

LA DEMOCRACIA HOY. UNA MIRADA DESDE LA TEORÍA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA

Por:
María Camila Cótamo Jaimes*

FECHA DE RECEPCIÓN: 14 de junio de 2009
FECHA DE APROBACIÓN: 28 de septiembre de 2009
Pp. 95-110.

Resumen

El presente artículo busca definir, a partir de los aportes de la teoría política contemporánea, un conjunto de atributos, elementos estructurales, requisitos y resultados esperables de un sistema político democrático. En este sentido, el mismo contribuye un aporte más a la discusión sobre el presente y el futuro de la democracia en el mundo, y también en Colombia.

Palabras clave

Democracia, Libertad, Igualdad, Legitimidad y Eficacia (del Estado).

Abstract

The present article takes as point of departure the contributions of some of the seminal authors in the field of contemporary political theory. Building on the ground of their theoretical insights, it seeks to establish a series of characteristics, structural elements, pre-requisites and desirable outcomes of a democratic political system. In this regard, it aims to make a contribution to the ongoing discussion on the present and future of democracy in the world, as well as in Colombia.

Key words

Democracy, freedom, equality, legitimacy, effectiveness.

* María Camila Cótamo Jaimes es Abogada de la Universidad Externado de Colombia, Especializada en Derecho Público, Ciencia y Sociología Políticas de la misma Universidad (En convenio con las Universidades Complutense de Madrid y Università Degli Studi di Milano), Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca, España, Institución que además le otorgó un Máster Oficial en Democracia y Buen Gobierno. Actualmente se desempeña como Asesora de entidades públicas y ONGs en temas de democracia y buen gobierno.

La preocupación por el presente y el futuro del sistema democrático de gobierno constituye tema central de la ciencia política. Por la importancia que el mismo ha alcanzado, dicha preocupación desborda ampliamente el estrecho marco de las inquietudes puramente académicas y se convierte en un problema central para las sociedades, a la par con otros temas de la agenda global tales como la pobreza, el deterioro medioambiental, el resurgimiento del fanatismo religioso o las distintas formas de terrorismo político.

El presente artículo aborda, desde la perspectiva de la teoría política contemporánea, el análisis conceptual de la democracia y de sus fundamentos. Con base en una revisión exhaustiva de los trabajos seminales de importantes pensadores y analistas políticos contemporáneos, este artículo identifica modelos teóricos que además de su valor intrínseco para los propósitos de comprender los fundamentos, las posibilidades y los retos que enfrenta el sistema democrático, tienen el valor agregado de hacer posible una evaluación objetiva del carácter – democrático o antidemocrático – de los sistemas políticos que operan en los distintos países. Solo de esta manera resultará posible trascender los debates simplemente normativos entre la democracia y sus enemigos, para avanzar en un examen más objetivo que incorpore variables similares en una evaluación integral de factores cualitativos y cuantitativos que pongan en evidencia los retos que se debe enfrentar para lograr el fortalecimiento y el ejercicio de una

buena democracia en todas las regiones del mundo.

La utilidad práctica de modelos como los identificados a través del presente trabajo no puede ser subestimada en el mundo de hoy en el cual la democracia liberal, y su correlato económico la economía de mercado, se han convertido en una especie de paradigma universal sobre la forma de organizar las sociedades. En el mundo actual, y a pesar de la realidad geopolítica en el contexto de la integración y globalización que plantea la existencia de la democracia multinivel, lo cual supone el reconocimiento a la importancia que revisten las diferentes instancias de poder tanto infra-estatales como supranacionales, el Estado Nación sigue siendo el marco de referencia privilegiado para el ejercicio de la acción política y para el abordaje de la solución de problemas como los arriba enunciados y la buena democracia constituye una vía, quizás la única vía, para encontrar una adecuada solución a los mismos.

En el contexto de Colombia hoy, la preocupación por la democracia se acentúa en medio de un proceso de elección de autoridades públicas que ya ha producido unos primeros resultados en cuanto a la conformación del Congreso de la República, órgano de representación democrática por excelencia, y que habrá de producir en el futuro inmediato un nuevo liderazgo político en cabeza del Presidente de la República, Jefe de Estado y de Gobierno y epicentro del poder del Estado. Lamentablemente para la legitimidad de las autoridades, y para

la capacidad de estas para enfrentar los problemas más apremiantes, el sistema electoral ha generado grandes dudas sobre su confiabilidad y transparencia: Altos niveles de abstención -cerca del 55% del electorado- y una altísima representación de sectores investigados por sus vínculos con el narcotráfico y el paramilitarismo¹.

