

# Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO\*

*Resumen: En este trabajo se revisa la evolución teórica paralela del liberalismo y la democracia como conceptos políticos inicialmente contrapuestos y, a la larga, profundamente vinculados en el marco de los llamados sistemas liberal-democráticos. En ese sentido, se plantea esa gradual y progresiva identificación como una necesidad del liberalismo para sobreponerse a sus grandes crisis históricas. Asimismo, se analiza la idea de "ingobernabilidad" como instrumento del llamado neoliberalismo para enfrentar la crisis política y económica producida por los "excesos democráticos" del Estado benefactor, y los peligros autoritarios que lleva implícito el concepto mismo de gobernabilidad.*

*Abstract: This article reviews the parallel theoretical development of liberalism and democracy as concepts that are initially antagonistic yet in the long run, intimately linked within the context of so-called liberal-democratic systems. In this respect, this gradual, progressive identification is posited as a need on the part of liberalism to enable it to overcome its great historical crises. The article also analyzes the idea of "ungovernableness" as an instrument of so-called neoliberalism to deal with the political and economic crisis caused by the "democratic excesses" of the benefactor state and the dangers of authoritarianism implicit in the very concept of governability.*

## 1. INTRODUCCIÓN

**D**EMOCRACIA Y LIBERALISMO SON DOS CONCEPTOS que a lo largo de la teoría política moderna se han relacionado, sea como opuestos, sea como ideas vinculadas, de muchas y variadas maneras. A partir de los años setenta, con el resurgimiento de una idea radical de liberalismo —el llamado "neoliberalismo"— y con la formulación de la idea de ingobernabilidad como calificativo negativo con el que la nueva corriente pretendía descalificar al Estado benefactor, ambos conceptos, liberalismo y democracia, fueron replanteados desde una perspectiva que pretende, para decirlo con Bobbio, salvar al capitalismo sacrificando la democracia. Este trabajo pretende realizar un análisis de la evolución paralela de estas categorías centrales de la ciencia política explicando, por un lado, la consolidación del sistema político liberal en las naciones occidentales y la paulatina importancia que fue adquiriendo el valor "democracia" para el mismo y, por el otro, la ruptura que la idea de gobernabilidad representa con ese equilibrio entre liberalismo y democracia logrado con los principios básicos del Estado benefactor.

\* Dirigir correspondencia a Magisterio Nacional núm. 162, Tlalpan, C. P. 14000, México, D. F., fax. 655-2899.

## 2. LA DEMOCRACIA, PILAR DEL PENSAMIENTO POLÍTICO BURGUÉS

A raíz de la consolidación de las monarquías absolutas europeas en el terreno práctico y de su legitimación en el ámbito teórico con la idea central de la soberanía del Estado que reconocía en éste al único ente social legitimado para ejercer el poder —obra irrefutable de la corriente conocida como de la “razón de Estado”—, las preocupaciones de los pensadores políticos empezaron a centrarse, a partir de mediados del siglo XVII, en la necesidad de proteger al individuo frente a la autoridad estatal, no para oponérsele, sino para cumplir con los principios más elementales de libertad.

Las diversas crisis políticas y sociales que los Estados absolutistas comenzaron a afrontar continuamente desde el siglo XVII y en particular durante el XVIII, así como el gran vuelco humanista que la teoría política sufrió en esa época, pusieron al hombre y a su esfera de derechos en el centro de la discusión y del análisis. En efecto, la renovada corriente iusnaturalista que traería consigo la postulación de la tesis de los derechos del hombre —es decir, las prerrogativas incontrastables de que éste goza por su propia naturaleza—, encaminó de un modo definitivo al pensamiento político a idear limitaciones al poder del Estado.

El pensamiento político de finales del siglo XVII y de todo el XVIII es, así, un verdadero listado de las razones y los mecanismos a través de los cuales puede y debe limitarse el poder de quien ejerce el gobierno. Desde John Locke hasta Kant la limitación del poder se convirtió, con muy raras excepciones, en una constante que, posteriormente, se convertiría en parte de la definición misma del Estado de derecho.

Todas las creaciones teóricas del llamado pensamiento burgués encontraban en la búsqueda de la protección del individuo su común denominador. Los derechos de libertad y de propiedad, fundamentalmente, se convirtieron en la gran demanda de dicho pensamiento y, en los hechos, se consolidaron como la punta de lanza de las exigencias de la sociedad civil en su lucha frente al Estado autocrático.

Nuevas y variadas ideas caracterizaron esta etapa. Los derechos humanos, la división de poderes, el contrato social concebido como lo hace Rousseau —en el cual el pueblo reunido conserva su propia soberanía— y luego el Estado de derecho, son los principales instrumentos teóricos que, aunque ajenos a la idea de democracia —entendida en su sentido moderno—, surgieron y se consolidaron paralelamente a ésta y, a la larga, se convertirían en los sostenes fundamentales del Estado democrático.

Norberto Bobbio plantea claramente las dos posturas asumidas por los filósofos políticos clásicos: “Para quien se pone *ex parte principii* el problema principal del Estado es el de la unidad del poder, que incluso puede ir en detrimento de la libertad de los sujetos; para quien se pone *ex parte populi* el problema principal es el de la libertad de los individuos que puede ir en detrimento de la unidad. La disputa entre el partidario de la monarquía y el partidario de la democracia siempre es una disputa entre dos contendientes que se ponen desde dos puntos de vista

opuestos para analizar y evaluar el mismo fenómeno”.<sup>1</sup> Esta idea puede enmarcarse en los planteamientos de las dos etapas iniciales del pensamiento político moderno; los de la primera, justificadores del Estado y su poder —la corriente de la razón de Estado—, y los de la segunda, encaminados a proteger al pueblo en general y a los individuos en particular ante ese poder —el individualismo.

No es casual que, a la larga, las ideas que buscaban la defensa del individuo fueran el referente obligado al hablar de democracia, a tal grado que si un régimen que no se fundaba en el derecho, no consagraba la división de poderes, o bien no garantizaba o respetaba los derechos del hombre, no podía considerarse democrático. Así, aunque la democracia como valor político moderno nació paralelamente a las demás ideas protectoras del hombre frente al Estado, la idea contemporánea de “Estado liberal democrático” hace suponer, en primera instancia, que los valores liberales y los democráticos estuvieron siempre vinculados.

La democracia había sido considerada por el pensamiento autocrático que caracterizó la etapa de la “razón de Estado” como un sistema de gobierno inaplicable con éxito en la realidad política y social de los Estados nacionales absolutos; era considerada, más bien, como una ficción histórica de la cual el modelo ateniense era un paradigma inalcanzable. La democracia siempre fue considerada por los autores absolutistas que recogían la idea de las tres formas de gobierno que Platón y Aristóteles habían planteado originalmente —monarquía, aristocracia y democracia en sus formas puras— como la más inconveniente de ellas.

De este modo, es muy posible que la fuerza con la que la idea democrática fue postulada por el pensamiento iluminista del siglo XVIII fuera más una respuesta al modo autocrático de gobernar característico de los tres siglos anteriores, que una reminiscencia de la realidad política de algunas polis griegas y del pensamiento clásico. El antagonismo entre los dos principios, autocracia y democracia, nunca fue tan obvio como en esa época. Lo viejo y lo nuevo nunca se habían planteado con tanta claridad ni se habían contrapuesto con tanto peso como entonces.

José Fernández, al hacer referencia a la quiebra que representa el pensamiento político del Iluminismo, indica, distinguiendo los dos principios señalados, que:

Autocracia y democracia son regímenes diferentes porque tienen cometidos distintos: el objetivo de la autocracia es el orden y —suponen sus partidarios— el orden es mejor garantizado allí donde el poder se concentra en las manos de una persona; el propósito de la democracia es la libertad y —presumen sus simpatizantes— la libertad es mejor practicada allí donde el poder se distribuye entre los ciudadanos. La autocracia requiere de la desigualdad porque sólo así el poder se deposita en una persona o en un grupo que asegure el orden; la democracia conlleva la igualdad porque de esa manera el poder es asumido como cosa de todos.<sup>2</sup>

El hecho de que la democracia se hubiera planteado teóricamente como la forma de gobierno antagónica por excelencia de la monarquía fue, en gran medida, la

<sup>1</sup> Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 202.

<sup>2</sup> José Fernández Santillán, *Filosofía política de la democracia*, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 1994, pp. 74-75.

causa de su auge y la razón por la que los movimientos antimonárquicos del siglo XVIII la abanderaron como su principal postulado. En efecto, la democracia como valor político moderno encuentra su origen no en las luchas en contra del rey que se produjeron en la Inglaterra del siglo XVII ni en las reflexiones que lo acompañaron, sino entre los pensadores prerrevolucionarios franceses —en particular Rousseau.

La Revolución inglesa no tenía ningún vínculo con los ideales democráticos que estarían tan en boga en el siglo siguiente, en particular en su segunda mitad, todo lo contrario. Ni siquiera John Locke, quien publicó sus *Dos ensayos sobre el gobierno civil* —libro que revolucionó el pensamiento político moderno— el mismo año de la “Revolución gloriosa” (1688), se declara partidario de la democracia, sino de la monarquía, aunque no en su carácter de absoluta. Locke plantea que el Estado debe dividirse, de acuerdo con sus funciones, en tres poderes separados —ejecutivo, legislativo y federativo— para evitar que la concentración de poder le permita atentarse contra sus súbditos en su persona y sus derechos. Este autor centró todas sus reflexiones en dos derechos fundamentales de que gozaba el hombre y que el Estado debía respetar ante todo, la *libertad* —que englobaba el derecho a la vida— y la *propiedad*, mismos que se convertirían desde ese momento en los valores centrales del pensamiento liberal. Locke llegó a plantear, al referirse a la inviolabilidad de la propiedad por parte del Estado, que si un delincuente fugitivo se resguardaba en algún inmueble de su propiedad, la autoridad no podía hacer nada al respecto; a ese grado llegaba su “divinización” de este derecho.

La democracia, así, no tenía nada que ver con el pensamiento político del siglo XVII. En cambio, en la segunda mitad del siglo subsecuente, dos sucesos dieron la pauta para que ese reciente e innovador concepto encontrara aplicación en la práctica y perpetuación en el ejercicio del gobierno: la Revolución de independencia estadounidense y su consecuente Constitución, y la Revolución francesa. Estos dos hechos marcan el inicio de un camino en el que los principios postulados por los primeros exponentes de la corriente de pensamiento liberal —división de poderes y derechos humanos (en particular los de libertad y propiedad, ya mencionados)— fueron vinculándose lenta y gradualmente con el ideal democrático de gobierno que había prefigurado el pensamiento iluminista francés.

### 3. DEMOCRACIA Y LIBERALISMO

La aparición de Estados Unidos como nación independiente tiene significados trascendentales para el futuro desarrollo del liberalismo. Siendo como diría Tocqueville “el país más democrático”, en cuyos bosques los colonos materializaron la ficción del contrato social al establecer las colonias primero, y el Estado federal después, Estados Unidos encarnó prácticamente todos los ideales del pensamiento político burgués. En efecto, la división de poderes, formulada de modo tal que, no obstante, permitía un ejercicio gubernamental fuerte y expedito; una estructura de gobierno democrática, basada en la elección de representantes por los ciudadanos; la adopción del principio de la soberanía popular como fundamento del Estado

mismo; la materialización, por primera vez en la historia, de la idea de Estado de derecho —idea central del constitucionalismo—, y la conformación de un Estado organizado federalmente, son postulados, recogidos por la Carta Fundamental de 1787 (promulgada en 1789) que, aunados a la declaración de los derechos inviolables de los ciudadanos estadounidenses, contenidos en las diez primeras enmiendas constitucionales, conforman el complejo aparato constitucional de ese país.

