

LA EFICIENCIA COMO CONDICIÓN Y DESAFÍO DE LA DEMOCRACIA*

JORGE JARAQUEMADA ROBLERO**

1. LA GOBERNABILIDAD COMO CONDICIÓN DE EFICIENCIA DE LA DEMOCRACIA

Todo régimen político requiere de gobernabilidad. No es ella una condición exclusiva de las democracias. A veces, los sistemas autoritarios y totalitarios también se desmoronan porque la sociedad que administran se torna ingobernable. Ello fue lo que aconteció en Argentina después de la derrota en la guerra por Las Malvinas y en la caída de algunos de los sistemas políticos de Europa del Este después del fin del Muro de Berlín, respectivamente. Sin embargo, en democracia, que es donde nos interesa apreciar la gobernabilidad, ésta se torna más compleja, pues estamos ante un mayor número de interacciones en la sociedad. En el plano político, tenemos una clara separación de los poderes, la presencia de una oposición sistémica con la que se deben negociar los disensos, la participación competitiva de los partidos políticos en una pugna por alcanzar el poder político generando la alternancia en el gobierno de la sociedad o por alcanzar mayores influencias en los niveles de decisión pública. En el plano social se sitúan diversos actores que apuntan sus demandas hacia el Estado, sea para que éste intervenga —en un esquema de Estado de Bienestar— sea para que fije pautas orientadoras —en una concepción de Estado subsidiario—. En este sentido, “todo actor social, tanto por el peso que tiene en la sociedad como por las decisiones que puede promover, tiende a convertirse en actor político” (1).

En consecuencia, podemos encontrar en la gobernabilidad del sistema

* Este trabajo es parte de la investigación “La eficiencia como valor y condición de la democracia” realizada para el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, 1992.

** Abogado, Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile. Profesor Asistente de la Universidad de Chile. Investigador de este Instituto.

(1) Rial, Juan: *Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay*, en Revista Mexicana de Sociología; México; abril/junio de 1988.

una primerísima condición, de carácter ineludible, para que una democracia sea eficiente. Luego, si no existe gobernabilidad o ésta se torna tortuosa, será muy difícil que una sociedad democrática pueda aspirar a alcanzar grados altos de eficiencia en cualquier otro campo de acción que la pretenda, sea en sus respuestas políticas, económicas o sociales.

Vamos a entender por gobernabilidad de la democracia la capacidad de las instituciones que conducen el Estado de administrar la sociedad a su cargo y de adoptar decisiones públicas consecuentes, en un marco de competencia pluralista en el plano político y con una sociedad civil autónoma y libre para desarrollar las actividades propias del ámbito privado (2). Por lo tanto, la gobernabilidad de la democracia incide en la estabilidad del sistema pero no se confunde con ella puesto que ésta dice relación con la vigencia de la institucionalidad democrática. Por tanto, vamos a entender por estabilidad democrática la permanencia y proyección del sistema democrático por sobre los cambios a que de lugar la alternancia en el poder, demostrando la capacidad de absorber, canalizar y resolver, por medio de los mecanismos institucionales, los diversos conflictos societales que se den en su interior (3). Se deriva, entonces, que ambos conceptos son distintos, pero que existe entre ellos una estrecha relación por cuanto un sistema democrático será más estable institucionalmente mientras más gobernable sea su democracia.

En la época en que concluyen las primeras etapas de las consolidaciones democráticas en América Latina estamos ante un panorama alentador. En efecto, se ha producido en los diversos sectores políticos una valorización generalizada de la democracia como método de gobierno. El cambio social ha dejado de tener las connotaciones ideológicas que tuvo en décadas pasadas cuando la reforma era peyorativizada de insuficiente. Ya no existe esa artificial contraposición entre cambio y democracia, sino más bien ésta se ha convertido en el escenario natural de ocurrencia de aquél. Se ha superado, al parecer definitivamente, la etapa de los ideologismos y se han derrumbado las concepciones globalizantes, para entrar en la era de los pragmatismos realistas. Hoy la mayoría de los sectores sistémicos reconocen el pluralismo y aceptan que el conflicto, inherente al quehacer social, debe ser canalizado por mecanismos de resolución democrática, sean éstos políticos o jurídicos.

