

III. Gobernabilidad y democracia	37
a) <i>Las tensiones “internas” de la gobernabilidad democrática</i>	39
b) <i>Las limitaciones “externas” de la gobernabilidad democrática</i>	42
c) <i>Gobernabilidad y democracia en las sociedades complejas</i>	44

III. Gobernabilidad y democracia

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

- los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta;
- el procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría;
- y están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados presentar y/o elegir opciones políticas defini-

das sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.²²

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

²²Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia* (1984), FCE, México, 1986, pp. 14 y 15.

Desde el lado positivo, como se sabe, los argumentos en favor de la gobernabilidad de las democracias pueden ser fundados en la triple consideración de los factores de “legitimidad”, “eficacia” y “estabilidad”, a los que ya hemos hecho referencia. En principio, el gobierno democrático es el único capaz de generar una arraigada legitimidad social con base en el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre individuos y grupos. Por otra parte, una sociedad crecientemente plural, diferenciada y compleja, no puede ser gobernada de manera eficiente desde un sistema político centralizado y autoritario; por el contrario, sólo en un marco democrático es posible articular y encauzar organizadamente las iniciativas de la sociedad, en la medida en que los diversos grupos de interés implicados en una cuestión específica pueden reconocer y procesar aceleradamente el caudal de información necesario para actuar en consecuencia. Finalmente, las democracias se nos presentan, en el largo plazo, como regímenes intrínsecamente más estables que sus pares autoritarios; si bien éstos pare-

cen ser capaces de imponer el orden político en el corto plazo —reprimiendo las demandas de la oposición—, es claro que generan profundas tensiones en los sectores afectados, cuya presión acumulada puede dar origen a explosiones violentas, difícilmente controlables. Asimismo, la arbitrariedad en la toma de decisiones, inherente a regímenes autoritarios, impide a los actores políticos, sociales y económicos, tomar decisiones de largo aliento, por el temor a que las reglas aprobadas en una ocasión dejen de cumplirse en otra.

Ahora bien, mientras que las virtudes de la democracia para gobernar sociedades complejas han sido generalmente reconocidas, el lado “negativo” de la relación ha recibido un tratamiento desigual. Desde esta perspectiva, dos problemas en particular han preocupado a los estudiosos de la cuestión: uno de ellos señala las “tensiones internas”, en el sentido de que la operación de las reglas de juego democráticas puede generar problemas de gobernabilidad; el otro apunta a las “limitaciones externas”, y destaca que esas re-

glas, aun funcionando plenamente, son insuficientes para garantizar un grado de gobierno adecuado.

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

a) Las tensiones “internas” de la gobernabilidad democrática. Norberto Bobbio ha resumido el argumento básico de quienes subrayan las tensiones internas entre gobernabilidad y democracia. Según él, el fenómeno de la sobrecarga (más demandas

das al gobierno que respuestas) sería el caso característico de las democracias por dos razones distintas, pero convergentes en el mismo resultado:

Por un lado, los institutos que el régimen democrático heredó del Estado liberal... (libertad de reunión, de opinión, de organización de grupos, etc.)... facilitan por parte de los individuos y grupos peticiones a los poderes públicos que pretenden ser satisfechas en el menor tiempo posible, bajo la amenaza de disminuir el consenso... Por otro lado, los procedimientos dispuestos por un sistema democrático para tomar decisiones colectivas, o que deberían dar respuestas a las demandas generadas por la sociedad civil, son tales que frenan y a veces hacen inútiles —mediante el juego de vetos cruzados— la toma de decisiones.²³

Como el argumento es complejo conviene descomponerlo en dos partes. Por lo pronto, la primera parte del razonamiento debe ser esclarecida para no caer en un error de sentido común, según el cual las sociedades

²³ Cfr. Norberto Bobbio, “Democracia e in gobernabilidad”, en *Liberalismo y Democracia* (1985), FCE, México, 1991, p. 104. El parentesis es mío.

democráticas serían, por sí mismas, más conflictivas que las autoritarias. En rigor, lo que ocurre es que la lógica del conflicto social funciona de manera diferente en los dos tipos de regímenes. En el caso de las democracias, existe una relación entre mayor circulación de información, mayores posibilidades de organización de los ciudadanos y grupos, y menores “costos” (políticos y/o personales) en la expresión del reclamo. Así, mientras que la información sobre los problemas, la organización de las demandas y la expresión del conflicto son facilitadas por las instituciones democráticas, en los regímenes autoritarios opera la lógica inversa. En ellos la información circula de manera restringida y desigual, la organización está prohibida o controlada por el aparato estatal y la expresión del conflicto está impedida de realizarse, o sus costos —en términos de seguridad personal— son muy altos (una huelga puede ser reprimida violentamente o una manifestación castigada con la cárcel). El resultado de esta represión de las demandas, por lo general, puede desembocar en la acumulación de tensiones sociales hasta extremos en los