El nacimiento de Estados Unidos dio pie a que empezaran a vincularse los principios liberales junto con los democráticos, lo que representó una ruptura con la idea, hasta entonces sostenida por los liberales, según la cual sus postulados no tenían nada que ver con la democracia. No obstante, pretender sostener, por otro lado, que desde la Constitución estadounidense ambos principios se identificaron o se conjugaron, sería un grave error. La democracia, como veremos más adelante, fue hasta el siglo pasado una idea divorciada de las máximas liberales y despreciada por los sostenedores de éstas. Que la democracia es una idea liberal desde sus inicios es algo que no debe desprenderse de lo hasta ahora dicho. Una cosa es que la idea democrática haya evolucionado paralelamente al liberalismo y haya tendido, a lo largo de la historia contemporánea, a identificarse cada vez más con esta corriente de pensamiento, y otra cosa, muy distinta, y equivocada además, es que ambos conceptos hayan nacido como un mismo producto o que desde sus inicios hayan ido de la mano.

A pesar de que en el presente siglo la democracia es considerada como el carácter principal de los gobiernos liberales, la evolución paralela de los principios liberales y de los democráticos ha sido disímula, e incluso, en sus inicios, contrapuesta. En efecto, la existencia de regímenes democráticos liberales, hoy en día, puede inducir a pensar que ambos conceptos, liberalismo y democracia, son interdependientes. Nada más erróneo. Bobbio apunta al respecto:

Un Estado liberal no es por fuerza democrático: más aún, históricamente se realiza en sociedades en las cuales la participación en el gobierno está muy restringida, limitada a las clases pudientes. Un gobierno democrático no genera forzosamente un Estado liberal: incluso, el Estado liberal clásico hoy está en crisis por el avance progresivo de la democratización, producto de la ampliación gradual del sufragio hasta llegar al sufragio universal.<sup>3</sup>

El liberalismo en sus orígenes tuvo como preocupación central la de limitar al Estado de modo que se convirtiera simplemente en un garante de las libertades individuales, las cuales debían ser dejadas a su libre ejercicio. Los límites de la libertad del hombre se encontraban en que sus derechos pudieran ser ejercidos sin lesionar las esferas de libertad de los demás individuos. La misión del Estado no era otra más que evitar que ese equilibrio de libertades y derechos se rompiera; en ningún momento podía mermar fortuitamente esos derechos. Ésta es precisamente la esencia del pensamiento liberal. En ese sentido, se oponía al Estado absoluto que tenía por su propia naturaleza a incidir en los derechos individuales de sus súbditos.

<sup>3</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 7.

Bobbio señala atinadamente que:

el presupuesto filosófico del Estado liberal, entendido como Estado limitado en contraposición al Estado absoluto, es la doctrina de los derechos del hombre elaborada por la escuela del derecho natural (o iusnaturalismo): la doctrina, de acuerdo con la cual el hombre, todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza, y por lo tanto sin importar su voluntad, mucho menos la voluntad de unos cuantos o de uno solo, algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, que el Estado, o más concretamente aquellos que en determinado momento histórico detentan el poder legítimo de ejercer la fuerza para obtener la obediencia a sus mandatos deben respetar no invadiéndolos y garantizándolos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás.<sup>4</sup>

Giovanni Sartori, uno de los exponentes más claros del debate contemporáneo sobre la democracia, señala, en relación con la clara negación que los primeros liberales hacían de ese valor, que

en 1775, Kant criticó duramente a los que empezaban a confundir el régimen republicano con el democrático, puntualizando que en lo que concierne a la *forma regiminis* todos los gobiernos son "republicanos o despóticos" y que la democracia, en el sentido propio del término, "es necesariamente despótica" [...] A mucha distancia de Königsberg y en un contexto absolutamente distinto, Madison y Hamilton no pensaban de manera muy diferente. Madison hablaba siempre de "república representativa", nunca de "democracia", porque para él esta última significaba la democracia directa de la antigüedad.<sup>5</sup>

El mismo Sartori considera que la dicotomía entre liberalismo y democracia ha sido considerada una madeja de dos hilos enredados la cual, apenas se toca, marca claras diferencias entre ambos conceptos. En efecto, la relación entre ambas ideas es considerada de manera uniforme como la relación entre los valores de libertad e igualdad, el primero encarnado como el principio básico del liberalismo, mientras que el segundo lo es de la democracia. En ese sentido, lo que la igualdad liberal pretende es promover la libertad a las aristocracias de mérito; en cambio, si la igualdad que supone la democracia es desarrollada a la Blanqui, entonces las implicaciones de la democracia llegan al "despotismo democrático" y es enemiga del liberalismo. No obstante, esa diferencia entre ambos principios, repentinamente, en 1848, desaparece, y ambos tienden a fusionarse; la razón según Sartori es que la antítesis no es ya entre liberalismo y democracia, sino entre democracia y socialismo, lo que generó que la primera fuera absorbida por el liberalismo.<sup>6</sup>

Los principios esenciales del pensamiento liberal encuentran cabida en las declaraciones de derechos que ya señalamos, en particular en la francesa de 1789. Esos principios fueron, a la vez, los fundamentos del constitucionalismo moderno al grado que, según Bobbio, esta corriente es, virtualmente, la teoría y práctica de

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>5</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 358.

<sup>6</sup> Cf. Giovanni Sartori, *op. cit.*, pp. 467-470; y Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, México, 1993, pp. 201-202.

los límites del poder, al encontrar su completa expresión en las constituciones que establecen límites tanto formales como materiales al poder político.<sup>7</sup> La mencionada Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, acorde con esta idea, apunta terminante en su artículo 16 que toda sociedad en la que no se asegure la garantía de los derechos que el mismo texto previamente enuncia y que no determine la división de poderes, carece de Constitución. Las primeras constituciones escritas, la estadounidense de 1789 y la francesa de 1791, fieles a esta idea, recogen íntegramente ambos principios.

Ésta es, sin duda, una primera vinculación entre la idea democrática y el liberalismo, pero más que ser un reconocimiento mutuo, en particular del liberalismo a la democracia, es una coincidencia en los fundamentos más elementales de ambas ideas. La esencia del Estado liberal, como señalábamos, son ciertos derechos básicos que el detentador del poder debe respetar y garantizar; la idea de la democracia, por su parte, se basa inicialmente en el reconocimiento de esos derechos. Para decirlo de otra manera, esas prerrogativas que son el fundamento del liberalismo son el punto de partida de la democracia, lo que no quiere decir, ni de lejos, que liberalismo y democracia sean dos aspectos de una misma cosa.

No obstante, la vinculación que se forjó entre ambas ideas a partir de ese momento nunca se disolvió; por el contrario, a lo largo de su evolución fueron entrelazándose más y más conforme se sucedían los acontecimientos históricos.

C. B. Macpherson sostiene una interesante y acertada hipótesis que se contrapone a la postura contemporánea que pretende identificar al pensamiento liberal, desde sus orígenes, con el elemento democrático. Este autor señala atinadamente que:

Democracia acostumbraba ser una palabra nociva. Todos los que se preciaban de ser algo sabían que la democracia, en su sentido original de gobierno del pueblo o de acuerdo con la voluntad de la masa mayoritaria, sería una mala cosa —fatal para la libertad individual y para todos los atractivos de la vida civilizada. Ésta era la posición adoptada por casi todos los hombres inteligentes desde los primeros años de la historia hasta hace aproximadamente cien años. Entonces en el transcurso de cincuenta años, la democracia pasó a ser algo bueno y positivo.<sup>8</sup>

De este modo, el mismo Macpherson sostiene que en el mundo occidental la democracia fue el colofón del establecimiento del Estado liberal, es decir que la democracia no era posible sino hasta que se hubieran sentado y consolidado las bases del pensamiento liberal que permitían el adecuado funcionamiento de la sociedad mercantil, competitiva e individualista, regida por la ley de la libre competencia. Así, dice, “fue el Estado liberal el que se democratizó y en este proceso la democracia fue liberalizada”.<sup>9</sup> En efecto, el establecimiento del elemento democrático, entendido como un gobierno escogido por el pueblo en el que el mismo toma sus determinaciones por sí o por sus representantes, requiere de entrada un

<sup>7</sup> Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, cit., p. 139.

<sup>8</sup> C. B. Macpherson, *La realidad democrática*, Editorial Fontanella, Barcelona, 1968, pp. 9-10.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 13.

ambiente igualitario e impregnado de gran libertad, si bien no para todos los individuos, sí para aquellos considerados políticamente activos, es decir, para los ciudadanos.

Dichas condiciones básicas para el establecimiento de un Estado liberal requerían, así, de un sistema de gobierno en el cual el respeto de los derechos fundamentales por parte de quien o quienes detentaran el poder fuera incondicional y absoluto. El modelo democrático representativo fue precisamente la forma de gobierno que mejor cumplía ese requerimiento y por ello fue recogida por las primeras constituciones y difundida prontamente a todos los países que acogieron los postulados liberales. En efecto, la idea que se va afirmando

a través de los escritores liberales, de Constant a Tocqueville y a John Stuart Mill [...es] que la única forma de democracia compatible con el Estado liberal, es decir con el Estado que reconoce y garantiza algunos derechos fundamentales, como los derechos de libertad de pensamiento, de religión, de imprenta, de reunión, etc., era la democracia representativa o parlamentaria, donde la tarea de hacer las leyes concierne no a todo el pueblo reunido en asamblea sino a un cuerpo restringido de representantes elegidos por aquellos ciudadanos a quienes se les reconozcan los derechos políticos.<sup>10</sup>

La democracia apareció, a partir de entonces, como el sistema de gobierno que se oponía a toda forma de despotismo y en el cual la consagración y el respeto de los valores liberales es no sólo posible, sino que además constituye uno de sus principios torales.

No obstante, hay que precisar que la idea democrática que permeó al pensamiento liberal de entonces dista muchísimo de la concepción que hoy tenemos de ella; por lo tanto, determinar la acepción y los alcances que la misma revestía en aquél, y el contraste con su acepción moderna, se hace indispensable. Muy útil para este propósito es el concepto de “poliarquía”, acuñado por Robert Dahl en la obra del mismo nombre. En efecto, la idea democrática que recogió el pensamiento liberal de finales del siglo XVIII era verdaderamente limitada si se la confronta con los valores que hoy implica; basta pensar en la restricción con la que eran concebidos aquellos individuos con capacidad de actuar en la política —los ciudadanos—, quienes, además de ser solamente hombres mayores, debían ser propietarios o bien alcanzar una determinada renta, presumiendo, anacrónicamente, que los ingresos o el carácter de poseedores de bienes dotaba a los individuos de mayor conciencia y responsabilidad política.

La “poliarquía”, con la que Dahl pretende caracterizar a la democracia del Estado liberal democrático del siglo XX,

es un régimen político que se distingue, en el plano más general, por dos amplias características: la ciudadanía es extendida a una porción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos

<sup>10</sup> Norberto Bobbio, voz “Democracia”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1981, tomo I, p. 499.

funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto [...] Más concretamente, y otorgando un mayor contenido a esas dos características generales, diremos que la poliarquía es un orden político que se singulariza por la presencia de siete instituciones, todas las cuales deben estar presentes para que sea posible clasificar a un gobierno como poliárquico. 1. Funcionarios electos [...] 2. Elecciones libres e imparciales [...] 3. Sufragio inclusivo [es decir, que prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en las elecciones...] 4. Derecho a ocupar cargos públicos [por prácticamente todos los ciudadanos...] 5. Libertad de expresión [...] 6. Variedad de fuentes de información [...] 7. Autonomía asociativa [es decir, el derecho de los ciudadanos para poder constituir, de una manera fácil y efectiva, asociaciones para defender sus derechos y hacer sus demandas]”.<sup>11</sup>

Pretender asumir como una misma cosa el concepto de democracia que adoptaron muchos de los primeros regímenes liberales y el de poliarquía es, después de haber expuesto a grandes rasgos sus contenidos, a todas luces un error. Dicha pretensión implica querer pasar por alto, ni más ni menos, la más importante etapa histórica de la evolución democrática de las sociedades occidentales: la lucha por el sufragio universal, que en muchos países termina hasta mediados del presente siglo con la inclusión de las mujeres en la idea del ciudadano activo —el que tiene derecho de votar y ser votado— y de la cual nos ocuparemos más adelante.