Aproximación conceptual a la Democracia en la era moderna

A pesar que la democracia - concepto reconocido universalmente - resulta difícil de definir en el entendido que cada quien tiene una visión de lo que ella es o debería ser, noción que contiene una fuerte carga valorativa, aún así es necesario establecer al menos un fundamento sustancial en el que confluya la posición mayoritaria de la doctrina para definir como democrático un sistema político. Esta definición de democracia habrá de servir de base para su 'adjetivización' bajo la noción contemporánea de la democracia "con calidad o buena democracia". (Morlino, 2008: 4)

En este orden de ideas, es innegable que la democracia se constituye en una forma de gobierno en la que se regula la convivencia política de una

determinada sociedad, y se manifiesta en un conjunto de normas, instituciones y actividades políticas. Su contenido es fundamentalmente político, aunque perviven conceptos complementarios como el de la democracia social, industrial, económica. (Sartori, 1992: 28).

Es más, la democracia se diferencia de otros sistemas políticos en la medida en que los gobernantes asumen responsabilidad ante los ciudadanos sobre sus acciones y gestión en la esfera de lo público, actuando a través de la competencia y la cooperación entre sus representantes electos (Schmitter y Karl). Además de posibilitar la alternancia de los gobernantes, la democracia hace posible a la mayoría de los ciudadanos influir en las decisiones sociales y seleccionar a quienes desempeñarán los cargos públicos de elección popular (Lipset, 1992: 115). Estamos hablando aquí de la democracia como institución política a gran escala y de su soporte en la noción de representatividad. (Dahl, 1999: 100).

Las anteriores condiciones, aunque no sean las únicas, son necesarias para que exista una democracia estable, lo que se traduce en que la relación pacífica del poder debe basarse en que la decisión de la mayoría respete el derecho de las minorías, que se permita una alternancia periódica en el ejercicio del poder, así como el otorgamiento de garantías al

¹ De los 100 Senadores elegidos, 22 están vinculados a las investigaciones de la 'parapolítica' o son herederos de quienes están presos o condenados por estos delitos: 8 del partido de 'la U', 7 en el PIN, 5 en el Partido Conservador, 1 en Cambio Radical y 1 en el Partido Liberal. La influencia en la Cámara de Representantes parece ser aún más grande.

ejercicio del derecho a la oposición (Lipset, 1992:115).

A partir de la dialéctica entre democracia ideal y real se establece una distinción entre unidad del pueblo como objeto de poder y como sujeto de poder. Por ende, la democracia real concibe la unidad del pueblo como conjunto de los actos humanos regidos por la ordenación jurídica del estado o como objeto de poder, mientras que la democracia ideal considera a la unidad del pueblo como sujeto de poder, esto es, como gobierno del pueblo por el pueblo, generando identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y del objeto del poder. De ahí que la democracia ideal es un mero postulado ético político (Kelsen, 1974 :29-34).

Lo que define a todo lo ideal, y en este caso a la democracia ideal, es el valor de la perfección absoluta. La realidad siempre resulta, por el contrario, imperfecta. La profundización de la democracia pretende encontrar fórmulas tendientes a reducir el abismo entre la democracia real y la ideal (Jaúregui, 1994,: 21). En este sentido, aunque los ideales no pueden ser realizados totalmente, sí pueden ser satisfechos parcialmente. El problema, por lo tanto, no radica en maximizar ni tampoco en renunciar a los ideales sino en optimizarlos (Sartori,1988 :113).

Como consecuencia de lo anterior, la doctrina contemporánea prefiere referirse a la poliarquía, término creado por Robert Dahl que se deriva de las palabras “muchos y gobierno” y se configura como un sistema político que se predica

de gobiernos democráticos a gran escala o de estado-nación o país, entendiendo esta forma de gobierno como “aquel con aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos”.

Así entendida, la democracia estaría conformada por un conjunto de instituciones políticas básicas: autoridades públicas elegidas por los ciudadanos, en virtud de la democracia representativa; elecciones libres, limpias, imparciales, y frecuentes; ciudadanía inclusiva y plena, para garantizar el derecho de participar plenamente en la vida política a toda la población adulta; derecho de los ciudadanos a competir por los cargos públicos en condiciones de igualdad; libertad de expresión para participar efectivamente en la vida política; acceso a fuentes alternativas de información protegidas por la ley, y derecho de asociación a grupos políticos diversos.

Libertad e igualdad

El objetivo primordial de la democracia es el de lograr la libertad e igualdad, concebidas en su estado natural como aspiraciones esenciales del individuo como ser social.

Es por ello, que la libertad desde el punto de vista político, implica la sujeción a un ordenamiento normativo en cuyo establecimiento el sujeto interviene, pero con la posibilidad, en ejercicio de la autonomía o autodeterminación, de

participar activamente en el proceso político, esto es sin despreciar los derechos y placeres individuales, en virtud de su reconocimiento como ser individual.