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

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

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

Si bien el argumento referido por Bobbio se aplica originalmente al caso de la “democracia representativa”, es posible extenderlo con más razón al caso de la “democracia directa” —en la que todas las decisiones deberían ser tomadas mediante la participación de la ciudadanía—, o al caso de la llamada “democracia social” —en la que el conjunto de reglas de decisión democrática, tal como aparecen en nuestra definición mínima, es extendido a campos sociales e instituciones específicas: la empresa o la universidad, por ejemplo.²⁴

²⁴ Como bien lo hacen notar autores como Norberto Bobbio y Giovanni Sartori, no debe

Como se sabe, existe un amplio consenso respecto a la afirmación de que la democracia directa sólo es practicable en pequeñas comunidades, y que su aplicación a sociedades complejas y de gran escala es materialmente imposible. Esto último, sin embargo, no impide que algunos instrumentos propios de la democracia directa (plebiscito, referéndum o iniciativa popular, por ejemplo) se utilicen para complementar y enriquecer las instituciones de la democracia representativa. Respecto a la extensión de la democracia a otros ámbitos de la vida social valen consideraciones análogas: es necesario alcanzar un equilibrio adecuado entre el incremento de la participación ciudadana, que no ha de limitarse al voto, y la eficacia en la toma de decisiones, desarrollando mecanismos que reduzcan los perjuicios ocasionados por una excesiva difusión del poder y que agilicen el proceso de toma de decisiones.

confundirse el concepto de “democracia social”, tal como ha sido definido, con el de “igualdad” en las condiciones sociales; en todos los casos la democracia hace siempre referencia a un conjunto de reglas y procedimientos para la toma de decisiones.

b) Las limitaciones “externas” de la gobernabilidad democrática. Si las tensiones internas de la gobernabilidad democrática se alimentan del funcionamiento de las propias instituciones de la democracia, las limitaciones externas, en cambio, se originan en las dificultades de esta última para integrar los diferentes centros de interés y de poder en una sociedad compleja. La democracia decimonónica, nacida del contractualismo de los siglos XVII y XVIII, de la economía política y de la filosofía utilitarista, consideró siempre que las unidades últimas de la sociedad política eran los individuos, formalmente libres e iguales, y que entre éstos y el Estado ningún grupo, clase, etnia o corporación podía sobreponerse, salvo los partidos políticos. Norberto Bobbio ha llamado a este principio la promesa incumplida del “gobierno de los ciudadanos”.

Se trata de una promesa incumplida en la medida en que el ideal del gobierno de los ciudadanos ha debido enfrentarse con el dato obvio de la creciente diferenciación y complejidad social, esto es, con el

surgimiento de intereses organizados en estructuras de representación autónomas, con la emergencia de nuevos movimientos sociales reacios a quedar encuadrados en los límites de las representaciones partidarias, e incluso con un renovado perfil de ciudadanos independientes que oscilan entre la participación activa y el desencanto por la política. De este modo, el régimen democrático se ha encontrado tanto con la dificultad de unificar la diversidad de intereses sociales con base en el “interés público” de la ciudadanía (en rigor, no hay una única ciudadanía, sino múltiples ciudadanos), como con el desafío de articular las diferentes modalidades de representación de intereses, con los cauces de las organizaciones y mecanismos políticos tradicionales. Cabe hacer notar que este tipo de crítica no impugna el papel de los partidos políticos o del Congreso. Lo que señala, más bien, es que estos espacios de representación y toma de decisiones, aun en su evidente necesidad, no alcanzan a integrar las diferencias provenientes, por ejemplo, de los intereses económicos de los empresarios, o la defensa de condi-

ciones de trabajo por parte de las organizaciones sindicales.

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

más excluyente e íntimo de relación cara a cara entre empresarios y gobierno.

