

GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO*

SUMARIO: I. *Punto de partida*. II. *Gobernabilidad y neoliberalismo. Los orígenes*. III. *El concepto de democracia y la importancia de la inclusión*. IV. *Democraticidad y gobernabilidad*. V. *Comentario final*. VI. *Bibliografía*.

I. PUNTO DE PARTIDA

Buscar condiciones que mejoren la eficacia y la eficiencia de las decisiones gubernamentales no es un fenómeno exclusivo ni de las democracias consolidadas ni de los sistemas democráticos de reciente cuño. Constituye una tendencia generalizada, transversal a todas las sociedades democráticas del mundo, que se intensifica ante el debilitamiento del crecimiento económico, la creciente desigualdad y el aumento en los niveles de insatisfacción con los gobiernos surgidos de las urnas.

A la luz de esa tendencia, el concepto de gobernabilidad se ha venido imponiendo en el campo de los análisis políticos predominantes, y cada vez se usa más incluso para evaluar las contribuciones de los sistemas electorales a la convivencia democrática. De ahí que desde hace algunas décadas, una buena parte de los estudiosos de las instituciones y de la política se han enfocado a reflexionar sobre las formas más propicias para generar gobiernos capaces de hacer frente a los nuevos desafíos de la modernidad.¹ Tal

* Presidente en el Instituto Nacional Electoral.

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, Matew Shugart y John Carey, así como Juan Linz. Cfr. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; Matew Shugart y Carey, John *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992; Linz, Juan, “Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza”, en *idem*, y Valenzuela, Arturo, *Il fallimento del presidenzialismo*, Bolinia, Il Mulino, 1995 [ed. original: *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, The Johns Hopkins

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 de satisfactores que se encuentran fuera de la esfera electoral.

Ante la complejidad del contexto en el que se ha recreado la democracia en nuestros países, se ha presentado 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 ahí que sea necesario buscar la precisión conceptual y regresar a las aportaciones de teóricos como Michelangelo Bovero, que han centrado su atención en los fenómenos que afectan a la convivencia democrática en los últimos veinticinco años.

Conceptos como autocracia electiva, *kakistocracia*, *pleonocracia*, *duopoliteia* (es decir, la República de los siervos contentos), son construcciones conceptuales boverianas que encarnan síntomas de la degeneración de la democracia en la actualidad, y que han sido producto del análisis de la realidad política italiana del último cuarto de siglo que, como Bovero gusta de decir, es como un laboratorio de Frankenstein que ha generado algunos de los peores experimentos antidemocráticos. Pero, al mismo tiempo, es el mismo espacio en el que la teoría política ha generado algunas de las aportaciones más importantes a la construcción del mundo político moderno.

Mi intención en este texto no es hacer un análisis de los conceptos boberianos *per se*. No pretendo hacer una glosa de estos conceptos, sino más bien aprovechar estas expresiones de degeneración democrática acuñadas por Michelangelo para plantear en qué contexto es viable hablar de gobernabilidad democrática. Para ello, primero haré una síntesis del concepto de gobernabilidad, para ubicar su origen y los propósitos que persiguió desde su concepción; en seguida, haré un repaso somero del concepto de democracia, para clarificar las características de este concepto, y finalmente plantearé el contexto en el que la asociación de los conceptos de gobernabilidad y democracia pueden aplicarse sin caer en imprecisiones o tergiversaciones, desde un enfoque conceptual boveriano.

II. GOBERNABILIDAD Y NEOLIBERALISMO. LOS ORÍGENES

Numerosos estudios de “ingeniería constitucional” han abordado el tema de la gobernabilidad exclusivamente desde la perspectiva de las modificacio-

University Press, Baltimore-Londres, 1994] este último tuvo una larga secuela de discusiones y participantes.

nes institucionales que son necesarias para lograr un Estado más eficaz, sin reflexionar sobre los impactos que dichas modificaciones podrían tener en la calidad de un sistema democrático. 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. Esa tendencia ha terminado por impactar el imaginario colectivo, el sentir de la “gente de a pie”, y ha dejado de ser un problema de cubículo universitario para convertirse en un tema 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 inevitable plantear una revisión conceptual de las ideas de democracia y de gobernabilidad para entender las verdaderas implicaciones de vincular ambos conceptos, y rescatarlas del abuso y del manoseo del que han sido objeto.