(2) Jaraquemada, Jorge: *Identificación de factores de gobernabilidad y estabilidad en los sistemas democráticos latinoamericanos*, Tesis de Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile; Santiago; marzo de 1991.

(3) *Ibidem*.

De esta forma, los factores clásicos que incidían en la gobernabilidad de la democracia se han alterado. Sin embargo, han surgido nuevos indicadores a los cuales habrá que estar atentos (4). Sólo por la vía del ejemplo, consigamos que uno de los factores que ha irrumpido con mayor fuerza en nuestro subcontinente es el surgimiento de nuevos liderazgos que por su repentina y, a veces, efímera aparición, están indicando el restablecimiento de un neopopulismo que exige de sus electores una adhesión irracional que fácilmente puede transformarse en frustración social ante un eventual fracaso, lo cual puede terminar por generar movimientos de protesta o comportamientos antisistémicos que provoquen ingobernabilidad o incluso deslealtades para con el sistema democrático. No son ajenos a estas realidades el Perú de Fujimori con su autogolpe a principios de 1992, y el Brasil de Collor de Mello quien ha renunciado al expirar el año 1992 ante el inminente juicio político por acusaciones de corrupción.

En fin, una democracia moderna para ser eficiente debe enfrentar y ganar el desafío de la gobernabilidad cotidiana. Para ello debe ser flexible y tolerante, es decir, debe tener la capacidad de acoger todas las tendencias que, respetando los mecanismos propios del sistema, aspiren a proyectar sus visiones sobre el resto de la sociedad. Esta misma democracia, sin embargo, debe ser lo suficientemente fuerte para, apoyada en el derecho, reaccionar en contra del uso de la violencia para asegurar el orden público y para garantizar un mínimo de seguridad a toda la población. Un gobierno democrático que es incapaz de otorgar dichas seguridades y garantías termina invariablemente cayendo en una espiral de ingobernabilidad.

2. LA DEMOCRACIA EFICIENTE EN EL NEOSOCIALISMO

En el último tiempo se ha venido evidenciando por algunos teóricos cercanos al pensamiento socialista un creciente interés por el pensamiento liberal. Estos intelectuales se inscriben en una corriente que en el mundo intelectual se ha denominado neosocialismo y que otros mentan como socialismo liberal.

Ahora bien, el liberalismo es un pensamiento que ha transcurrido a través

(4) Véase Jaraquemada: op. cit.

de las ideas de diversos autores clásicos, por tanto, es necesario precisar aquí de cuál liberalismo es sobre el que se ha suscitado el interés de los pensadores del socialismo. Básicamente, y siguiendo a Norberto Bobbio, uno de los teóricos que se han destacado en su afán por percibir a fondo el liberalismo, digamos que el liberalismo objeto del interés del conocimiento socialista es aquél partidario de una economía de mercado en su teoría económica y partidario de un Estado mínimo, es decir, aquél cuyo ámbito de intervenciones e influencias se encuentre reducido al mínimo indispensable.

Si bien la relación entre las teorías económica y política, donde se sustenta el liberalismo, se muestra evidente en cuanto la principal forma de reducir el ámbito de acción del Estado es, precisamente, a través de que su participación en asuntos económicos sea de orden excepcional; es importante señalar que ambas teorías son independientes “porque la teoría de los límites del poder del Estado no se refiere únicamente a la intervención en la esfera económica, sino que se extiende a la esfera espiritual o ético-religiosa”. En consecuencia, “desde este punto de vista el Estado liberal también es un Estado laico, es decir, un Estado que no se identifica con una determinada confesión religiosa” (5).