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

política estructuralmente orientadas a acoger intereses relativamente estables, con una base territorial, profesional o social definida".²⁵

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

c) *Gobernabilidad y democracia en las sociedades complejas*. Frente al retroceso general de los gobiernos autoritarios en América Latina, o ante la caída de los regímenes totalitarios de Europa del Este, los desafíos a la gobernabilidad de las democracias no provienen ya de la existencia de sistemas políticos al-

ternativos, sino de la necesidad de corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia, con el fin de superar algunos problemas inherentes a su propio funcionamiento, y complementar sus mecanismos de representación y agregación de intereses, con el objeto de superar sus limitaciones "externas".

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

²⁵ Giacomo Marramao, "Palabra clave 'metapolítica': más allá de los esquemas binarios acción/sistema y comunicación/estrategia", en Palacios, X. y Jarauta, F. (comps.), *Razón, Ética y Política. El Conflicto de las Sociedades Modernas*, Anthropos, Barcelona, 1989, pp. 60 y 61.

cuando entre decisiones rápidas, que no deberían pasar por el dilatado trámite de la consulta múltiple para garantizar su impacto eficaz, y aquellas decisiones que requieren de la deliberación participativa de los actores potencialmente involucrados.

Pero también es necesario que las instituciones clásicas de la democracia representativa sean “complementadas” con una serie de esquemas de agregación de intereses, de mecanismos de toma de decisiones, de acuerdos y pactos que doten al gobierno, a los grupos estratégicos y a los propios ciudadanos, de instrumentos eficaces y legítimos de intervención política en los problemas de la sociedad. Si bien en cualquier sociedad compleja un sistema de partidos fuerte, competitivo, estable —es decir, el corazón indispensable de toda democracia— es una vía insoslayable de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, no debe creerse que la existencia de ese sistema de partidos basta por sí solo para garantizar niveles adecuados de gobernabilidad. Naturalmente, tampoco vale lo contrario, es decir, gobernar privilegiando los factores reales de poder (cor-

poraciones, empresarios, sindicatos, etc.), a espaldas de una ciudadanía que muestra crecientes niveles de activación, de capacidad organizativa y eventualmente, de veto decisional. Por tal razón, es necesario hallar una combinación entre un sistema de partidos fuertes, representativos y con orientaciones programáticas —y no meramente reivindicativas—, y un conjunto de acuerdos y canales de comunicación en otros ámbitos de la vida social que trasciendan el marco específico de las instituciones “clásicas” de la democracia.

De este modo, al pensar en las condiciones para una adecuada “gobernabilidad democrática”, es preciso entender que las instituciones propias de la democracia representativa —partidos, división de poderes, elecciones— constituyen una porción del problema de la gobernabilidad, pero no bastan para garantizarla. No sólo por el hecho de que en las sociedades complejas interactúan actores diversos en ámbitos políticos cada vez más diferenciados, sino también porque elementos como el manejo eficaz de la economía o la promoción del bienestar trascienden, por

fuerza, la vigencia de las instituciones democráticas en cuanto tales.

A nuestro juicio, el logro de una adecuada gobernabilidad se basa en *una serie de acuerdos básicos* entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas de gobierno; cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, hablaremos de la conformación de un “paradigma de gobernabilidad”. La conformación de este paradigma, por cierto, no excluye la existencia de conflictos o desacuerdos de diversa naturaleza, pero lo que importa destacar es que los conflictos y diferencias políticas tienen un carácter más acotado, en la medida que ocurren en el marco de acuerdos básicos.

Esos acuerdos han de darse en tres niveles distintos, a saber: el nivel de la cultura política, el nivel de las instituciones y el nivel de las políticas públicas. En el primer caso encontramos una compleja amalgama de ideas y valores que llamaremos “modelos de orientación política.” En el segun-

do nivel tenemos algo que podríamos llamar “fórmulas institucionales”, es decir, mecanismos operativos para la agregación de intereses y la toma de decisiones. Finalmente, nos encontramos con la estructura del Estado, las políticas y los paquetes de políticas públicas. Para simplificar el asunto supondremos que cada nivel atraviesa tres campos de acción gubernamental; esos campos son el político, el económico y el social. El cuadro que aparece en la página siguiente trata de ilustrar, de manera simplificada, los elementos principales de lo que hemos denominado un “paradigma de gobernabilidad”

En el nivel de *los modelos de orientación política* esperamos encontrar un conjunto básico de ideas, valores y percepciones articulado mediante un discurso capaz de producir “legitimidad” para el régimen democrático. Este es el ámbito propio de la cultura política, de los fines y las orientaciones de la acción, de los principios y valores que conforman las grandes líneas directrices por las que discurre la sociedad. En la medida en que los principios y valores de la democracia configuren el