Como hemos señalado, 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 puedan lograr buenas condiciones de gobernabilidad.

De acuerdo con Norberto Bobbio, el concepto de gobernabilidad nace del reporte sobre la gobernabilidad de las democracias que encargó la Comisión Trilateral a tres politólogos distinguidos: Samuel Huntington, Michel Crozier y Joji Watanuki. Sin embargo, considero que ése no es el punto de partida de dicho concepto, sino el corolario de un debate que surge allá en los años treinta en el llamado Coloquio Lippmann en 1938.

Tal coloquio, como lo ha señalado Fernando Escalante en una conferencia organizada recientemente en el INE, puede considerarse como el acta de nacimiento del neoliberalismo, y como lo explica ampliamente Héctor Guillén Romo,² surge como respuesta a la expansión de los regímenes totalitarios que se estaban expandiendo durante la Segunda Guerra Mundial. En el Coloquio Lippmann, celebrado en París en 1938 con la participación de economistas, sociólogos e intelectuales eminentes, como Friedrich Hayeck, Wilhelm, Alexander Rustow, Walter Lippmann, Wilhelm Röpke, Raymond Aron, entre otros, se plantearon desde diversos enfoques, argumentos en defensa del liberalismo para enfrentar la expansión del poder de los Estados

² Guillén Romo, Héctor, “Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad de Mont-Pelerin”, *ECONOM/Aunam*, vol. 15, núm. 43, enero-abril de 2018, pp. 23 y 24.

totalitarios y su influencia en la vida económica. El Coloquio Lippmann concluyó con la creación en 1947 de un Centro de Estudios para la Renovación del Liberalismo, que fue conocido como la Sociedad del Mont-Pelerin, a la cual fueron invitados además de los participantes en el Coloquio de 1938, Milton Friedman, Karl Popper y George Stigler, entre otros.³ A lo largo de treinta años, los trabajos de estos académicos se fueron decantando y fortaleciendo paulatinamente a través de diversas publicaciones que insistieron en la defensa del mercado y en la importancia de contener la expansión del Estado, las cuales adquirieron un notable prestigio internacional en los años setenta, cuando Hayeck y Friedman obtuvieron el Premio Nobel (1974 y 1976). El concepto de gobernabilidad no puede verse aislado de ese proceso, y —como lo propone Escalante— podríamos considerar al Coloquio Lippmann como el acta de nacimiento del pensamiento neoliberal.

A pesar de que el concepto de gobernabilidad es complejo e involucra 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.⁴ 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 presenten. 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.

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 y la estabilidad

³ *Idem.*

⁴ 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”. *Cfr.* voz “Gobernabilidad”, Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, 11a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1998, pp. 703 y 704.

del sistema político en su conjunto).⁵ 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, sus responsabilidades, y generar como resultado legitimidad en torno a su actuación y contribuir con ello a la estabilidad política.

El concepto de gobernabilidad denota una característica genérica de las formas de gobierno, y en cuanto tal no es un calificativo exclusivo de los sistemas democráticos, sino que es aplicable a cualquier arquitectura para la toma de decisiones políticas. 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. A diferencia de otros conceptos políticos, la noción de gobernabilidad es relativamente nueva en el ámbito de los estudios políticos, utilizada por primera vez de manera sistemática —como hemos visto— a mediados de los años setenta, en el informe titulado *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*,⁶ donde su uso responde a la intención de calificar específicamente la situación que vivían las democracias en la década de los setenta.

No debe olvidarse que la expansión democrática que se vivió en el mundo durante los años cincuenta y sesenta coincidió con uno de los periodos 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 benéfico impulso de los planes de reconstrucción. En Europa, la reinstauración 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 benéficos resultados que tuvo para las economías y sociedades europeas el “Plan Marshall”.

Esa expansión de la democracia se presentó, además, bajo el impulso del llamado “Estado de bienestar” (*Welfare State*), de la mano de las reivindicaciones de los derechos sociales de los individuos. Nunca como después de

⁵ 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. Cfr. Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 22 y 23.

⁶ La referencia completa es: Crozier, Michel *et al.*, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, University Press, 1975.

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. Las Constituciones italiana de 1948 y alemana de 1949 son un ejemplo claro de cómo la protección de los derechos sociales fueron formulados como una precondition de la democracia.⁷ Paralelamente, en el ámbito internacional, la validez de los derechos sociales fue reivindicada universalmente mediante la Declaración de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. En suma, el desarrollo de los derechos sociales y su garantía y protección por parte de los regímenes democráticos encontraron terreno fértil en las boyantes economías de la posguerra.