Esa concepción de la democracia a la cual nos hemos referido es la fase inicial de una evolución que terminará, en nuestros días, con la idea de la poliarquía como un valor universalmente difundido en las sociedades contemporáneas.

#### 4. EL CARÁCTER REPRESENTATIVO DE LA DEMOCRACIA LIBERAL

Por lo que hace al ejercicio del gobierno en un régimen democrático, históricamente se han presentado dos concepciones distintas. Por un lado, la llamada “democracia directa” que es postulada por Jean-Jacques Rousseau en *El contrato social*, según la cual es el pueblo reunido, es decir, el pueblo en su carácter de soberano, el que toma las decisiones que le son propias, tales como dotarse de leyes y ejercer el gobierno. Este fenómeno, llamado por Robert Dahl “democracia congregativa” es, para este autor, una reminiscencia, en el pensamiento rousseauiano, de la democracia griega; en efecto, señala que “entre los defensores de la democracia prevalece una fuerte corriente que promueve el ideal de una democracia plenamente participativa; y ellos a menudo se retrotraen a la visión democrática reflejada en *El contrato social* de Rousseau y a las imágenes de la democracia griega —imágenes que corresponden, no tanto a la realidad histórica, sino más bien a la polis idealizada”.<sup>12</sup>

La otra vertiente que asumió el pensamiento democrático es la llamada “democracia representativa”, que si bien fue concebida, en su acepción moderna, en pri-

<sup>11</sup> Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1993 (segunda edición), pp. 266-267.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 271.

mera instancia por Montesquieu, quien la planteaba como el mecanismo ideal para la integración del legislativo, encuentra en la obra de Kant su formulación teórica más sólida. Esta última concepción partía de la crítica al gobierno directo propuesto por Rousseau al considerar que sólo podía encontrar aplicación en los cantones suizos en los que nació el filósofo ginebrino, y no en las megalópolis modernas que constituían los Estados nacionales.<sup>13</sup> Es precisamente la idea de la democracia entendida como gobierno representativo la que prevaleció de manera generalizada, no sólo por el repudio casi absoluto de la situación de anarquía que podía generar el ejercicio de un gobierno democrático directo, sino además por la consolidación y el éxito que adquirió aquélla en la práctica política.

En efecto, el sistema político inglés, renovado y revitalizado con el pacto entre clases que implicó la Revolución del siglo XVII, se presentaba, durante el siglo siguiente, como el modelo de gobierno representativo en el cual los miembros de la Cámara de los Comunes eran elegidos periódicamente por los ciudadanos.<sup>14</sup> En relación con ese modelo parlamentario, es de destacarse la conocida postura de Rousseau, quien indica que “el pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada”.<sup>15</sup>

Sobre estas dos concepciones de la democracia Dahl señala:

Varios autores comenzaron a reparar en algo que ya los Niveladores habían visto con anterioridad, y es que la democracia podía cobrar una nueva dimensión si a la idea democrática del gobierno del pueblo se le adjuntaba la práctica no democrática de la representación. En *El espíritu de las leyes*, Montesquieu (1748) ensalzó la constitución inglesa y declaró que, como en un Estado de gran tamaño le era imposible a los individuos reunirse en un cuerpo legislativo, debían escoger representantes que hicieran lo que ellos no podían hacer por sí mismos. Si bien Rousseau [...] rechazó luego tajantemente esta idea en su *Contrato social*, ese rechazo no guardaba congruencia con sus escritos anteriores y posteriores, donde consideró legítima la representación. Unas pocas generaciones después de Montesquieu y de Rousseau, la representación ya era ampliamente aceptada por los demócratas y los republicanos como una solución que eliminaba las antiguas limitaciones de tamaño de los países democráticos y convertía a la democracia, de una doctrina sólo apropiada para ciudades-Estados pequeñas y evanescentes, en otra que era aplicable a las grandes naciones de la edad moderna.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Cf. Immanuel Kant, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, UNAM, México, 1968, pp. 149-155.

<sup>14</sup> Es fundamental destacar en este punto, anticipando un análisis que haremos más adelante, que el carácter de ciudadanía en la etapa histórica a la cual hacemos referencia dista mucho del sufragio universal que caracteriza a las sociedades democráticas del siglo XX –particularmente de su segunda mitad. De este modo, al referirnos a la elección de los representantes parlamentarios ingleses de entonces por la ciudadanía, lo hacemos en el entendido de que hablamos de una muy pequeña parte de la población, es decir, de la burguesía tanto urbana como agrícola –básicamente.

<sup>15</sup> Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, UNAM, México, 1969, p. 125. En relación con la representación inglesa, Norberto Bobbio señala que “con todo y sus aspectos sangrientos terminó por afirmarse la superioridad del parlamento sobre el rey, que, aunque gradualmente y bajo diversas vicisitudes finalizó por imponer como forma ideal de la constitución la del Estado representativo, cuya eficacia dura hasta ahora (también porque no se ha propuesto algo mejor)” (Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, cit., p. 55).

<sup>16</sup> Robert A. Dahl, *op. cit.*, p. 41.

La representación, en efecto, se convirtió, a la larga, en la esencia misma de la democracia. La experiencia de la representación política en el parlamento inglés no era realmente un modelo democrático; en cambio, el sistema constitucional estadounidense y los postulados de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 en Francia sí prefiguraban un sistema político democrático fundado en la representación. Los términos en que ambos instrumentos consagran la representación son prácticamente los mismos y se fundan en la idea de la soberanía popular. Ni los autores de la Constitución estadounidense y de los documentos que le sirven de antecedentes, como la Declaración de derechos de Virginia o la Constitución de ese estado, ni los revolucionarios franceses pensaron que la representación contradijera la idea de la democracia, todo lo contrario. La soberanía popular y la voluntad general fueron los mecanismos que sirvieron de puente conciliador entre el concepto de representación y el de democracia. Así, la Declaración francesa de 1789 señala, en su artículo 3:

El principio de la soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente.

Por su parte, el artículo 6 del mismo documento determina:

La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente, o a través de sus representantes, en su formación.<sup>17</sup>

A su vez, la Declaración de derechos de Virginia de 1776, uno de los precedentes inmediatos de la Constitución estadounidense, establecía en su sección 2:

Que todo poder está investido en el pueblo y consecuentemente deriva de él; que los magistrados son sus mandatarios y servidores y en todo momento responsables ante él.<sup>18</sup>

Norberto Bobbio apunta al respecto que:

Tanto los autores del Federalista como los constituyentes franceses estaban convencidos de que el único gobierno democrático apropiado para un pueblo de hombres fuese la democracia representativa, que es la forma de gobierno en la que el pueblo no toma las decisiones que le atañen, sino que elige a sus representantes que deben decidir por él; pero de ninguna manera pensaban que instituyendo una democracia representativa degenerase el principio del gobierno popular.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, en *1789-1989. Bicentenario de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, edición conmemorativa de la Secretaría de Gobernación, México, 1989, p. 13.

<sup>18</sup> Declaración de derechos de Virginia, en *1789-1989. Bicentenario de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, edición conmemorativa de la Secretaría de Gobernación, México, 1989, p. 9.

<sup>19</sup> Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 35.

La representación, un elemento que en sus inicios no era en absoluto democrático, no devino uno de los pilares de la democracia por mera inercia o familiaridad con las instituciones existentes; todo lo contrario, fue una exigencia que las grandes extensiones, tanto territoriales como poblacionales, la diversidad social, política, religiosa, lingüística y racial incluso, de las naciones modernas impusieron a la teoría política luego de demostrar la inviabilidad de los gobiernos democráticos directos. Este hecho se convirtió, en breve, en algo considerado por muchos autores, entre ellos Stuart Mill, como obvio.<sup>20</sup> La democracia directa como forma de gobierno no sería, de este modo, vuelta a plantear en el terreno político; su única utilidad teórica desde entonces fue la de justificar el acto originario del Estado —el contrato social— en el cual el pueblo decide de manera unánime constituirlo, lo que representa una virtual práctica democrática directa; a partir de entonces prevalecerá en la vida política del Estado la norma de la mayoría en la toma de decisiones.<sup>21</sup>

##### 5. LAS TRES ETAPAS EVOLUTIVAS DE LA DEMOCRACIA Y EL PENSAMIENTO LIBERAL:

LA LUCHA POR LOS DERECHOS CIVILES; LA LUCHA POR EL SUFRAGIO  
UNIVERSAL Y EL ESTADO BENEFACTOR

La evolución paralela que experimentaron el pensamiento liberal y el ideal democrático, y su gradual y progresiva identidad se iniciaron desde que ambos asumieron el principio del respeto de los derechos civiles como el fundamento básico del Estado, y encontraron su cenit cuando se establece de manera hegemónica en los países occidentales el sistema político conocido como “Estado liberal democrático”; es decir, cuando se consolida el elemento democrático dando lugar a lo que, retomando a Dahl, llamamos “poliarquía”.

Albert O. Hirschman, siguiendo al sociólogo inglés T. H. Marshall, divide esta génesis del pensamiento progresista en tres grandes fases a las cuales corresponden igual número de tendencias reaccionarias que se le oponen. La primera es la lucha por el establecimiento de los derechos civiles, le sigue la larga lucha por el sufragio universal y, por último, el establecimiento y la subsecuente crisis del Estado benefactor en el presente siglo. Hirschman apunta que

según el esquema de Marshall [...] el siglo XVIII fue testigo de las más importantes batallas por la institución de la ciudadanía civil: de la libertad de expresión, desde pensamiento y religión, hasta el derecho a la justicia equitativa y otros aspectos de la libertad individual o, en términos generales, los “Derechos del hombre” de la doctrina natural del derecho y de las revoluciones estadounidense y francesa. En el transcurso del siglo XIX fue el aspecto político de la ciudadanía, es decir el derecho de los ciudadanos a participar en el ejercicio del poder político el que dio importantes pasos, a medida que el derecho al voto se extendía a grupos cada vez mayo-

<sup>20</sup> Cf. Robert A. Dahl, *op. cit.*, pp. 261-263.

<sup>21</sup> Cf. *ibidem*, p. 163.

res. Por último, el nacimiento del Estado benefactor en el siglo XX extendió el concepto de ciudadanía hasta la esfera de lo *social y económico*, reconociendo que condiciones mínimas de educación, salud, bienestar económico y seguridad son fundamentales para la vida de un ser civilizado así como para el ejercicio significativo de los atributos civiles y políticos de la ciudadanía.<sup>22</sup>

La primera etapa de la evolución señalada por Hirschman comprende las luchas emprendidas por el pensamiento burgués, en contra del “antiguo régimen”, por establecer una base mínima de derechos que corresponden a los individuos, los cuales van más allá del mero contenido de los derechos del hombre —o naturales, si se quiere— e incluyen ciertas prerrogativas políticas fundamentales como participar en el gobierno de la sociedad por sí o por medio de representantes —es decir, el elemento democrático al que ya hicimos referencia. El corolario de este periodo está representado, de este modo, por la promulgación de las primeras declaraciones de derechos que encumbran las dos facetas del hombre: la individual o particular (el *bourgeois* diría Rousseau) a través de la protección de los derechos humanos, y la colectiva o pública (el *citoyen* en los términos del ginebrino) postulando los derechos civiles o políticos. En esta fase, que se desarrolla prácticamente a lo largo de todo el siglo XVIII, pero que se afirma principalmente en su segunda mitad, es cuando el liberalismo se consolida como la principal corriente del pensamiento occidental.