Por lo tanto, el proceso de formación del Estado liberal puede ser entendido como una derivación de la emancipación, por una parte, del poder económico respecto del poder político, configurando una economía abierta libre mercadista y, por otra parte, del poder político respecto del poder religioso, configurando un Estado laico.

Ahora bien, un verdadero supuesto para la existencia del liberalismo económico tanto como para el liberalismo político es la referencia a un liberalismo ético que expone como su premisa fundamental la primacía valórica del individuo sobre cualquier colectivo y, derivado de ello, la primacía de la libertad individual como valor social. De aquí que las exigencias de mayor libertad económica y política sean coherentes concreciones o derivaciones prácticas de que el individuo tenga el primer orden de prelación en la escala axiológica de los liberales.

La premisa ética primera del liberalismo, la libertad individual, debe, en consecuencia, ser tenida como un principio orientativo o inspirador que debe ser aplicado concretamente en la práctica cotidiana del devenir social. “De

(5) Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*; Fondo de Cultura Económica; México; 1986; p. 90.

aquí surge el problema que la doctrina liberal debe resolver, en cuanto doctrina económica y política; se trata del problema de hacer posible la coexistencia de las libertades, lo que se traduce en la formulación y aplicación de reglas prácticas de conducta, en definitiva, en la propuesta de un cierto sistema económico y de un cierto sistema político” (6).

De esta forma, el pensamiento liberal tiene para Bobbio dos ejes de interés principal para el pensamiento socialista. El primero de ellos es la “reivindicación de las ventajas de la economía de mercado contra el Estado intervencionista” y, el segundo, es la “reivindicación de los derechos humanos contra toda forma nueva de despotismo” (7).

Concentrémonos en el primero de ellos, la reivindicación de un sistema económico de libre mercado. Para Bobbio todos los vicios atribuidos a los antiguos Estados absolutistas —como la burocratización, la restricción de las libertades personales y el retardo económico— fueron heredados por los Estados benefactores de inspiración socialdemócrata. En consecuencia, “quien todavía cree poder contraponer un socialismo bueno a uno malo debería, de acuerdo con los neoliberales, retractarse (...) deberían convencerse, siempre de acuerdo con los neoliberales, frente a la rendición de cuentas de los gobiernos que practicaron confiadamente políticas de asistencia y de intervención pública que sin libertad económica no existe ninguna libertad, y se abre la vía, para retomar el famoso título de un libro de Hayek, ‘hacia la servidumbre’ ” (8). De esta forma el capitalismo surge, en el concepto de Bobbio, como el menor de los males, en cuanto es el sistema que concentra menos el poder y, por tanto, es el sistema donde el individuo se encuentra con una mayor diversidad de alternativas u opciones para escoger. En efecto, para el pensamiento liberal el Estado es una especie de mal necesario pues no se puede prescindir totalmente de él porque se degeneraría en la anarquía, pero si se requiere que el poder, especialmente el poder político, se encuentre reducido al mínimo indispensable.

Siguiendo este camino los socialistas liberales han retomado la vieja idea propuesta por Max Weber y divulgada por Schumpeter de que los líderes políticos son comparables a los empresarios, por lo que proponen una comparación de la cual luego se deriva una identificación entre la democracia y el mercado. En efecto, “al interés del ciudadano elector de obtener los favores

(6) *Ibidem*, p. 91.

(7) *Ibidem*, p. 91.