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 Watanuky antes mencionado es probablemente 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 trajo consigo el desarrollo democrático habían 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

⁷ 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”.

política de bienestar.⁸ 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”.⁹

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

1. 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, acarreado consigo el auge más importante de la historia de las democracias y el desarrollo de sus instituciones (en particular del parlamento);

2. 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;

3. Frente a ese creciente cúmulo de demandas, la recesión económica de los años 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.¹⁰

De acuerdo con las tesis sostenidas en el *Informe*, debido a las numerosas demandas sociales que el Estado de bienestar propiciaba, la estructura burocrática del gobierno se acrecentó notablemente, provocando con ello una incontrolable ineficiencia y torpeza en la actuación del Estado, con la consecuente pérdida de legitimidad social y política de dicho modelo. Además, de manera paralela, la necesidad de satisfacer las prestaciones que implicaban los derechos sociales había 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”).¹¹

⁸ Córdova Vianello, Lorenzo, “Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, núm. 4, octubre-diciembre de 1996, p. 23.

⁹ Crozier, Michel, *op. cit.*, p. 9.

¹⁰ Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 24-26.

¹¹ O'Connor, James, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 1973 [trad. esp., *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Ediciones Península, 981] este libro es el más emblemático ejemplo de esta postura.

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 “asistencialistas” 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 como una equivocada política estatal, antes que como 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.¹² 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.

III. EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA Y LA IMPORTANCIA DE LA INCLUSIÓN

A pesar de las innumerables reflexiones que ha suscitado, el de democracia es uno de los conceptos que mayor confusión ha generado. Dicha imprecisión

¹² Crozier, Michel, *op. cit.*, p. 164.

conceptual se ha visto reflejada en las diversas connotaciones que le han sido atribuidas. Una de las discusiones más relevantes es aquella en torno a la distinción entre democracia formal y democracia sustancial.¹³ Toda reflexión sobre la democracia debe partir por revisar y precisar su significado. Parece oportuno plantear —como lo sugiere Norberto Bobbio— una “definición mínima de democracia sobre la cual más fácilmente podamos ponernos de acuerdo”,¹⁴ que sirva de punto de partida para las subsecuentes reflexiones.

Si asumimos este proceder, deberíamos reconocer que democracia denota, antes que nada, una forma de gobierno; esto es, una serie de procedimientos para la toma de las decisiones políticas que responden a las preguntas de quién gobierna y cómo gobierna.¹⁵ Una concepción procedimental de la democracia —como advierte Bobbio— “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”.¹⁶

Assumiendo esa definición procedimental, la forma de gobierno democrática se caracteriza por la existencia de una serie de reglas —definidas por Bobbio como *universales procedimentales*— que sirven, precisamente, para distinguir la democracia del resto de las formas de gobierno. Dichas reglas pueden reducirse, a juicio de este autor, en los siguientes seis principios esenciales:

1. 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;
2. El voto de cada ciudadano debe tener un peso igual al de los demás;
3. 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;
4. 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;

¹³ 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 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, cuyas líneas fundamentales pueden encontrarse en Bovero, Michelangelo y Ferrajoli, Luigi, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.

¹⁴ Bobbio, Norberto, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 380.

¹⁵ *Ibidem*, p. 381.

¹⁶ *Idem*.

5. Tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas debe valer la regla de la mayoría numérica, y

6. 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.¹⁷

Si queremos encontrar un concepto de democracia a partir de las reglas que componen los “universales procedimentales”, seguramente una de las definiciones más precisas es la propuesta por Hans Kelsen. Para este autor, la democracia 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”.¹⁸ 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 gozan los individuos de participar en el procedimiento de toma de las decisiones. Así, en una 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. En cambio, 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 atañe se refiere a la manera en que se adoptan las decisiones colectivas y a quiénes son los titulares del derecho-poder de determinarlas,¹⁹ 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. Por tanto, mientras se cumplan estas condiciones, los canales de participación favorecerán que la toma de decisiones sea más sólida y más representativa.

¹⁷ *Ibidem*. Otra famosa definición de democracia a partir de la existencia de ciertas reglas procedimentales es la planteada por Robert Dahl cuando plantea el concepto de “poliarquía”. Cfr. Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, 2a. ed., Barcelona, Paidós, 1993, pp. 266 y 267.