Esta etapa es la que hemos identificado como pensamiento político burgués, el cual se plantea como problema central establecer las bases que permitan al individuo ejercer ciertos derechos sin que sean mermados por quien detenta el poder político; idea que representa el postulado primordial de la corriente liberal.

El siglo y medio que siguió al establecimiento de los derechos civiles fue un periodo en el cual las prerrogativas políticas, económicas y sociales que implica el Estado democrático dejaron de ser patrimonio exclusivo de un grupo privilegiado y se ampliaron, poco a poco, a todos los integrantes del cuerpo social. Esta característica generalizadora comenzó a formar parte del concepto mismo de democracia al grado que, hoy en día, un régimen político que no prevea la igualdad de condiciones políticas o la equidad en el trato económico y social para sus ciudadanos, bien puede ser considerado antidemocrático.

No obstante, aunque pueda parecer paradójico, la evolución del concepto y de los alcances de la democracia no fue algo fortuito, todo lo contrario; representó la necesidad inevitable e impostergable de adecuación del régimen establecido para evitar sucumbir ante los embates de los sectores de la sociedad que habían sido relegados y que exigían, de manera cada vez más violenta, el reconocimiento de muchos derechos de los que hasta entonces habían sido privados.

El caso particular de la ampliación del carácter de la ciudadanía es probablemente el ejemplo más significativo de dicha generalización. Hasta los primeros lustros del siglo pasado la calidad de ciudadano había estado reservada para los

<sup>22</sup> Albert O. Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 11-12.

detentadores de la propiedad. Incluso Kant asume al respecto una posición por la que consideraba que los ciudadanos son tales en tanto propietarios. En efecto,

no se debe olvidar que en Kant no todos los ciudadanos constituyen el pueblo: para ser miembro del pueblo es necesario, además, ser propietario, vale decir, ser ciudadano activo [...] Para nuestro filósofo el hecho de ser propietario no significa tener una situación privilegiada. Todos los miembros del pueblo pueden llegar a ser ciudadanos activos, es decir, propietarios. Pero mientras no lo lleguen a ser no podrán participar de manera activa en el Estado, votando y ayudando a introducir determinadas leyes.<sup>23</sup>

Es precisamente la búsqueda por ampliar los alcances de la noción de ciudadanía el hecho que conforma la segunda etapa de la evolución del pensamiento democrático —o progresista—, es decir, la lucha por la universalización del sufragio. Esta etapa se extiende a lo largo del siglo pasado y concluye a mediados del presente, cuando fue reconocido por la gran mayoría de los países el derecho de las mujeres para sufragar y ser votadas para ocupar puestos de elección popular.

La idea de permitir al sufragio a todos los miembros del cuerpo social fue objeto de innumerables críticas; incluso aquellos escépticos que criticaban el gobierno aristocrático, como Flaubert, despreciaban un gobierno en el que todos tuvieran la oportunidad de participar; Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto se oponían también a los procesos electorales amplificadas afirmando que son un simulacro sin sentido. Del mismo modo, Le Bon pone atención en el peligro extraordinario de depender de las masas.<sup>24</sup>

El sufragio universal se convirtió, poco a poco, en el receptáculo de todos los odios entre clases que se veían cada vez más acentuados por causa del creciente industrialismo que permeaba y se extendía con extraordinaria velocidad en prácticamente todos los países decimonónicos.

Después de todo [apunta Hirschman], Europa había sido durante mucho tiempo una sociedad muy estratificada donde las clases inferiores eran vistas con el mayor desprecio tanto por la clase alta como por la clase media [...] Ese talante se prolongó en el siglo XIX y no pudo sino reforzarse por la migración hacia las ciudades de personas rurales empobrecidas que llegaban con la industrialización [...Así] cuanto más se extendía a lo largo de Europa el auge del sufragio universal, más estridentes se hacían las voces de la élite que estaban o pasaban a estar en oposición irreconciliable con él [...] El avance indudable de las formas políticas democráticas en la segunda mitad del siglo se produjo en medio de un estado de ánimo difuso de escepticismo y hostilidad.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Arnaldo Córdova, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, Ed. Grijalbo, México, p. 143. En ese mismo sentido, es curioso hacer notar que las constituciones conservadoras mexicanas de 1836 y de 1841 señalaban como requisito indispensable para ocupar cargos de elección popular, e incluso magistraturas judiciales, tener una renta determinada al año, misma que variaba de acuerdo con el cargo.

<sup>24</sup> Cf. Albert O. Hirschman, *op. cit.*, p. 75.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 30-33.

A lo largo de esta etapa los obstáculos fueron muchos. Primero, la diferencia entre clases sociales (en algunos países como Estados Unidos se presentó, además, el peculiar problema de la esclavitud, en donde éste culminó, tras la sangrienta guerra civil, con el otorgamiento del derecho al sufragio a los ex esclavos, ya para entonces hombres libres), luego la edad y, por último, el sexo, fueron los principales argumentos esgrimidos por el pensamiento reaccionario en oposición a que el carácter de la ciudadanía activa y sus correlativos derechos se extendieran a todos los miembros de la sociedad.

La participación de un mayor número de individuos en la vida política de los Estados modernos, consecuencia ésta de la creciente tendencia por universalizar el sufragio, fue acompañada de sucesos trascendentales. Por un lado, la hecatombe que para el pensamiento burgués representó el auge de los movimientos socialistas y comunistas en la segunda mitad del siglo pasado, mismos que encontraron su punto culminante en la Revolución rusa de 1917; y, por otro lado, la profunda crisis de 1929, obligaron a los liberales a replantear seriamente el papel que el Estado debe jugar en los procesos económicos y sociales. De este proceso surgió la idea de lo que se ha llamado “Estado benefactor” —o *Welfare State*, si se quiere— como el remedio —o consecuencia— de las serias transformaciones que había venido experimentando la sociedad occidental.

El Estado benefactor, el cual representa la tercera etapa de la evolución del pensamiento democrático en las sociedades liberales, encarna una virtual socialización de los beneficios que el modo de producción liberal genera. Las revueltas obreras provocadas por las desigualdades y las injusticias que el liberalismo inspirado en el *laissez faire, laissez passer* generaba, pusieron al mismo sistema liberal a un paso de la catástrofe. La Revolución socialista rusa de 1917 se presentó como un ultimátum para cambiar las injustas e inequitativas condiciones en las cuales se había fundado el sistema liberal. A pesar del avance que significó la apertura del sufragio, las difíciles condiciones de vida de grandes sectores, los más desprotegidos, hacían insostenibles las condiciones sociales y económicas que hasta entonces habían prevalecido.

Es un Estado carente de sensibilidad social [dice Luciano Pellicani, al referirse al sistema político imperante en el siglo pasado cuando se dio la ruptura, provocada por el creciente industrialismo liberal, entre las clases propietarias (o burguesía) y las trabajadoras (o proletariado)]. Los costos de la gran transformación, que se vuelcan casi exclusivamente sobre la clase obrera, no son percibidos por [ese Estado] o son percibidos como naturales, inevitables, inmodificables. De tal modo en el seno de la sociedad capitalista el surco entre las clases integradas y las masas proletarizadas se hace cada vez más agudo al punto de preceder a una escisión vertical en el cuerpo social. No es casual que tanto el revolucionario Marx como el conservador Disraeli vean la crisis de civilización actuante en el 1800 como el encuentro frontal entre dos ciudades recíprocamente repulsivas: la de los *haves* y las de los *have-nots*.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Luciano Pellicani, voz “Estado de bienestar”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1981, tomo I, p. 610.

La sociedad del siglo XIX se convirtió, de este modo, en un caldo de cultivo de dos valores esenciales de la sociedad liberal confrontados: el *mercado autorregulado*, por un lado, y el principio de la *igualdad*, por el otro. El primero, que demandaba la no intervención del Estado en los procesos económicos, los cuales debían ser dejados a su propio juego o regulación, y que se fundaba en el principio de *laissez faire, laissez passer*, se contraponía al segundo que, por su propio significado, requería de la intervención del Estado como un árbitro superior que, resolviendo los conflictos entre los distintos actores sociales, procuraba eliminar los obstáculos que objetivamente impedían a los ciudadanos menos pudientes ejercer sus derechos políticos y sociales reconocidos formalmente. La función estatal dejaba de ser, a la luz de la idea de igualdad, la de un mero guardián expectante de la propiedad privada y garante del orden público, y pasaba a ser la de un verdadero intérprete de los valores de justicia, seguridad, empleo y bienestar, entre otros.<sup>27</sup>

El cambio, en las reglas de la sociedad era urgente, y las primeras constituciones sociales de la historia, la mexicana de 1917 y la de Weimar de 1919, marcaron la pauta del mismo. Por otro lado, el modelo keynesiano por el cual el Estado tomaba en sus manos las riendas de la economía permitía que éste fungiera como un equilibrador, en este campo, de las desigualdades existentes entre las distintas clases.

Pellicani detalla las dos razones que produjeron la aparición del Estado benefactor señalando:

El capitalismo individualista entra en crisis por dos razones principales: por su orgánica incapacidad de evitar las crisis económicas y por su insensibilidad frente a las exigencias de las clases sometidas, sin protección alguna, a la intemperie de la competencia. Para eliminar estos dos defectos estructurales del capitalismo individualista, la cultura occidental no ha encontrado otra solución que recurrir a la intervención del Estado, al que se demanda el mantenimiento del equilibrio económico general y la persecución de fines de justicia social (lucha contra la pobreza, redistribución de la riqueza, tutela de los grupos sociales más débiles, etc.).<sup>28</sup>

Los años treinta representaron, desde el punto de vista ideológico de los países occidentales, un importante parteaguas. El modelo liberal-democrático empezó a experimentar con éxito la política del *Welfare State* dejando así los años de la crisis atrás, y remontó de manera gradual los desastrosos efectos que aquélla había provocado. Por otro lado, es precisamente en esa década cuando la ideología fascista echó raíces en algunos países: Italia —que la asumió desde que Mussolini tomó el poder en los años veinte—, Alemania —con la peculiar variante del nazismo—, Japón y España. El ascenso del fascismo fue un producto indiscutible de la crisis que, fundado en principios nacionalistas, descalificó el modelo democrático de gobierno y, en consecuencia, la variante del Estado benefactor que habían asumido los países seguidores del keynesianismo: Inglaterra, Francia y Estados Unidos, principalmente.

<sup>27</sup> Cf. *ibidem*, p. 611.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 612.

Los años que siguieron a la segunda guerra mundial fueron de un importante auge económico y de un constante crecimiento. Bajo el *Welfare State* las economías de los países del llamado bloque occidental (o capitalistas) crecieron en una incontentada espiral de bonanza. La virtual destrucción que la guerra había causado a las plantas productivas de los países europeos —y en particular a las de los vencidos— fue amortizada y revertida con la magnitud de los recursos invertidos en ellos a raíz del Plan Marshall. Más de 20 000 millones de dólares constituyeron el soporte de la reconstrucción y de la reactivación de las economías de aquellos países. En los años cincuenta, como consecuencia, todas las naciones occidentales, así como la infinita mayoría de las tercermundistas, adoptaron el modelo democrático del Estado benefactor. Los años cincuenta y sesenta son, de este modo, aquellos en los que mayor auge tuvo el mismo. Los setenta y los ochenta por el contrario representan, como veremos más adelante en detalle, los años de crisis y abandono de este modelo ante los embates del pensamiento neoliberal.