La igualdad, por su parte se analiza en tres dimensiones: la igualdad jurídica que implica el derecho al voto; la igualdad de oportunidades referida a la igualdad de condiciones para acceder al poder y; la igualdad de resultados que se traduce en el modo de ejercer el poder mediante la apertura del mayor número de espacios de participación y actuación (Bobbio, 1984 :17).

De lo anterior se colige que, libertad e igualdad, entendidos como valores democráticos, se encuentran íntimamente ligados a la idea de participación como un derecho, concepto común en el que convergen varias visiones doctrinarias, que se constituye en fundamental para definir la democracia como institución que regula aspectos representativos del pueblo, como sujeto de poder y las instituciones de poder que van a encumbrarse en el Estado.

Condiciones estructurales para la existencia y estabilidad del sistema político democrático

Si bien es cierto no existe en la actualidad una "fórmula única" de requisitos o condiciones decisivas aplicables a las realidades políticas de todos los estados que garanticen el establecimiento y permanencia de la democracia, la doctrina señala algunas condiciones y factores esenciales para el logro de estos propósitos a partir del análisis teórico y empírico comparado.

Bajo este entendido, se señalan algunos de los requisitos sociales primordiales como el desarrollo económico y legitimidad política, (Lipset, 1992: 117:141)². Se plantea la hipótesis según la cual existe un nexo entre democracia y el grado de desarrollo económico en el entendido que entre más rico sea un estado tendrá mayor estabilidad democrática. Para efectos de diagnóstico y pronóstico, se toman como índices de medición la riqueza, la industrialización,

² El autor realiza un análisis comparativo entre dos grupos de países correspondientes a América Latina y a Europa incluyendo en éste último a países angloparlantes, tomando en cada uno como principales criterios la ausencia en los últimos veinticinco años de un movimiento político importante opuesto a las reglas democráticas y la continuidad ininterrumpida de democracia política desde la primera guerra mundial, respectivamente.

la urbanización y la educación, analizándolos en forma separada, de lo cual se colige una conexión suficiente para que se constituyan en factor común y como componentes del desarrollo económico que potencian la viabilidad de la democracia. No obstante ello, se precisa que las correlaciones socioeconómicas son meramente de asociación y no indican necesariamente causalidad³.

Ahora bien, para garantizar la estabilidad de un sistema democrático se requiere la presencia de dos factores endógenos: legitimidad y eficacia, la primera entendida como la creencia de una sociedad en la necesidad e idoneidad de las instituciones políticas que la rigen. Con un enfoque valorativo, se define un sistema político legítimo o ilegítimo según la manera en que los valores de éste coinciden con los propios (Lipset, 1987:67).

Partiendo del principio de legitimidad racional-legal en el que las democracias modernas se fundamentan (Weber, 1969:1057), la legitimidad de la democracia se sustenta en la creencia de que para un país concreto y en un momento histórico dado ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos⁴. Es por ello que la estabilidad no puede imponerse a la fuerza, por ende el derecho a gobernar

se supedita a su alternativa que es la legitimidad.

La eficacia, como dimensión instrumental, supone la actuación concreta de un sistema, en términos del cumplimiento de las funciones básicas de gobierno y la forma como garantiza las necesidades y expectativas de la mayoría de los miembros de una sociedad. La eficacia tiene a su vez como sustrato la existencia de una cultura política secular homogénea como indicador de prevalencia de legitimidad, puesta en evidencia a través de símbolos, costumbres y tradiciones comunes compartidas que conducen a preservar diversas prácticas democráticas, como es el caso de EU. Tal situación que no ocurre en otros países donde existe clara división de símbolos y héroes políticos, como es el caso de Francia.

La teoría política contemporánea resalta la estrecha interconexión entre legitimidad y eficacia como requisitos determinantes para garantizar la instauración y estabilidad de la democracia. De ahí que el mayor o menor grado de algunos de estos factores define un sistema político como estable o no, y el riesgo o amenaza en el que pueda encontrarse. De ahí que se pueda afirmar que un sistema es eficaz pero ilegítimo a corto plazo y por ende puede gozar de mayor inestabilidad que un sistema con

³ IPSET, Seymour, Repensando los requisitos sociales de la Democracia. Revista Agora núm. 5 / Invierno de 1996, págs. 29-65. [Nota de la editora: Este texto apareció originalmente en *American Sociological Review*, vol. LIX, febrero de 1994, págs. 1-22. Publicado con permiso del autor]

⁴ De acuerdo con Linz, Lipset fue el primer autor en formular que la estabilidad de un sistema democrático depende de su eficacia como de su legitimidad aunque los términos se confundan al analizar la crisis de un determinado sistema político. LINZ, Juan J. La quiebra de las democracias. Alianza Universidad. Madrid 1987 pp.42

mucha legitimidad y eficacia baja. Pero a largo plazo una eficacia, en términos de progreso económico constante, que perdura durante varias generaciones puede legitimar a un sistema político.