¹⁸ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988, p. 337.

¹⁹ Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 33 y ss.

IV. DEMOCRATICIDAD Y GOBERNABILIDAD

Los universales procedimentales —formulados por Bobbio y replanteados por Bovero— constituyen, desde mi punto de vista, un parámetro útil para poder juzgar el carácter democrático (o no) de la gobernabilidad. Es decir, para determinar si la gobernabilidad (como concepto) es compatible con la democracia. Desde esta perspectiva, la gobernabilidad es democrática siempre y cuando se colmen los parámetros de democraticidad derivados de los universales procedimentales. En sentido inverso, este parámetro de democraticidad constituye también un límite a un acotamiento a la idea misma de gobernabilidad, vulgarmente entendida como eficacia y eficiencia en el proceso de toma de decisiones.

Dicho lo anterior, se vuelve pertinente preguntarse: ¿los conceptos de democracia y de gobernabilidad son incompatibles? A primera vista parecería que si bien no son incompatibles, democracia y gobernabilidad son 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 con 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).²⁰

²⁰ Sobre el criterio de democraticidad aquí sugerido, véase Córdova Vianello, Lorenzo, “Democracia ideal, democracias reales y gobernabilidad en Norberto Bobbio”, *Iniciativa*,

Por otro lado, el criterio de gobernabilidad constituiría a su vez otra escala graduada en la que encontraríamos 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 formulada por la corriente de pensamiento afines a las tesis 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 democrati-
dad, 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 surgir cuando nos planteamos la siguiente cuestión: ¿en qué nivel de la escala de gobernabilidad se encuentran las formas democráticas o, al menos, la forma ideal de democracia?

Si partimos de la definición de gobernabilidad tradicional, 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 regímenes ingobernables.

En efecto, en términos de celeridad y de eficiencia en la toma de las decisiones, una autocracia²¹ 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 se-

Toluca, Instituto de Estudios Legislativos de la LV Legislatura del Estado de México, año 5, núm. 22, enero-marzo de 2004, pp. 24 y ss.

²¹ 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.

gundos, por el contrario, la premisa de incluir y representar a los contrarios en el ámbito decisonal, 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 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 procedimental de democracia pone el acento en 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,²² y que dichas reglas del juego tienen como finalidad la formación de acuerdos, de entendimientos entre las distintas posturas políticas, entonces una democracia gobernable pasa, no tanto por la rapidez y eficiencia en la toma de las decisiones, sino porque 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 sobre 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”;²³ la consecución de la gobernabilidad democrática no puede pasar por alto que ése 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 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

²² Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, 11a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1998, p. 380.

²³ Kelsen, Hans, “Essenza e valore della democrazia”, en *idem*, *La democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1984, pp. 97 y ss.

entre las partes, tiene 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.

V. COMENTARIO FINAL

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”.²⁴

Por ello, la tendencia reciente de enfrentar la gobernabilidad con la democracia, 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

²⁴ Camou, Antonio, *op. cit.*, p. 15.

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.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, 11a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1998.
- BOBBIO, Norberto, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.
- BOVERO, Michelangelo y FERRAJOLI, Luigi, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- BOVERO, Michelangelo y FERRAJOLI, Luigi, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.
- CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LVIII, núm. 4, octubre-diciembre de 1996.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Democracia ideal, democracias reales y gobernabilidad en Norberto Bobbio”, *Revista Iniciativa*, Toluca, año 5, núm. 22, enero-marzo de 2004.
- CROZIER, Michel *et al.*, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, University Press, 1975.
- DAHL, Robert, *La democracia y sus críticos*, 2a. ed., Barcelona, Ediciones Paidós, 1993.
- GUILLEN ROMO, Héctor. “Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad de Mont-Pelerin”, *ECCONOM/Aunam*, vol. 15, núm. 43, enero- abril de 2018.
- KELSEN, Hans, “Essenza e valore della democrazia”, en *idem*, *La democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1984.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988.
- LINZ, Juan, “Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza”, en LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo, *Il fallimento del presidenzialismo*, Il Mulino, Bolonia, 1995 (ed. original: *The Failure of Presidential*

Democracy. Comparative Perspectives, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1994).

MATEW, Shugart y CAREY, John, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

O'CONNOR, James, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 1973. (trad. esp., *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Península, 1981).

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., edición en línea, <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.