## 6. LA FUNCIÓN LEGITIMADORA DE LA DEMOCRACIA

Ante la preeminencia del modelo democrático como forma de gobierno entre las naciones occidentales, éste adquirió un carácter legitimador importantísimo en el contexto internacional y en los escenarios políticos internos de cada país.

En *La realidad democrática*, C. B. Macpherson hace notar, como ya lo señalábamos, el cambio radical que los pensadores liberales tuvieron en su apreciación de la democracia; de despreciarla y repudiarla durante casi 150 años, pasaron a considerarla, desde las primeras décadas de este siglo, uno de los valores más importantes de la teoría política moderna. Al respecto, dicho autor dice que

su plena aceptación en las filas de la respetabilidad resultaba ya aparente por el tiempo de la primera guerra mundial, una guerra que según los dirigentes occidentales aliados tenía como fin salvar la democracia. Desde entonces [...] , la democracia ha prevalecido como algo positivo, hasta el punto de que todo mundo reivindica su posesión.<sup>29</sup>

La democracia, en efecto, se ha generalizado en las sociedades de finales del siglo XX como el valor político por excelencia, hecho que, a raíz de la caída de los regímenes de los países del bloque socialista, se ha reforzado a tal grado que hoy es un principio incuestionable en todo el mundo. Actualmente, cualquier país cuyo sistema político no recoja al menos las siete instituciones que Robert Dahl plantea como los pilares de la poliarquía, es inmediatamente tachado de antidemocrático y es objeto del repudio internacional.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 10.

<sup>30</sup> Esta aseveración debe ser tomada con mucha reserva ya que, muchas veces, ese repudio internacional obedece a concepciones muy limitadas y convenientes de democracia. En efecto, hoy en día este término es muchas veces manipulado por los grandes intereses internacionales que tienden a identificar la idea de “democracia” con la de “democracia liberal”. Así, gobiernos democráticamente

Un problema que ha acompañado desde siempre al poder es el de su legitimación ante la sociedad para ser ejercido. En efecto, un hecho que la historia ha corroborado en innumerables ocasiones es que un poder basado solamente en la fuerza no puede durar; el mismo podrá tener eficacia, pero no puede ser considerado de ninguna manera legítimo.<sup>31</sup>

Incluso Max Weber, al definir al poder político, concepto antagónico a la idea de fuerza (*Macht*), apela a la legitimidad como un elemento indispensable de aquél. Weber define a la dominación, elemento que da sustancia al poder político y que lo diferencia de la mera fuerza, como “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas”.<sup>32</sup> La dominación sólo puede significar para el autor la probabilidad de que un mandato sea obedecido. Esa obediencia, distinta de la que resulta del uso de la fuerza, tiene como razón principal el presupuesto de legitimidad del que goza quien emite ese mandato determinado.

El poder, así, desde siempre se ha visto necesitado de una justificación, más aún en las siempre crecientes y cada vez más conflictivas sociedades modernas; desde Maquiavelo, la preocupación de los teóricos políticos se centró en encontrar los elementos que justificaran su ejercicio. En las sociedades contemporáneas, la idea legitimadora por excelencia de los regímenes políticos es, sin duda, la democraticidad que encarnan.

En su libro *El poder*, mismo que estuvo vetado por cerca de 50 años en Europa, Guglielmo Ferrero señala, en relación con esta idea, que

los principios de legitimidad no son más que justificaciones del Poder, esto es, explicaciones que los gobernantes dan a los gobernados acerca de las razones en que pretenden fundamentar su derecho a mandar, y, ello porque entre todas las desigualdades humanas, ninguna tiene tanta necesidad de justificarse, de explicarse ante la razón, como la desigualdad que se deriva del fenómeno del Poder, del hecho de la dominación de unos hombres por otros hombres [...] Todos los principios de legitimidad son, por consiguiente y en gran parte, instrumentos de la razón, de los que se sirven los hombres para establecer sistemas eficaces de gobierno. Es por ello que la suerte resulta un medio inadmisibles de atribución del poder, porque hasta el más estafalario de los principios de legitimidad presupone una cierta idea de racionalidad.<sup>33</sup>

Así, un poder que se funda solamente en la fuerza, sin más, podrá tener efectividad —siempre y cuando no haya otro poder que pueda contraponérsele—, pero

elegidos, como el sandinista en Nicaragua al final de la guerra civil, eran tachados por los intereses estadounidenses como socialistas y, en consecuencia, como antidemocráticos. No obstante, si partimos de concepciones plenamente aceptadas, tales como que la autocracia se opone diametralmente a la democracia, podemos afirmar, con toda amplitud, que las dictaduras —ejemplo por excelencia de las autocracias contemporáneas— son sí, por su antidemocracia, objeto del repudio internacional (valgan como ejemplo la dictadura franquista en España o el régimen de Augusto Pinochet en Chile).

<sup>31</sup> Cf. Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, cit., p. 117.

<sup>32</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964 (segunda edición, correspondiente a la cuarta edición en alemán corregida y aumentada), tomo I, p. 43.

<sup>33</sup> Guglielmo Ferrero, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Editorial Tecnos, Madrid, 1991, pp. 30-33.

no legitimidad. Ya Gaetano Mosca señalaba, terminante, que el poder de la autoridad en un sistema político sólo puede tener dos fuentes, Dios y el pueblo.<sup>34</sup> De esta manera, una vez que el derecho divino de los reyes dejó de ser considerado una fórmula de justificación válida en el siglo XVIII, los teóricos políticos estuvieron obligados a pensar en el segundo elemento de los que Mosca señala para buscar la racionalidad que necesita todo régimen para legitimarse. En ese sentido, el ideal democrático de gobierno renació con el pensamiento iluminista francés y poco a poco fue adquiriendo fuerza y aceptación entre los pensadores políticos, hasta llegar a plantearse como uno de los elementos de legitimación del poder más importantes. Este auge del elemento democrático se vio reforzado, en particular, desde que se difundió la noción de Estado de derecho, fundada en la idea constitucionalista de que el propio pueblo se dota de ciertas normas fundamentales para regirse.

La racionalidad de la democracia como medio de legitimación del poder empezó a tener sentido sólo en la medida en que la participación de los individuos en la toma de las decisiones políticas, de manera directa o indirecta —es decir, por medio de referendos o plebiscitos, o bien mediante la elección de los gobernantes—, se amplió. La norma de la mayoría se convirtió, de este modo, en el elemento sobre el cual se fundaba el sistema democrático, suponiendo, *a priori*, que “la mayoría termina teniendo la razón aunque se equivoque, porque en ella reside oficialmente la verdad, la justicia, la sabiduría, por mucho que sus errores culpables y sus inequidades estén a los ojos de todos”.<sup>35</sup>

En los regímenes democráticos, a pesar de que la toma de decisiones está fundada en el principio de que la mayoría decide, la voz de la minoría debe ser tomada en cuenta. El carácter general de las decisiones democráticamente tomadas, aunque surjan de la voluntad de la mayoría, hace que la opinión de la minoría tenga que ser considerada. La soberanía popular, idea de origen de todo régimen democrático, se funda en el concepto de la voluntad general como modo de expresión de los dictados del pueblo. De esta manera, la voluntad general, aunque en los hechos es determinada en virtud de la norma de la mayoría, presupone que es expresión, incluso, de la minoría. Este hecho es, a juicio de Ferrero, la causa fundamental por la cual las democracias se han consolidado como formas legítimas de poder.

Sea cual sea la modalidad de sufragio utilizada por el pueblo soberano para expresar su voluntad [señala el autor] [...] es evidente que sus manifestaciones no deben identificarse ni confundirse nunca con el criterio de la mayoría ni con la postura de la minoría, ya que tanto una como otra son partes o fracciones de una única voluntad soberana que, solamente, se encuentra representada por completo en la suma de las dos voluntades yuxtapuestas, lo que en resumidas cuentas significa que suprimir una de las dos opciones —la de la mayoría o la de la minoría— equivaldría

<sup>34</sup> Cf. Norberto Bobbio, *op. cit.*, pp. 117-120.

<sup>35</sup> Guglielmo Ferrero, *op. cit.*, p. 33.

poco más o menos a mutilar la voluntad soberana del pueblo, a secar la fuente que legitima todo el sistema político.<sup>36</sup>

Como anotábamos, hoy la democracia se ha convertido en el elemento de legitimación por excelencia, al grado de que incluso regímenes considerados antidemocráticos apelan a un supuesto respeto de la voluntad popular para legitimarse. Robert Dahl señala, en ese sentido, que es característico

el empeño casi universal de los gobernantes de fines de este siglo, incluidos los de regímenes no democráticos, por explotar la idea del “gobierno del pueblo” a fin de otorgar legitimidad a sus regímenes. Nunca en la historia documentada los jefes de Estado habían apelado con tanta frecuencia a las ideas democráticas para legitimarse, aunque sólo fuese para justificar un gobierno autoritario sobre la base de que era necesario a fin de transitar en el futuro hacia una democracia auténtica o purificada [...] El núcleo de las democracias estables seguirá conservando su enorme influencia en el mundo; los líderes de la mayoría de los países, ya sea que estén gobernados por regímenes democráticos o no democráticos, continuarán invocando el “gobierno del pueblo” como fundamento de su legitimidad; pero muchos países serán gobernados por regímenes no democráticos.<sup>37</sup>

La democracia como sistema de gobierno en el cual todos intervienen por sí o por sus representantes y en el cual los gobernantes tienen la obligación de rendir cuentas de su gestión, ha pasado a ser un poderoso instrumento de legitimidad, en gran medida por la aceptación y la generalización que ha tenido en las sociedades modernas.

Después de la caída de las naciones socialistas a finales de los años ochenta, que eran las únicas que presentaban un esquema ideológico y político capaz de plantearse eficazmente como una opción al modelo democrático, éste ha tenido un reconocimiento abierto como el régimen hegemónico y el más acabado de los que ha generado el pensamiento político moderno. Con esto no pretendemos sostener, de ninguna manera, la teoría lanzada por Francis Fukuyama de “el fin de la historia”. Afirmar que la democracia se ha convertido en el sistema político predominante no tiene nada que ver con el absurdo planteamiento del fin de las ideologías —el cual, por cierto, a raíz del surgimiento de los movimientos nacionalistas en los ex países orientales se ha convertido, apenas a unos años de haber sido planteado por su autor, en una hipótesis obsoleta y caduca—, sino todo lo contrario. Hoy la democracia está más necesitada que nunca de una constante revisión para adecuarla a un mundo cada vez más cambiante.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 173.

<sup>37</sup> Robert A. Dahl, *op. cit.*, pp. 375-378.

## 7. LA INGOBERNABILIDAD DE LAS DEMOCRACIAS

El final del *boom* económico que encarnaron los años de la postguerra acarreo que el pensamiento de los llamados neoliberales iniciara una dura e inclemente crítica al régimen social y a los avances democráticos que implicaba el modelo del Estado benefactor. El *Welfare State* fue así objeto de acusaciones que lo hacían responsable de la crisis política y económica en la cual se vieron inmersas las naciones capitalistas en los años setenta, en particular Estados Unidos.

Con objeto de plantear soluciones viables para enfrentar la recesión que se vivía en el ámbito económico, por un lado, y la disminuida credibilidad y creciente oposición a las que se enfrentaban sus estructuras políticas, por el otro, las naciones primermundistas europeas, americanas y asiáticas conformaron un grupo llamado Comisión Trilateral, que encomendó a algunos especialistas la realización de una investigación que explicara, en conjunto, las causas generadoras de esa crisis. El resultado de los análisis que hicieron los profesores Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki —encargados de realizar dicho trabajo— se condensa en el documento *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*.