Adicional a lo anterior, se sostiene que existen una serie de condiciones que facilitan la instauración y estabilidad de la democracia clasificando como esenciales: 1. El control del poder militar y de la policía bajo el mando efectivo de miembros de la sociedad civil elegidos democráticamente para evitar golpes de estado 3. La existencia de valores y principios democráticos y cultura política en lo posible homogénea, conformada por ciudadanos defensores de los mismos que se identifican con ellos y los asumen como propios con capacidad para transmitirlos a generaciones posteriores. Como condiciones favorecedoras de la democracia, se señalan: la economía de mercado y sociedad modernas y el débil pluralismo subcultural. (Dahl, 1999: 171-181).

En un sistema político específico resulta posible afirmar que existe legitimidad "... Si las personas a quienes se ordena creen que la estructura, procedimientos, actos, decisiones políticas concretas, funcionarios o líderes del gobierno poseen la cualidad de rectitud, decencia o bondad moral, en pocas palabras, el derecho de elaborar leyes obligatorias". (Dahl, 1963:75).

Respecto a la economía de mercado, algunos trabajos como los de Dahl y Lipset señalan que existe un nexo estrecho con el desarrollo de la cultura y valores

democráticos, y a pesar del dilema que genera desigualdad económica, se parte de la base que este sistema de producción se extendió en el mundo y generó en la mayoría de regiones crecimiento económico y bienestar.

Como complemento de lo anterior, la garantía de la participación de la sociedad civil en ejercicio de sus derechos y libertades, que más allá del voto para la elección de sus representantes se refiere a la posibilidad de expresar sus preferencias de manera voluntaria, libre y sin correr riesgos, a ejercer el derecho de asociación y presentar peticiones a las autoridades, y además a la oportunidad de acceder a los escenarios políticos para formar parte activa en la toma de decisiones colectivas que los afectan en aras de lograr el bienestar común, en desarrollo de la cooperación y deliberación lo cual se constituye en factor característico que diferencia la democracia de otros sistemas (Schmitter y Karl, 1996: 38-45). Este predominio de la sociedad civil constituye entonces un elemento central del modelo democrático que, aunado a la posibilidad de integrar asociaciones o grupos independientes, (Toqueville, 1976: vol 2 116) va más allá de la existencia de una cultura política homogénea.

Con base en los aspectos analizados, resulta posible afirmar que si bien no existe un catálogo de condiciones y factores definitivo que se pueda implementar de manera general en todos los casos y que conduzca al éxito en la instauración y estabilidad de un sistema democrático, los estudios e investigaciones llevadas

a cabo en el plano teórico y empírico -algunos de carácter histórico y comparado- permiten establecer factores estructurales, culturales e institucionales primordiales que inciden en el logro de estos propósitos, algunos de los cuales se ha hecho mención: legitimidad; cultura política tradicional democrática; moderación de las tensiones que dividen a la sociedad para garantizar la tolerancia y la concertación; la participación de la sociedad civil; la eficacia en el plano político y económico (desarrollo económico); los sistemas de gobierno; el comportamiento de los actores políticos.

Así mismo, resulta legítimo señalar que el desarrollo económico más que un factor que condiciona el desarrollo de la democracia es una característica que posibilita su permanencia. En todo caso, el resultado de la estabilidad democrática dependerá de la forma como se articulan cada una de estos factores o condiciones en cada contexto particular.

En lo que resta del presente artículo, se profundizará en el estudio de los elementos antes esbozados de manera tal que ellos sirvan para ir construyendo un 'mínimo común denominador' de la democracia en el mundo de hoy, y de los elementos que la constituyen y posibilitan.

Legitimidad y eficacia

Ahondando en estos conceptos antes expuestos, en el Estado moderno un planteamiento pionero fue el desarrollado por Rousseau que concibió a

la legitimidad como el reconocimiento que unos ciudadanos libres e iguales otorgan a un régimen político en cuanto semejante con su dignidad y autonomía o, más exactamente, en cuanto que expresa su autonomía. (El Contrato Social, OC, 111,351).