Campos de acción gubernamental

Niveles de análisis	Campo político	Campo económico	Campo social
Modelos de orientación política	Acuerdos en torno a los principios y valores que sustentan el régimen político	Acuerdos en torno al modelo de desarrollo económico	Acuerdos en torno al modelo social
Fórmulas institucionales	Acuerdo sobre: <ul style="list-style-type: none"> • sistema de partidos • sistema electoral • ingeniería institucional 	Pactos para conformar coaliciones estables de interés	Redes de comunicación entre el gobierno y los movimientos sociales, organizaciones civiles, etc.
Paquetes de políticas	Acuerdos sobre: <ul style="list-style-type: none"> • relaciones Estado y partidos • centro y periferia • Parlamento y Ejecutivo, etc. 	Acuerdo amplio sobre políticas económicas estratégicas	Consensos sobre la aplicación de políticas sociales

régimen político, sustenten las diversas fórmulas de toma de decisiones y animen las políticas públicas, estaremos en presencia de un “paradigma de gobernabilidad democrática”. En este punto corresponde destacar la importancia de las ideas y valores en la conformación de las orientaciones de la sociedad. Por un lado, en el mediano

plazo, sin un acuerdo básico sobre un cúmulo legitimado de ideas y valores, no es posible integrar las acciones de las élites dirigentes, los grupos estratégicos y una mayoría ciudadana; y sin ello no habrá un proyecto de país previsible y consensuado. Por otra parte, en el largo plazo, un orden social y político sólo se estabiliza si consigue

amalgamar cierto sistema de creencias y de valores arraigados.

En el nivel de las *fórmulas institucionales*, en cambio, nos encontramos con dispositivos y mecanismos que permiten llevar a un terreno concreto las orientaciones generales de la cultura política de una sociedad. En este caso se establecen un conjunto de reglas para la toma de decisiones que son evaluadas según criterios de “estabilidad”; son reglas de operación e intercambio en el interior y entre los distintos ámbitos de la sociedad. Para el caso del régimen político la fórmula básica es un sistema de partidos estables enmarcados en un sistema electoral que favorezca una adecuada representatividad. Pero este tipo de fórmula institucional podría ser complementado con otros espacios de negociación de intereses (entre trabajadores y empresarios, por ejemplo) y de representación social (para comunidades étnicas u organizaciones ciudadanas independientes), de modo de dotar a las democracias de múltiples canales de vinculación entre el sistema político y la sociedad.

Finalmente, en el nivel de las *políticas públicas*, encontramos los cursos de acción específicos capaces de realizar las orientaciones, los principios y valores de un paradigma de gobernabilidad. Dichas políticas habrán de ser juzgadas mediante criterios generales de eficacia/eficiencia, aunque sus contenidos variarán necesariamente entre los distintos países y situaciones. La vigencia de un “paradigma de gobernabilidad” define el caso típico en el que las diferencias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, adquieren rangos de variación tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, como ya mencionamos con anterioridad, esta situación de gobernabilidad “normal” no significa que no haya conflictos o diferencias entre grupos, pero lo que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas e integradas en el marco de acuerdos más generales sobre las líneas fundamentales de la acción de gobierno.

Dos ejemplos quizás nos ayuden a comprender que la existencia de acuerdos básicos entre las élites di-

rigentes, grupos y ciudadanos, puede convivir con el surgimiento de conflictos “verticales” (entre diversos niveles de un mismo campo) u “horizontales” (entre diferentes campos) en el interior del paradigma de gobernabilidad vigente. En el primer caso, un acuerdo básico sobre las líneas generales del modelo económico (cuyas coordenadas mínimas son la modalidad de integración a la economía mundial y la relación entre Estado y mercado), puede dar lugar a notorias diferencias en el último nivel, es decir, el de las políticas específicas: algunos sectores exigirán un tipo de cambio alto, y otros bajo; algunos solicitarán una política industrial activa, mientras que otros

grupos preferirán una menor intervención del Estado, etc. Sea como fuere, el acuerdo básico ofrece siempre una amplio campo para que emerjan diferencias y conflictos acautados. El segundo caso, el de los conflictos “horizontales”, es más problemático, en la medida en que el funcionamiento normal de la economía puede dar lugar, por ejemplo, a un creciente desempleo, y con esto, a una situación de inseguridad e inestabilidad social, perjudiciales para la marcha de la democracia. En este tipo de ejemplos, el grado del conflicto determinará que se enciendan luces “amarillas” o “rojas” para indicar el surgimiento de un déficit de gobernabilidad.