En dicho texto se llega a la conclusión genérica de que el “exceso” de democracia que caracterizaba al Estado benefactor había generado una situación de ingobernabilidad que no podía resolverse sino en detrimento de las conquistas sociales y democráticas logradas en virtud de la política del *Welfare State*. Para decirlo con las palabras de sus autores:

Las demandas dentro de los gobiernos democráticos crecen, mientras la capacidad de resolverlas por parte de estos gobiernos se reduce. Éste, como parece confirmarse, es el dilema central de la gobernabilidad de las democracias que se ha manifestado en esos términos en Europa, Estados Unidos y Japón en los años setenta.<sup>38</sup>

C. B. Macpherson llama a esta etapa de amplia interacción entre la sociedad y el gobierno “democracia como participación”, uno de los niveles de mayor evolución de los modelos democráticos, que es generado por la complejidad misma de las grandes sociedades contemporáneas. Respecto a esta idea, Macpherson señala que fue originada por los movimientos estudiantiles y obreros de los años sesenta y setenta, los cuales dieron lugar al criterio de que debía haber una mayor participación de los ciudadanos en la formulación de decisiones por el gobierno. No obstante, la magnitud de las naciones modernas —nada semejantes a las pequeñas comunidades de las ciudades-Estado de la Grecia clásica— dificulta enormemente la realización en la práctica de tal tipo de democracia, por lo que dicho profesor de la Universidad de Toronto señala que la verificación de ésta requiere de dos elementos previos: uno es que la conciencia de la gente deje de verse a sí misma y se refuerce el sentimiento de comunidad, lo que generaría que en lugar de actuar

<sup>38</sup> Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, Nueva York, 1975, p. 9.

para sí actuara para todos; y el otro es una gran reducción de la desigualdad social y económica actual.<sup>39</sup>

En el informe, aunque los autores hacen un análisis separado de las tres regiones, desprenden causas comunes de la crisis que presentaban los países integrantes de la Comisión Trilateral. La crítica que hacen a la política asistencial está centrada en el principio neoliberal del Estado mínimo (*Minimal State*) que presupone que la función estatal debe estar restringida al grado de mantener entre sus atribuciones solamente aquellas indispensables para conducir, de manera general, a la sociedad. La demanda de ese Estado mínimo, señala Bobbio al respecto, se debe al mal funcionamiento que ha tenido el Estado máximo.<sup>40</sup> De este modo, de acuerdo con las máximas neoliberales, un gran número de servicios y otras actividades que entonces realizaba el Estado debían ser dejadas en manos de los particulares, presuponiendo que la administración de éstos sería mucho más eficiente y evitaría que el gobierno se distrajera de sus actividades realmente centrales.

Esta mentalidad entró inmediatamente en contradicción con la situación que guardaban los sistemas políticos de entonces. El Estado benefactor no había hecho otra cosa, señalaban con desdén los neoliberales, que acrecentar su aparato burocrático, causando una incontrolable ineficiencia y torpeza en su actuación. Además, los fines sociales que necesitaban una actitud protectora del Estado habían generado, por otro lado, el estancamiento y atrofia de los mercados, y la costosa carga de gasto social había orillado al Estado al borde de la quiebra. Todo ello, pensaban, produjo una enorme falta de credibilidad de la sociedad en general en las estructuras gubernamentales, lo que generaba, en pocas palabras, una creciente situación de ingobernabilidad. Gianfranco Pasquino indica que

la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como la espiral de la ingobernabilidad.<sup>41</sup>

La teoría de los autores del informe a la Comisión Trilateral puede resumirse de la siguiente manera:

1. Durante los veinticinco años que siguieron a la segunda guerra mundial el sostenido y, en algunos países, espectacular crecimiento económico que provocó una clara mejoría social y económica de todas las clases sociales — en virtud de las políticas mismas del Estado asistencial— trajo consigo el auge más importante en la historia de la democracia. En esos años, las instituciones democráticas, en particular las de corte parlamentario, demostraron su gran viabilidad en las naciones trilaterales.

<sup>39</sup> C. B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp. 113-121.

<sup>40</sup> Norberto Bobbio, en Giuseppe Vacca, "Crisi del Welfare State e la sfida neo-liberale: una intervista con Norberto Bobbio", en AA.VV., *Neoliberalismo, neoliberalismo e sinistra europea*, Franco Angeli, Milán, 1985, p. 26.

<sup>41</sup> Gianfranco Pasquino, voz "Gobernabilidad", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (comps.), *Diccionario de política. Suplemento*, Siglo XXI Editores, México, 1988, p. 196.

2. Dada la apertura que caracterizó a las instancias gubernamentales en esta etapa, tanto los ciudadanos en su carácter individual como los grupos organizados comenzaron a participar más activamente en la vida política y social de sus comunidades, lo que fue acompañado de una mayor protección y garantía de los derechos de los ciudadanos frente al Estado. Del mismo modo se ampliaron los canales por los cuales podían generarse un mayor número de demandas al Estado como, por ejemplo, el peso y el respeto que adquirieron los medios impresos y electrónicos de comunicación.
3. A pesar de las expectativas que ese periodo creó en los ámbitos políticos y sociales, el periodo temporal de recesión que se vivió a principios de los años setenta dejó al descubierto la incapacidad del aparato gubernamental por hacer frente al cúmulo de demandas y a los costos políticos y sociales que el Estado benefactor había generado gracias a su “magnitud democrática”.

El problema de los países de la Trilateral era pues la incapacidad de gobierno producida por el funcionamiento mismo de la democracia.

Cuatro eran los elementos que Crozier, Huntington y Watanuki achacaban al Estado asistencial: a) La deslegitimación de la autoridad y la desconfianza en el liderazgo de los gobernantes (elementos básicos, según los autores, de toda sociedad), generadas por la consecución de las virtudes democráticas de igualdad y libertad individual. b) La sobrecarga de las estructuras estatales, causada por la ineficacia de los medios gubernamentales para afrontar la expansión democrática en la participación política, por el desequilibrado desarrollo de las actividades del propio gobierno y por una exacerbada tendencia inflacionaria en la economía.<sup>42</sup> c) La intensificación de la competencia política en la cual se funda todo sistema democrático, al grado de provocar una disgregación de intereses y la fractura de los partidos políticos dando pie a fenómenos de “pluripartidismo enfermizo”

<sup>42</sup> Al respecto, en las conclusiones del Informe a que hacemos mención se señala: “La expansión de la actividad gubernamental era atribuida no tanto a la fortaleza del gobierno como a su debilidad y a la inhabilidad y falta de voluntad de los líderes políticos centrales para rechazar las demandas de importantes grupos, numérica y funcionalmente hablando, de la sociedad. El ímpetu de responder a las demandas que hacían esos grupos al gobierno está profundamente enraizado en el carácter estructural de la sociedad democrática. La idea democrática de que el gobierno debe ser responsable ante el pueblo, crea la expectativa de que el gobierno conozca las necesidades y repare los daños que aquejan a ciertos grupos de la sociedad. Con el peso político que representa participar en elecciones competitivas realizadas con gran frecuencia, los líderes políticos, para ganarlas, no pueden hacer otra cosa más que soportar ese hecho y cumplir con dichas demandas.

“La inflación, obviamente, no es un problema característico de las sociedades democráticas, y bien puede ser el resultado de causas que van más allá del proceso democrático. Ésta, no obstante, sí puede verse alentada por una política democrática y es, sin duda, extremadamente difícil para los sistemas democráticos enfrentarse efectivamente a ella. La tendencia natural de las demandas políticas permitida y alentada por las dinámicas de un sistema democrático, ayuda a los gobiernos a manejar los problemas de la recesión económica, particularmente el desempleo, y les dificulta el control efectivo de la inflación. Ante las demandas de los grupos empresariales, sindicatos y beneficiarios de la apertura gubernamental, se volvió imposible para los gobiernos democráticos recortar gastos, incrementar impuestos y controlar precios y salarios. En este sentido, la inflación es el deceso económico de las democracias” (Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *op. cit.*, p. 164).

como el que ha caracterizado a Italia, en donde las grandes decisiones, debido a la peculiar situación de su sistema de partidos, no recaen en los grandes partidos, sino en los pequeños, quienes se convierten en piezas fundamentales para la conformación de mayorías parlamentarias. Las democracias, en ese sentido, indican los autores, sólo pueden manejarse con base en consensos, y éstos son sumamente difíciles, por no decir casi imposibles, en los regímenes pluripartidistas tan complejos que caracterizan a casi todas las sociedades democráticas contemporáneas. Y, por último, *d*) el “parroquialismo” que han generado en las estructuras internacionales las tendencias democráticas del Estado benefactor.<sup>43</sup>

De los elementos señalados por los autores del Informe, los más socorridos por los autores neoliberales son el segundo: la tesis de la “sobrecarga”, y el tercero: la exagerada vitalidad del sistema democrático de partidos.

Uno de los expositores típicos de la hipótesis de la sobrecarga (*Overloading of Government*), es James O'Connor, quien en su libro *The Fiscal Crisis of the State* expone la idea de que la ingobernabilidad es el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca inevitablemente una crisis fiscal. Dicha crisis fiscal se debe, afirma, a que “el Estado [para asegurar su permanencia] debe esforzarse por crear y conservar condiciones idóneas para una acumulación de capital rentable y, por otro lado, por crear y conservar condiciones idóneas para la armonía social”.<sup>44</sup>

Los partidarios de la versión de la sobrecarga [señala Gianfranco Pasquino], cuando se aventuran a proponer soluciones, caen en las recetas de sello neoliberal. La primera de estas soluciones se considera ya clásica: “reducir de modo significativo la actividad del gobierno” [...] La segunda receta, de mayor complejidad, consiste en intentar reducir las expectativas de los grupos sociales, desvaneciendo la ilusión de que en un momento u otro el Estado intervendrá para salvar o sanear cualquier situación [...] La tercera receta consiste en aumentar los recursos o entradas a disposición del Estado [aunque ello resulta una solución muy difícil debido a que acrecentaría la inflación] [...] Finalmente, una receta apenas esbozada [...] consiste en proceder a una reorganización de las instituciones estatales en el sentido de su simplificación en lo que respecta a que la complejidad estorba a su eficacia.<sup>45</sup>

Todas las soluciones a las que Pasquino hace referencia implican, claramente, una marcha atrás en relación con las estrategias e incluso con los logros que el Estado asistencial había alcanzado. Resulta evidente, además, la posición de rechazo manifestada por el neoliberalismo hacia la apertura democrática, producto de las políticas ejercidas durante los casi 50 años de preminencia de la idea del Estado benefactor. Todas las salidas planteadas hacen evidente que en realidad lo que subyacía a la feroz crítica emprendida en contra de la política del *Welfare State* era un “inevitable” —según los planteamientos neoliberales— endurecimiento gubernamental en perjuicio de las conquistas democráticas.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 161-168.

<sup>44</sup> James O'Connor, “The Fiscal Crisis of the State”, en Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, p. 195.

<sup>45</sup> Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, pp. 194-195.