Para este pensador sólo el régimen democrático puede legitimar el poder, esto es, transformar la dominación en autoridad, pues lo que busca es justificar las condiciones que legitiman la sociedad política, legitimación que la basa en la distinción entre soberanía y gobierno y en la crítica acérrima que hace a la representación política, al considerar que la voluntad general no puede ser representada y a la confianza que le genera el proceso democrático en el poder legislativo, en contraposición a los otros poderes, pues lo primordial es la guarda de la soberanía política de los ciudadanos y evitar el abuso del poder.

Por su parte y, en alusión a los tipos de dominación y formas de legitimidad, Weber sostiene que el Estado como asociación política se define a partir de la relación de dominio de hombres sobre hombres que lleva inmerso como medio específico la coacción legítima. Bajo este entendido, se requiere que la voluntad de los dominados o gobernados se supedite a la autoridad del dominador o de quien detenta el poder, es decir la probabilidad de encontrar obediencia para el cumplimiento efectivo de ese mandato o mandatos, obediencia entendida como la apropiación que hacen los dominados del contenido de los mismos, a tal punto

que los convierten en postulados de su propio comportamiento. En este sentido, la capacidad de mando se manifiesta en el acatamiento concreto de quienes obedecen o están dispuestos a obedecer determinadas órdenes.

Pero además de la obediencia, en sí misma considerada, se precisa la necesidad de conocer los motivos internos de justificación, esto es, los motivos de legitimidad que, para el caso de la dominación legal, se basa en la convicción de la validez de ese estatuto o compendio de reglas o sistema de normas racionalmente establecidos que han permitido a ese detentador o detentadores obtener el poder y en los derechos a ejercer el mando dentro del marco establecido por esas regulaciones formalmente instituidas. Así las cosas, hablamos de una legitimación de origen, existiendo en todo caso mixtura en las bases de la legitimidad en cualquier sociedad. (Weber, 1969: 173-174, 699).

En este contexto, las democracias modernas se fundamentan en el principio de la legitimidad legal racional en virtud del cual la dominación política en los sistemas democráticos se basa en la creencia de validez de un estatuto legal y de la competencia objetiva fundada en reglas racionalmente creadas, de lo anterior se infiere que la legitimidad de la dominación política es el ejercicio

de la misma acorde con unos principios formales generales (Weber, 1969:1057).

Bajo este entendido, la aplicación de tal principio permitió la aparición del estado de derecho, lo cual generó un gran avance en el desarrollo de las libertades y los derechos de los ciudadanos y como consecuencia de ello en la evolución de la democracia.

La legitimidad, por tanto, reafirma la capacidad de un gobierno para hacer cumplir una decisión y explica su relación directa con la creencia, aludiendo además a la confianza que depositan los ciudadanos respecto a la responsabilidad del gobierno en el ejercicio de ese poder conferido. Es por ello que los gobiernos democráticos requieren de esta creencia en mayor o menor medida para hacer cumplir una decisión, incluso demandan esa convicción de aquella parte de la población que integra la oposición "leal"⁵.

Desde esta perspectiva la legitimidad democrática apunta a la convicción de que esta forma de gobierno y no otra garantizará la satisfacción de las necesidades, al igual que la consecución de los objetivos de la colectividad. Se habla de legitimación en tanto cuanto se presenta una concordancia entre el sistema de creencias del individuo o grupo con el fundamento y los fines del poder y en el hecho que su conducta así

⁵ En contraposición a la existencia de oposición desleal o semidesleal conformada por sectores de la sociedad (partidos, movimientos, organizaciones, o disidentes del gobierno, sindicatos o ciudadanos movilizadas) que ponen en entredicho la existencia del régimen y quieren cambiarlo, lo cual se configura como una de las causas de la quiebra de las democracias. LINZ, J.Juan, La quiebra de las democracias, Alianza Editorial, Madrid, 1987, pp 37-42, cap 2-4

lo revalida. De ahí que la razón de ser de la propia existencia del poder deviene del consenso necesario obtenido, situación que sucede cuando el poder es estable y es capaz de cumplir con sus propias funciones esenciales (defensa, desarrollo económico, etc.). (Bobbio, 1997:900).

La legitimidad, por tanto, reafirma la capacidad de un gobierno para hacer cumplir una decisión, lo que implica obediencia, pero ésta última tiene sus límites, en la medida que el sistema democrático debe permitir la desobediencia civil como una forma de protección de la minoría frente a la tendencia de la mayoría a imponer "sus propias ideas y prácticas como reglas de conducta a aquellos que disientan de ellas" (J.S.Mill, 1984: 32).

Ahora bien, en cuanto a la legitimidad de ejercicio (E. Diaz, 1990: 45) o eficacia en las decisiones, nos referimos a la capacidad del sistema para satisfacer de manera integral las necesidades y preferencias de los ciudadanos, así como en la capacidad de aquellos para influir en las decisiones de quienes ejercen el poder.

