar su cruzada en contra del terrorismo.

En otras palabras, pensar en meros términos de gobernabilidad, sin atender a las eventuales implicaciones que ello tendría sobre la calidad democrática de un sistema político, puede convertirse en un costosísimo y tal vez irreparable daño en el funcionamiento de la democracia y, eventualmente, hacerla degenerar hacia una mera apariencia. Ello impone como algo necesario, creo, hacer una serie de consideraciones en torno a la relación que me-

dia entre los conceptos de gobernabilidad y democracia.¹³

La memoria histórica suele ser muy breve, pero no debemos olvidar los objetivos y las razones que dieron origen al concepto “gobernabilidad”. Éste fue acuñado y difundido hacia mediados de los años setenta a raíz de un estudio colectivo que pretendía dar respuesta a la situación de “sobrecarga” (*overloading*) de demandas que caracterizaba a los países occidentales y que ponía en jaque la capacidad de respuesta de los gobiernos que, consecuentemente, entraban en una grave crisis de legitimidad.¹⁴ La idea de gobernabilidad nace, pues, como contraposición al “Estado de bienestar” (o “Estado social”) que caracterizó a los sistemas democráticos de la posguerra.

Lógica y conceptualmente, un Estado “gobernable”, es decir, aquel en el que la capacidad de tomar decisiones se caracteriza por un alto grado de rapidez, eficiencia y eficacia, se contrapone a un Estado en el que las decisiones deben pasar por

¹³ Cfr., al respecto, Córdova, L., “Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad. Una visión de conjunto”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 58, núm. 4, octubre-diciembre de 1996, pp. 3-35.

¹⁴ Cfr. Crozier, M. et. al., *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press, 1975.

lentos, complicados y deficientes sistemas de discusión y de deliberación como aquellos que, se sostiene, caracterizan a los sistemas parlamentarios.

Inevitablemente, todos los defensores a ultranza de un “gobierno gobernable” se inclinan por un sistema que otorga amplias facultades decisionales (y también discrecionales) al(a los) titular(es) del gobierno. Por el contrario, los defensores de un gobierno democrático prefieren que las decisiones pasen por el filtro de la discusión parlamentaria y del control jurisdiccional, lo que inevitablemente se traduce en una mayor lentitud y complicación del proceso decisional.

Desde un plano conceptual, un sistema plenamente democrático y plenamente gobernable se plantea, de este modo, como una contradicción; son los dos extremos opuestos del instrumento de medición de la democraticidad del cual hablamos antes. En efecto, aparentemente no hay sistema más gobernable que la forma de gobierno opuesta a la democracia: autocracia (entendiendo a la gobernabilidad como ha sido tradicionalmente concebida —empezando por los autores del término—, o sea, como la capacidad para tomar decisiones de manera rápida, eficiente y eficaz). Como conceptos puros, democracia y gobernabilidad son excluyentes, lo que no quiere decir que no sean conciliables, pero su conjugación implica, necesariamente, una

mediación entre ambos. Para decirlo en otras palabras: a mayor gobernabilidad, menor democracia; a mayor democracia, menor gobernabilidad.¹⁵ Cuál es el punto ideal, nadie puede afirmarlo tajantemente, pues se trata de una determinación condicionada por las características y las necesidades prioritarias en cada caso concreto. Habrá países que requieren privilegiar la gobernabilidad, lo que implicará una disminución en su calidad democrática. Habrá otros países cuya prioridad es la democratización de su sistema político, lo que los llevará a privilegiar ese aspecto en detrimento de su gobernabilidad. Los equilibrios entre ambos puntos, insistido, variarán caso por caso.

Este aspecto es sumamente importante de manera particular en la discusión en torno a la democracia y a los cambios institucionales que constantemente se proponen en los países latinoamericanos (aunque es un discurso que vale en general para todos las democracias reales). En América Latina nos encontramos en una endeble e inestable fase de consolidación de nuestras democracias que han sido el producto de largas mediaciones, negociaciones y búsqueda de consensos. Pensar hoy sólo en términos de gobernabilidad puede revocar los logros democráticos alcanzados.

¹⁵ *Cfr.* Córdova, L., *op. cit.*, nota 13, pp. 27 y ss.

Nadie pretende, y no es mi intención, dar pie a un sistema democrático sin un mínimo de gobernabilidad. Sería suicida sacrificar, sin más, los instrumentos necesarios para permitir un nivel adecuado de eficacia en el proceso de toma de decisiones. Una democracia ingobernable no tiene sentido; no sirve para nada y es insostenible. Se trata de lograr una armonía entre ambos conceptos, una —llamémosle así— “democracia gobernable”.

Para comprender el concepto de democracia gobernable, resulta indispensable retomar el carácter *pacticio* de la misma que, como hemos visto, le atribuyen tanto Kelsen como Bobbio y que el primero llega a considerar, incluso, como la *esencia de la democracia*.

La democracia no significa dominio de la mayoría y exclusión de la minoría, sino interacción e influencia recíproca entre ambas. La tendencia hacia el compromiso del cual habla Kelsen, o el continuo replanteamiento del contrato social mencionado por Bobbio, no son otra cosa sino la adopción de decisiones (de las grandes decisiones nacionales) como resultado de una inclusión de todas las tendencias políticas de la sociedad. Una decisión democrática, desde este punto de vista, es el producto de la inclusión y no de la exclusión de todas las partes en el proceso decisional, de la libre discu-

sión, de la ponderación y, de ser posible, de los acuerdos.

Negociar, llegar a compromisos, generar acuerdos, que es la esencia de la democracia, es también la clave que puede servirnos para determinar la idea de “democracia gobernable” que hemos planteado. La gobernabilidad de una democracia no depende tanto de la rapidez y de la capacidad de imponer eficazmente la decisiones desde el gobierno, sino de lograr los consensos suficientes, a través de la discusión abierta, franca, y de la negociación, que permitan que la decisión cuente con el mayor número de adhesiones.

La gobernabilidad de un sistema democrático se traduce, así, no en el establecimiento de mecanismos que permitan a los gobiernos una rápida, eficaz y eficiente toma de decisiones frente a un Parlamento hostil o frente a una situación de crisis política, económica y social, lo que se traduciría inevitablemente en una merma del grado de democracia de esos sistemas; sino en el establecimiento de mecanismos que favorezcan el compromiso entre los distintos actores políticos y sociales que participan en la toma de las decisiones colectivas.

No creo que se trate de algo irrealizable. Hay diversos ejemplos que dan prueba de ello. Lo que sí implicaría es una profunda revisión de lo que tradi-

cionalmente ha significado la idea de gobernabilidad. En efecto, si bien una decisión concertada, pactada, desde el mero punto de vista de la rapidez, de la eficacia y de la eficiencia, resultaría mucho más complicada, a la larga, creo que sería mucho más estable y redituable porque estaría revestida de ese formidable factor de legitimación que inventó el jusnaturalismo moderno: el consenso.

Estas breves reflexiones en torno a la relación que media entre los conceptos de gobernabilidad y democracia no pretenden ser una receta para los actores políticos y sociales latinoamericanos, sino simplemente una advertencia frente a los riesgos que se corren al pensar, sin más, en la rapidez, la eficacia y la eficiencia. A la larga, esos objetivos pueden traducirse no sólo en algo que nos alejaría irremediablemente de la idea de democracia, sino también, paradójicamente, constituyen la vía menos apropiada para lograr el tan ansiado equilibrio entre democracia y gobernabilidad que, abrevando de las ideas de Kelsen y de Bobbio, conjugo en lo que he llamado “democracia gobernable”.