Al referirse a las soluciones de los neoliberales, Norberto Bobbio señala que éstos, ante la pregunta de si es posible resolver democráticamente dicho problema, siempre tienen una respuesta negativa, es decir, que la única solución puede encontrarse en nuevas formas de gobierno autocrático. Esta postura, ante la situación concreta de la sobrecarga, responde que debe disminuirse la posibilidad de hacer demandas al Estado; frente al tema de la conflictualidad social, misma que el Estado benefactor resolvía a través de la intervención, mediación y solución con base en acuerdos garantizados por el gobierno, plantean asumir una actitud represiva que consiste en no reconocer la mayoría de los conflictos y de calificarlos como contrarios a los intereses nacionales, o bien, simplemente, desembarazarse del problema al asumir una posición de no intervención; en relación con la difusión del poder que implican los sistemas democráticos, señalan la conveniencia de consolidar un poder central monocrático; y por último, por lo que hace a la ineficiencia estatal, asumen, en consonancia con la idea del Estado mínimo (*Minimal State*), la posición de reducir lo más posible las estructuras administrativas del gobierno.<sup>46</sup>

Por su parte, José Fernández señala, en el mismo sentido, que ante la crisis de gobernabilidad generada por la sobrecarga y por la intervención estatal en la economía,

para el neoliberalismo un primer remedio consistió en sustituir la estrategia intervencionista por la privatización, o sea, dejar que el mercado retomara su dinámica sin el obstáculo de la injerencia estatal. Un segundo remedio apuntó a disminuir la sobrecarga de demandas; lo que llanamente significa disminuir la democracia.<sup>47</sup>

Todas las respuestas neoliberales siguen, de esta manera, la vía más fácil, o al menos una de las más socorridas, que es el camino autoritario.

Las reacciones conservadoras que Hirschman consideraba inherentes a los periodos de crisis presentados a lo largo de las distintas evoluciones del pensamiento progresista fueron encarnadas en los años setenta por una ola antidemocrática que planteaba, precisamente, la necesidad de conductas autoritarias para contrarrestar las dañinas consecuencias del Estado benefactor. La vieja tendencia que caracterizaba a los primeros pensadores políticos modernos de afrontar una situación de anarquía con base en soluciones autocráticas, fue planteada por los pensadores neoliberales como la única alternativa para afrontar la ingobernabilidad de las naciones democráticas. El mismo concepto de ingobernabilidad, acuñado por estos pensadores para referirse a la recesión que permeaba a las naciones occidentales, pretende significar una situación de completo desorden, descomposición y descontrol de los procesos económicos y de las estructuras sociales y políticas (lo que en realidad magnificaba la crisis que atravesaba el Estado benefactor), con el fin de justificar la postura de endurecimiento en el ejercicio del gobierno.

<sup>46</sup> Cf. Norberto Bobbio, "Democrazia e governabilità", *Quaderni di azione sociale*, revista de las ACLI, Roma, año XXIX, núm. 12, noviembre-diciembre de 1980 (nueva serie), pp. 12-14.

<sup>47</sup> José Fernández Santillán, *op. cit.*, p. 101.

El ejercicio autoritario del poder ha sido visto a lo largo de la historia como una manera de afrontar las crisis y de generar progreso y desarrollo. Desde la época de la república romana se concibió una institución, el dictador, quien, nombrado por uno de los cónsules, concentraba un gran cúmulo de facultades que lo hacían la figura idónea para manejar y superar las etapas de inestabilidad política y militar; no obstante, su existencia era vista como una situación temporal y de excepción. A pesar del transcurso del tiempo y de vivir en un contexto histórico diferente, Maquiavelo reconoce y admira la figura del dictador romano en sus *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Más adelante Stuart Mill, aunque refiriéndose a los pueblos bárbaros, señala la conveniencia de los regímenes despóticos como formas legítimas de gobierno para garantizar el progreso y los medios para alcanzarlo en las sociedades "atrasadas" políticamente.<sup>48</sup>

El pensamiento neoliberal no fue ajeno a la tentación de postular un poder concentrado y autoritario con el fin de proporcionar a las sociedades contemporáneas un manejo gubernamental ágil, eficaz y expedito. No obstante, tal poder implicaba, desde la perspectiva neoliberal, una necesaria disminución de las prerrogativas políticas, sociales y económicas con las que contaban los ciudadanos, y que se derivaban de la aplicación de los valores democráticos que había generado la política asistencial del Estado benefactor. David Held sostiene así que las posturas de los teóricos de la tesis de la sobrecarga son ampliamente compartidas por los pensadores de la "nueva derecha", en particular por lo que hace al endurecimiento del gobierno frente a la participación y a las demandas sociales.<sup>49</sup> En el mismo sentido, Gino Germani apunta que una manera de

vincular negativamente democracia y modernización es la de considerar a los regímenes no democráticos (autoritarismo acompañado por una parcial o total negación del pluralismo) como el medio más eficaz para promover la transformación de una sociedad preindustrial en una sociedad industrial capaz de tener un desarrollo económico autosostenido.<sup>50</sup>

En el debate desatado en torno al Estado benefactor, Norberto Bobbio ha jugado un papel muy importante al plantearse como uno de los principales opositores a las políticas neoliberales. Su posición, la de un defensor inamovible de las conquistas democráticas y sociales logradas en la etapa del *Welfare State*, ha destacado la necesidad de no retroceder en aquellas y de seguirlas sosteniendo a pesar del cambio de los modelos económicos y políticos. El mismo Bobbio señala:

Se ha dicho muchas veces que la política keynesiana fue un intento de salvar al capitalismo sin salir de la democracia, en contra de las dos soluciones opuestas existentes: la de abatir al capitalismo sacrificando la democracia (práctica leninista) y la de abatir a la democracia para salvar al capitalismo (fascismo). Ahora se diría que para los liberales de nuevo cuño el problema es al contrario, es decir, el de salvar, si to-

<sup>48</sup> Cf. Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, cit., pp. 73-74.

<sup>49</sup> Cf. David Held, *Modelli di democrazia*, Società editrice Il Mulino, Bolonia, 1989, p. 297.

<sup>50</sup> Gino Germani, "Autoritarismo e democrazia nella società moderna", en AA.VV., *I limiti della democrazia. Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, Liguori Editore, Nápoles, 1985, p. 2.

avía es posible y por aquello de que todavía es posible, a la democracia sin salir del capitalismo. En la crisis de los treinta pareció que fuese el capitalismo el que ponía en crisis a la democracia, hoy les parece a estos nuevos liberales que la democracia es la que pone en crisis al capitalismo.<sup>51</sup>

En efecto, la cuestión de la legitimidad derivada de la crisis en la que el Estado benefactor se vio envuelto desde los años setenta se reduce, en última instancia, a la relación que el capitalismo de finales de siglo guarda con la democracia y sus alcances. El problema, de este modo, va más allá del debate de si el Estado debe ser considerado *mínimo*, y se remonta al carácter democrático o no de las sociedades modernas.

Ahora [indica el profesor de Turín] la democracia es pura y simplemente atacada; la insidia es grave. No solamente está en juego el Estado benefactor, o sea, el gran compromiso histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo maduro, sino la misma democracia, es decir, el otro gran compromiso histórico anterior entre el tradicional privilegio de la propiedad y el mundo del trabajo organizado, del que directa o indirectamente nace la democracia moderna.<sup>52</sup>

Los neoliberales han justificado su crítica al Estado benefactor al identificar las antítesis de Estado máximo-Estado mínimo y de Estado débil-Estado fuerte, considerando que un Estado “adiposo” genera debilidad y, consecuentemente, ingobernabilidad, mientras que un Estado “ligero” trae consigo fortaleza, la cual se expresa en la agilidad y eficacia de sus acciones. Esta postura, que pretende negar el papel que ha jugado el Estado como mediador de las desigualdades y de las injusticias sociales y económicas del sistema capitalista —papel que, además, es fruto del gran acuerdo entre clases personificado en la figura del Estado social—, deja de lado cualquier posible solución que no sea la reducción de las funciones gubernamentales a cualquier costo.

No obstante, pensar que los valores democráticos son considerados por los autores neoliberales como algo prescindible, es equivocado. La gran paradoja del neoliberalismo es, así, que la democracia ha generado la situación de crisis pero, por otro lado, no puede ser desechada de un modo absoluto. Autores como Friedrich A. von Hayek, quien anticipó con notoria precisión la situación de inestabilidad política y económica que generaría la política asistencial, reconoció desde un inicio que el liberalismo debe seguir fundándose en la democracia, pero es incompatible con una democracia ilimitada.<sup>53</sup>

Las naciones integrantes de la Comisión Trilateral, mismas que suscitaron la revisión de la política del *Welfare State*, no podían hacer menos el carácter legitimador de la democracia; es por ello que incluso los neoliberales que sostienen las soluciones más radicales, esas que, según Held, se identifican con las posturas de la

<sup>51</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 98.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>53</sup> Cf. José Fernández Santillán, *op. cit.*, p. 102; Albert O. Hirschman, *op. cit.*, pp. 126-131.

nueva derecha, no pretenden erradicar, sino limitar los alcances que el valor democrático alcanzó a lo largo del presente siglo.

La postura neoliberal, a pesar de que plantea una limitación y no una negación absoluta de los avances democráticos, implica un acrecentamiento del elemento autoritario en claro detrimento de los beneficios que en el ámbito político, económico y social, se habían generado con el Estado asistencial. El problema que trajo consigo esa nueva política no es, pues, la eliminación de la democracia, sino el hecho de volver nugatorios los elementos que marcaron el rumbo en la conducción de las sociedades contemporáneas durante la época del Estado benefactor, elementos que no fueron en absoluto fortuitos sino que, por el contrario, se debieron a una larga serie de luchas, conciliaciones y pactos en el interior de las propias sociedades liberales.

El planteamiento de restringir la actividad estatal y sus facultades en aras de generar una más pronta y efectiva acción gubernamental pasa por alto, además, una situación que ha caracterizado a las sociedades modernas y que ha provocado que los márgenes de participación de los miembros del cuerpo social se hayan ampliado: su masificación. En efecto, la sociedad de masas es un fenómeno que ha generado un redimensionamiento de la democracia y sus alcances. De esta manera, pretender rehuir las políticas asistenciales, que han sido obligadas por este nuevo tipo de sociedad, es desatender una etapa inevitable de la evolución política de las naciones modernas.

José Fernández Santillán señala que “hay quienes dicen, incluso, que un liberalismo económico llevado a sus extremos no solamente pone en riesgo a la democracia sino a los propios derechos civiles defendidos por el liberalismo político y jurídico”.<sup>54</sup> Con todo esto no se pretende negar lo que tienen de cierto, en parte, las posturas neoliberales, es decir, la afirmación de que el Estado benefactor tenía razón de ser durante una etapa de prosperidad y crecimiento económico y que, ante la situación de crisis que se presentó a partir de los años setenta, se volvió necesaria e impostergable una revisión de los mecanismos y de los rumbos de la conducción de las sociedades contemporáneas; no obstante, lo que debemos negar rotundamente es la pretensión de achacar todos los males a la política social y, lo que es peor, que la única solución posible es revertir dicha política. Que las sociedades modernas necesiten una sólida y eficaz actividad gubernamental no puede, de ninguna manera, atentar contra los logros que aquéllas han conquistado —los que de ninguna manera han sido regalos o concesiones gratuitas— a lo largo de más de dos siglos, y en particular durante los últimos cien años.

Debemos señalar, no obstante, que el modelo neoliberal, el cual se fundó centralmente, como hemos visto, en la idea de la ingobernabilidad del Estado benefactor, no es el único que se ha presentado en las sociedades occidentales, ni tampoco ha sido la alternativa más exitosa, todo lo contrario. El neoliberalismo representa la negación del modelo anterior en razón de la crisis que se generó en el manejo económico y político del Estado; pero hay otros sistemas que han sabido combinar con éxito la política de respeto de las conquistas sociales con un

<sup>54</sup> José Fernández Santillán, *op. cit.*, p. 103.

manejo efectivo de la acción gubernamental; nos referimos, particularmente, al llamado “modelo renano” de Estado postsocial que Alemania ha instrumentado desde la etapa de la reconstrucción —en que se da el conocido “milagro alemán”— y que recoge las demandas de atención social básicas, como la educación gratuita —la cual llega hasta las universidades estatales—, y un sistema de asistencia social muy desarrollado, además de mantener amplios canales de participación política de la sociedad sin que ello haya generado, ni de lejos, una ineficacia del gobierno o la contracción de la estructura productiva.