En este sentido, legitimidad de origen se subsume a la consideración de un gobierno legítimo como el menos malo de todas las formas de gobierno (Linz, 1987:43), y en esta línea a la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más idóneas para la sociedad (Lipset 1992:130) y por otro lado la legitimación

de ejercicio o eficacia en las decisiones (Diaz, E 1990:45) referida a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (Linz, 1987:46), esto es a la actuación concreta de un sistema en términos del cumplimiento de las funciones básicas de gobierno en términos de garantizar las necesidades y expectativas de la sociedad (Lipset 1992:130).

Es decir, legitimidad y eficacia se encuentran estrechamente interrelacionadas, pues la democracia supone la congruencia entre el método (esto es el conjunto de reglas institucionales reguladoras del sistema democrático) y los principios (contenido, valores y fines). (Jaúregui, 1994:34).

Así las cosas, un sistema democrático funciona en la medida que está organizado mediante una serie de normas reconocidas y aceptadas y además porque sus fines básicos y normas procedimentales van dirigidos a la satisfacción de las demandas y necesidades de la comunidad.

Gobernanza, Gobernabilidad y Democracia

Ante el nuevo paradigma de gobierno que se nos presenta en el que se evidencia una transformación de las estructuras centralistas de un Estado para dar paso a la conjugación en algunos casos de modelos

descentralizadores en el que se reconocen nuevos centros de poder y además permiten la mutua interdependencia del Estado y la Sociedad, aparece un nuevo concepto en boga la gobernanza⁶ que alude a un entramado de relaciones decisionales entre actores de diferentes sectores: públicos, privados, sociales que intervienen e interactúan para la toma de decisiones sobre la cosa pública.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, se refiere a la acción de gobernar, que a su vez se encuentra supeditado por el objetivo de lograr un desarrollo que integra la triple referencia de los ámbitos económico, social e institucional y pondera el equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, con la referencia subyacente a ambos de la economía⁷.

Esta interacción de relaciones entre los diferentes agentes o actores comporta a su vez un compendio relativamente articulado de reglas y procedimientos institucionalizados, además de prácticas informales socialmente reconocidas, con base en los cuales adoptan las decisiones públicas que afectan sus intereses como colectividad que resultan cruciales para el concepto de gobernanza.

Así las cosas, acorde con la nueva tendencia geopolítica de la globalización e integración a la cual se deben adecuar las sociedades actuales, el diseño y formulación de políticas y demás decisiones en la esfera de lo público no pueden adoptarse de manera unilateral o a través de modelos jerárquicos y cerrados, lo cual conduciría de plano a la ineficacia y a la involución, requieren para ello de la intervención de pluralidad de actores interdependientes y en red, actores estratégicos con intereses diferentes ya sea personas individuales o en ejercicio del derecho de asociación en grupos organizados, conscientes de la necesidad de incidir en tales decisiones que en últimas les afectan, es decir son sus destinatarios finales⁸.

Por su parte, la gobernabilidad se concibe como aquella cualidad de la comunidad política de la que se predica la actuación eficaz de sus instituciones de gobierno en el marco de sus competencias y de conformidad con un orden institucional establecido, en el entendido que responden de manera satisfactoria a las demandas y preferencias ciudadanas de una forma aceptada y catalogada como legítima por aquellos, la cual posibilita el ejercicio de la voluntad política (Arbós

⁶ En contraposición al término que le precede de Gobernación asociada al concepto de Reino en el contexto del absolutismo político matizado por la Ilustración, que aunque incorpora la generación de beneficios para el ciudadano, su materialización corresponde a la actuación de los detentadores del poder (Monarca y ministros), que bien refleja la estructura pública paternalista en ausencia de iniciativa social, en el esquema autocrático. SÁNCHEZ, Blanco Ángel. "Organización intermunicipal". Iustel. Madrid 2006 pp. 27

⁷ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española 22ª edición. Espasa Calpe, Madrid 2001 y www.rae.es

⁸ La acepción gobernanza, según el Diccionario de la Real Academia se corresponde al término inglés *governance*, y el término gobernabilidad, referido a la manejabilidad, alude al término en inglés *governability* o *governableness*.

y Giner, 1993:13). Su relación con la gobernanza estriba en que tal atributo de "manejable" se manifiesta cuando existen mecanismos que permiten resolver conflictos y tomar decisiones públicas que logran materializarse, además de ser aceptadas por la mayoría de los actores estratégicos que participan en su aplicación o adopción, respetando los intereses y derechos legítimos de cada uno de aquellos.

De lo anterior se infiere la hipótesis según la cual, la gobernabilidad se garantiza en tanto se mantenga la legitimidad sobre el funcionamiento del aparato formal del sistema político democrático y el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas diseñadas e implementadas por el Estado. (Alcántara, 2004:41).

En este orden de ideas, la legitimidad (confianza o apoyo) y la eficacia (grado de cumplimiento de expectativas y necesidades) se configuran como condiciones esenciales que ha de cumplir cualquier gobierno en garantía de su estabilidad y orden social en cuya capacidad de desempeño basan la gobernabilidad. Por ende, la permanencia en el tiempo del régimen político democrático depende del grado de confianza de la sociedad en el mismo, así como en la satisfacción de sus necesidades y demandas materializadas en la formulación y ejecución de políticas

públicas, y en general en la adopción de decisiones políticas que los benefician⁹.

Hacia una Democracia con calidad

Una vez hecha la revisión de los conceptos fundamentales de la doctrina sobre la democracia e identificado el reconocimiento casi unánime de la democracia como el sistema político más adecuado, se requiere ahondar entonces en reconocer en dónde la democracia funciona mejor.

Para tal propósito, se toma como referencia unos mínimos que se proponen como *carta de navegación* para determinar si hay o no democracia¹⁰. Así las cosas, la calidad de la democracia adquiere relevancia al momento de calificar o evaluar el desempeño de un sistema político catalogado como democrático.

En este contexto, se entiende calidad democrática o democracia con calidad como aquel sistema político legitimado y estable que posibilita la materialización de sus valores intrínsecos, igualdad y libertad, mediante el funcionamiento efectivo de las instituciones y mecanismos que lo integran. (Morlino, 2008:29).

⁹ El fundamento del razonamiento apunta que la dupla efectividad/legitimidad se constituyen en la base de la gobernabilidad democrática. Centelles I Portella Josep, "El Buen Gobierno de la Ciudad : Estrategias Urbanas y política relacional". Plural Editores, Barcelona II G. 2006. pp.17

¹⁰ Al hablar de Poliarquía, Dahl se refiere a las instituciones políticas que requiere una democracia a gran escala. En Democracia: Una guía para los Ciudadanos, Madrid, Taurus 1999 pps 97-115

Esta conceptualización de la democracia con calidad se articula en tres vertientes, a saber: la confianza o convicción que una sociedad deposita en el régimen político que la rige, circunstancia que garantiza su estabilidad, en la medida que satisface integralmente sus expectativas y preferencias (calidad con respecto al resultado); a partir de la coincidencia de valores entre sociedad y régimen, éste último asegura el ejercicio la libertad e igualdad a sus integrantes por encima de los mínimos (calidad con respecto al contenido); y en la posibilidad que tienen los ciudadanos de ejercer control sobre la gestión de sus gobernantes en cuanto a la consecución de aquellos valores en cumplimiento del ordenamiento normativo vigente, así como en las políticas públicas formuladas y aplicadas y en general sobre las decisiones políticas que se adopten en aras de responder a cabalidad con las demandas manifestadas por la comunidad política (calidad con respecto al procedimiento)¹¹.

De particular importancia en el análisis de la calidad de la democracia resulta el trabajo integral y extraordinario desarrollado por Robert Dahl, en especial

en cuanto a la introducción de criterios de medición de la misma, partiendo de la definición de la poliarquía y de la caracterización fundamental del gobierno democrático como "aquel con aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos." En este sentido, establece tres condiciones fundamentales que van articuladas con ocho garantías institucionales, esquema que hace posible el análisis comparativo de distintos sistemas políticos para determinar en cuál de ellos la democracia funciona mejor, de acuerdo con la amplitud con que facilitan la oposición, el debate público y la capacidad de representación¹².

Así las cosas, el debate contemporáneo sobre el tema apunta a establecer las variables que deben considerarse a la hora de medir la calidad de la democracia. Por tanto, la valoración de su funcionamiento se basa en la realidad empírica, para efectos de hacer análisis comparados y supone la existencia de diversos modelos o índices de medición, teniendo en cuenta los criterios o factores tomados en cuenta por los estudiosos del tema, así como del énfasis o prioridad que le dan a

¹¹ Morlino, Leonardo "Las calidades de las democracias contemporáneas" Conferencista invitado al VII Encuentro organizado por la Universidad de Salamanca julio 2008 sobre la Calidad de la Democracia, las democracias del siglo XXI pp 29.

¹² Las tres condiciones fundamentales consisten en la formulación de las preferencias de los ciudadanos, la posibilidad de manifestarlas públicamente entre sus partidarios, ante el gobierno y de manera individual o colectiva, y recibir del gobierno igualdad de trato, respecto a las 8 garantías constitucionales son: libertad de asociación, de expresión, de voto, elegibilidad para la cosa pública o servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y/o a luchar por votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, e instituciones que garanticen que la política del Gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencia. Dahl, La Poliarquía, Tecnos, Madrid, 1989, pág 14 y ss

cada uno de sus componentes, la mayoría de los cuales dan mayor importancia al enfoque procedimental que al sustantivo (Freedom House, IDD, EIU).