Bronislaw Geremek señaló en una entrevista: “En realidad, la democracia produce el peligro antidemocrático [...] los sistemas antidemocráticos no producen, como norma, fermentos democráticos sino que, simplemente, se agotan y dan lugar finalmente a la democracia; por el contrario, la democracia, por efecto de sus propios principios, genera el peligro autoritario”.<sup>55</sup> En las palabras del intelectual polaco hay una gran verdad: que la democracia genera, por sus propios postulados, una reacción autoritaria. Ese es, precisamente, el peligro al que están sometidos todos los sistemas democráticos, un peligro que tiende a aflorar en los momentos de tensión social, crisis económica e inestabilidad política. Es algo inevitable que, a lo largo de su evolución, la democracia ha afrontado en innumerables ocasiones, en las cuales, a veces, se ha visto severamente cuestionada. Las posturas neoliberales, mismas que han pretendido confrontarla con la idea de la gobernabilidad, son las últimas que han encarnado de manera alarmante ese peligro antidemocrático al que Geremek se refiere.

## 8. DEMOCRACIA E INGOVERNABILIDAD HOY

Hoy en día el modelo del Estado benefactor ha sido abandonado por prácticamente todos los países, aunque ello no ha significado, de ninguna manera, la eliminación de las políticas sociales del Estado, todo lo contrario; los programas de asistencia social, en medio de innumerables voces que se oponen a ese hecho, se han mantenido y en algunos casos han proliferado.

Por lo que hace al tema de la ingobernabilidad de las democracias, aunque en sus inicios estuvo ligado a la crisis del modelo del *Welfare State*, hoy perdura en un contexto distinto. El Informe a la Comisión Trilateral introdujo el tema de la ingobernabilidad en el marco de la crisis que afrontaron las sociedades democráticas occidentales a partir de los años setenta. Ante el abandono del Estado benefactor como paradigma de gobierno, la idea de ingobernabilidad, lejos de olvidarse, perduró como una manera de calificar a cualquier sistema político que es incapaz, por cualquier circunstancia, de resolver la problemática misma de la acción de gobernar.

<sup>55</sup> Bronislaw Geremek, en Lucio Caracciolo (comp.), *La democracia en Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 111.

El concepto de ingobernabilidad pasó, de esta manera, de ser un concepto vinculado originalmente con la crisis del Estado benefactor, a ser un adjetivo universalmente usado para calificar las situaciones en que un gobierno es incapaz de actuar eficazmente.

A diferencia de los sistemas políticos autocráticos, las democracias siempre han sido propensas, por sus propias características, a una mayor conflictividad política, económica y social, por ello siempre han sido objeto de los ataques del pensamiento conservador, el cual invariablemente le ha contrapuesto soluciones autoritarias. Tras la caída del Estado benefactor como modelo hegemónico, lo que ocurrió en el transcurso de los años setenta y ochenta, las democracias siguieron siendo el blanco de las críticas reaccionarias que abanderaban la idea de la ingobernabilidad.

El concepto de ingobernabilidad, a pesar de haber evolucionado, rebasando por mucho su planteamiento original en el marco de la crisis del Estado benefactor, ha mantenido inherentes a su significado diversas soluciones autoritarias. Así, el empleo de esa idea para caracterizar el estado de un régimen político, siempre va acompañado de salidas que representan un endurecimiento del mismo. La noción de ingobernabilidad, podemos decirlo así, sigue siendo el instrumento favorito de los detractores de la democracia y de quienes postulan alternativas autoritarias.

Norberto Bobbio asume esta posición cuando escribe:

La denuncia de la gobernabilidad de los regímenes democráticos tiende a proponer soluciones autoritarias, que se mueven en dos direcciones: por un lado, en el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y por lo tanto en el dar preferencia a sistemas de tipo presidencial o semipresidencial frente a los parlamentarios clásicos; por el otro, en el poner nuevos límites a la esfera de las decisiones que pueden ser tomadas con base en la regla típica de la democracia, la regla de la mayoría.<sup>56</sup>

Hirschman, por su parte, al señalar que en el fondo de la “crisis de la gobernabilidad” se encuentra una disminución del poder de la autoridad,<sup>57</sup> hace suponer que esa idea lleva implícito el plantear un inevitable fortalecimiento de la autoridad estatal que, necesariamente, va en detrimento del elemento democrático.

Actualmente, varios acontecimientos en distintos países sustentan la idea de que son necesarias las salidas autoritarias. Así, la crisis en la que se ven envueltos los sistemas parlamentarios —concebidos por muchos como los verdaderos paradigmas de gobierno de las sociedades democráticas—, los escándalos de corrupción, el desmesurado crecimiento de las organizaciones criminales, y la inestabilidad económica y política en general que ha afectado a numerosas naciones —en particular del Tercer Mundo, como es el ejemplo mexicano— son ejemplos de situaciones que, a los ojos de muchos, representan una clara ingobernabilidad y a las cuales les son planteadas soluciones autocráticas.

<sup>56</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, cit., p. 107.

<sup>57</sup> Cf. Albert O. Hirschman, *op. cit.*, p. 136.

No obstante, a pesar de la difundida aplicación del modelo neoliberal, las conquistas sociales del Estado asistencial que son las que encarnaban, primordialmente, el carácter democrático del mismo, si bien dejaron de ocupar el lugar privilegiado de que antes gozaban, continuaron formando parte de las prioridades gubernamentales. La política social del Estado se ha convertido en un elemento indispensable para la subsistencia del mismo y, a la vez, en la causa de los problemas económicos por los que atraviesan los gobiernos democráticos. Jürgen Habermas escribe: “Precisamente la falta de opciones sustitutorias e, incluso, la irreversibilidad de unas estructuras de compromiso por las que fue necesario luchar, son las que hoy nos sitúan ante el dilema de que el capitalismo desarrollado no pueda vivir sin el Estado social y, al mismo tiempo, tampoco pueda hacerlo con él”.<sup>58</sup>

Esa problemática del Estado social tiene, desde nuestra perspectiva, una clara explicación: el Estado benefactor ha sido la forma más acabada de evolución democrática, la cual se veía expresada en su carácter asistencial, en su apertura política y en sus variados canales de defensa del individuo y de los grupos sociales frente a la actividad estatal. La democracia, en particular la que encarnaba el Estado benefactor, se consideró el instrumento más eficaz de legitimación del poder en las sociedades contemporáneas. Por ello, abandonar, ante la crisis del Estado benefactor, las políticas de asistencia social representaba un altísimo costo que ninguna de las sociedades democráticas estaba en condiciones de pagar. Ésa, a nuestro juicio, es la razón por la cual las políticas de desarrollo y de bienestar social nunca fueron abandonadas y son, hasta hoy, un importante factor en la acción gubernamental de las democracias contemporáneas. Un ejemplo claro de lo hasta ahora señalado es, en México, el Programa Nacional de Solidaridad, instrumentado por el gobierno salinista como el principal instrumento de la política social, el cual se hizo indispensable —y, entre paréntesis, notoriamente insuficiente— para amortiguar los efectos de la estrategia de “modernización” política, pero sobre todo económica de dicha administración.

Las democracias desde siempre han implicado una conflictualidad social mayor que los demás sistemas políticos —particularmente que los autocráticos—, hecho que se debe, esencialmente, a la apertura y al acceso para la mayoría de los miembros del cuerpo social a la toma de las decisiones. Ello, como hemos visto a lo largo de este trabajo, ha generado a veces inestabilidad y situaciones de crisis; no obstante, la importancia de conservarla como el valor político más importante de las sociedades modernas obliga a buscar nuevas salidas viables que respeten su carácter y que representen verdaderas soluciones a los problemas generados por dicha conflictualidad.

Bobbio señala acertadamente que la idea contractualista, base de la evolución del pensamiento democrático es, una vez más, el único camino para resolver los problemas que actualmente aquejan a las sociedades democráticas y los que en el futuro puedan presentarse.

<sup>58</sup> Jürgen Habermas, *Escritos políticos*, Ediciones Península, Barcelona, 1988, p. 124.

La hipótesis de la que parte el contractualismo moderno de naturaleza [indica el intelectual italiano], es un estado en el que solamente existen individuos aislados, pero tienden a unirse en sociedad para salvar la vida y la libertad. Partiendo de esta hipótesis la sociedad política se vuelve un artificio, un proyecto por construir y reconstruir continuamente, un proyecto que jamás es definitivo, que tiene que someterse a revisión continua. La actualidad del tema del contrato también depende del hecho de que las sociedades poliárquicas, como son en las que vivimos, al mismo tiempo capitalistas y democráticas, son sociedades en las que gran parte de las decisiones colectivas 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.<sup>59</sup>

En la transcripción anterior, Bobbio resume una de las características esenciales de la forma de gobierno de las sociedades democráticas modernas. El mismo juego democrático ha orillado a la formación de consensos. Las decisiones políticas, en un régimen que se precie de democrático, no pueden ser impuestas; al contrario, deben ser acordadas por la mayoría de modo tal que representen el verdadero sentir de la voluntad general. Efectivamente, lograr consensos en la toma de decisiones implica mayor dificultad y retraso en comparación con los actos de un gobierno autocrático; no obstante (aunque ello sea visto por algunos como una causa clara de ingobernabilidad), contrasta el hecho de que una decisión consensual para todos, o para la mayoría, de los integrantes del cuerpo social tiene que ser, por fuerza, mejor o al menos más razonada y, sin duda, mucho más legitimada que una decisión unilateral.

La democracia, a pesar de lo que los pensadores neoliberales de los años setenta pensaban, no es, de ninguna manera, antítesis de la gobernabilidad, todo lo contrario. Si bien es cierto que la actuación gubernamental es mucho más pronta y ágil en un sistema político autoritario, mientras que en uno democrático la necesidad de consensos y de respetar las vías institucionales que establece la ley para tomar las decisiones provoca una mayor lentitud, dificultad e ineficiencia, la estabilidad y perdurabilidad en los gobiernos democráticos es infinitamente mayor que en los autoritarios. Un solo ejemplo basta para confirmar lo que hemos dicho: Estados Unidos, creador del constitucionalismo moderno escrito, esa nación que Tocqueville señalaba como la más democrática del mundo, ha sido y sigue siendo, a pesar de todos los problemas políticos por los que ha atravesado y que actualmente tiene, un país con una estabilidad y un poderío en todos los terrenos como pocos en la historia moderna.

Los gobiernos dictatoriales que generan sin duda la gobernabilidad que añoran los autores del Informe a la Comisión Trilateral, también podrán generar desarrollo; pero ninguna dictadura moderna puede compararse, en cuanto a estabilidad y permanencia, con las grandes naciones democráticas como Estados Unidos.

Incluso Italia, ejemplo de una nación "ingobernable" por causa de su "exceso democrático", es un caso que debe tomarse con reservas, ya que, a pesar de haber tenido en cincuenta años más de cincuenta gobiernos, en los años setenta y ochenta

<sup>59</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, cit., p. 100.

ta fue una de las naciones europeas consideradas más ricas y estables por lo que hace a su economía.

La noción de gobernabilidad, de este modo, no implica solamente actuar rápida y eficazmente; implica, ante todo, la permanencia y la estabilidad. La democracia podrá no ser el mejor sistema político por lo que a las primeras ideas se refiere; pero, sin duda, lo es para las dos últimas.