Existen varios índices de medición entre los que sobresale el elaborado por Diamond y Morlino, que toma como referencia lo establecido por Robert Dahl, el cual aborda dimensiones procedimentales, de resultado y sustantivas es el elaborado por Morlino que propone cinco, las primeras dos son procedimentales, la tercera concierne al resultado y las dos últimas son sustantivas, a saber: *rule of law*; rendición de cuentas o *accountability* (vertical y horizontal); *responsiveness*, o reciprocidad entendida como el grado de satisfacción por parte de los ciudadanos en ejercicio de la democracia, debido a la consonancia entre los inputs (demandas y expectativas y los outputs (políticas

públicas o respuestas a esas demandas); el respeto pleno de los derechos (políticos, civiles y sociales) que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades y la progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.

De similar relevancia y utilidad resulta el índice propuesto por Levine y Molina que aborda también cinco dimensiones conceptuales a saber: decisión electoral, participación, responsabilidad, respuesta a la voluntad popular y soberanía.

Queda pues definido un 'programa de investigación' en el sentido elaborado por Lakatos con una problemática, una base de aproximación teórica y una metodología a la vez ambiciosa y viable. Mi invitación es entonces a avanzar en el desarrollo de este programa en la esperanza que el mismo habrá de contribuir en el proceso de construir una democracia, una buena democracia entre nosotros.

Bibliografía

Alcántara, S. M. (2004): "*Gobernabilidad Crisis y Cambio, elementos para el estudio de gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*". FCE. México, pp.134,139,140, 152

Bobbio, N. (1997): *Diccionario de Política*. Segundo Tomo. Alianza XXI, México, pp. 900

Bobbio, N. (1984): "*El futuro de la democracia*". Ariel. Barcelona, pp. 17

Centelles, J. (2006): "*El Buen Gobierno de la Ciudad: Estrategias Urbanas y política relacional*". Plural Editores, Barcelona II G. pp.17

Dahl, R. (1989): "*La Poliarquía*", Tecnos, Madrid, pag 14 y ss.

Dahl, R. (1999): "*Variedades I: Democracias a distintas escalas*". en *la Democracia: Una guía para los Ciudadanos*". Madrid. Taurus. pp.117-137

Dahl, R. (1999): "*Instituciones políticas que requiere una democracia a gran escala. En Democracia: Una guía para los Ciudadanos*", Madrid, Taurus. pps 97-115

Dahl, R. (1999): "*Qué condiciones de fondo favorecen la Democracia. En la Democracia: Una guía para los Ciudadanos*". Madrid. Taurus. pp. 171-178

Díaz, E. (1990): "*ética contra política*" Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 45

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española 22ª edición. Espasa Calpe, Madrid 2001 y www.rae.es

Jáuregui, G. (1994): *La democracia en la encrucijada*. Anagrama, Barcelona, pp. 34.

Linz, J. (1987): "*La quiebra de las democracias*". Alianza Universidad. Madrid. pp.42

Lipset, S. (1996): "*Repensando los requisitos sociales de la Democracia*". *Revista Agora* núm. 5 / págs. 29-65. [Nota de la editora: Este texto apareció originalmente en *American Sociological Review*, vol. LIX, febrero de 1994, págs. 1-22. Publicado con permiso del autor

Morlino, L.(2008): *“Las calidades de las democracias contemporáneas” Conferencista invitado al VII Encuentro organizado por la Universidad de Salamanca julio 2008 sobre la Calidad de la Democracia, las democracias del siglo XXI pp 29.*

Rousseau J. (1964): *“El contrato social”*. Tomo III.

Sánchez, B.A. (2006): *“Organización intermunicipal”*. Iustel. Madrid, pp. 27.

Sartori, G. *“Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos”*, Alianza Edit, pág 350.

Sartori, G. (1992): *“Elementos de Teoría Política”*, “Democracia”, Alianza Universidad. Madrid. pp. 27-62.

Schmitter, P. y Karl, T. (1996): *“Qué es.. y qué no es la democracia”* en DIAMOND Larry y PLATTNER F. Marc. *“El Resurgimiento global de la democracia”*. México UNAM. pps 37-45.

Toqueville, A. (1990): *“Democracia en América”*, 2 vol, Madrid, Aguilar. pps 116-119.

Weber, M. (1969): *“Economía y Sociedad I y II”*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires. pp. 173-174, 699, 701, 1057.