(8) *Ibidem*, pp. 92-93.

del Estado corresponde el interés del político electo de concederlos. Entre uno y otro se establece una perfecta relación 'do ut des' (doy para que des): uno, mediante el consenso confiere poder, otro, a través del poder recibido distribuye ventajas y elimina desventajas. Se comprende que no se puede tener contentos a todos, pero también en la arena política como en la económica, existen fuertes y débiles, y la habilidad del político consiste, al igual que en el mercado, en comprender los gustos del público y quizás de orientarlos. También en la arena política hay ganadores y perdedores, aquellos a los que les va bien en los negocios y aquellos que fracasan, pero mientras la arena política está más formada con base a las reglas del juego democrático, donde todos tienen voz y pueden organizarse para hacerla oír, más necesario es que los organizadores del espectáculo mejoren sus prestaciones para que les aplaudan" (9).

En consecuencia, el mercado político surge como una verdadera característica constitutiva de la democracia en cuanto se nutre de la relación de intercambio recíproco entre los gobernados (productores de poder) y los gobernantes (consumidores de poder).

En estas circunstancias, ha surgido una revitalización de las antiguas estructuras contractualistas que hoy, tal como lo hiciera Locke en su época, proponen un nuevo pacto social como forma de configuración societal. Este 'neocontractualismo' propuesto por John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan, con variantes, por cierto, ha estimulado todo un proceso de discusión que busca fórmulas para enfrentar eficazmente la ingobernabilidad que se cierne como constante peligro en la complejidad de nuestras sociedades democráticas.

Sin embargo, esta búsqueda de una mayor eficiencia de las sociedades democráticas y, en definitiva, de la propia democracia, no está exenta de óbices. Por de pronto, "la mayor dificultad que hoy debe afrontar el neocontractualismo depende del hecho de que los individuos detentadores, cada uno independientemente del otro, de una pequeña cuota del poder soberano, protagonistas del proceso continuo de legitimación y relegitimación de los órganos encargados de tomar las decisiones colectivas y, por tanto, definitivamente, últimos titulares del derecho de determinar las cláusulas del nuevo pacto, ya no se conforman con pedir a cambio de su obediencia la protección de las libertades fundamentales y de la propiedad adquirida mediante el intercambio (es la teoría del Estado mínimo de Nozick), sino que solicitan

(9) *Ibidem*, p. 97.

que sea introducida en el pacto alguna cláusula que asegure una distribución equitativa de la riqueza de manera que atenúe —si no precisamente que elimine— las desigualdades de los puntos de partida (lo que explica el éxito del libro de Rawls que pretende responder precisamente a estas preguntas)” (10).

La izquierda democrática no ha ignorado, es más, ha recogido estas propuestas para establecer un nuevo pacto social global que regule, coordine, satisfaga o reprima los intereses, necesidades y pasiones de los individuos. El debate, hoy en día, se centra, específicamente, en el tipo de contrato social y en sus características, en su grado de similitud y de diferenciación de los postulados liberales, puesto que para el socialismo no parece bastar la exigencia de protección que propone Nozick, sino que debiera considerarse la noción de justicia. En efecto, Bobbio se encarga de plantear meridianamente claro cuál es la exacta posición que el socialismo liberal busca en su acercamiento a premisas tradicionalmente liberales. Dirá: “Se trata de ver si, partiendo de la misma concepción individualista de la sociedad, que es irrenunciable, y utilizando los mismos instrumentos, seamos capaces de contraponer al neo-contractualismo de los liberales un proyecto de contrato social diferente, que incluya entre sus cláusulas un principio de justicia distributiva y por tanto sea compatible con la tradición teórica y práctica del socialismo” (11).

En un derrotero parecido se enmarcan las divagaciones de Umberto Cerroni para quien la mayor garantía de eficiencia del sistema democrático se encuentra en recuperar, como sistema representativo, la variable o aspecto de participación que permita confeccionar un marco jurídico ordenador de la convivencia social en función de poder atender a la satisfacción de las demandas que sean presentadas al sistema político. En consecuencia, el problema de la eficiencia de la democracia consiste en “formar un sistema complejo de autorreducción, articulado por una rica indagación científica de las tendencias sociales y del desarrollo económico, y de un crecimiento cultural de la política que la desenganche de la pura representación de los intereses, para hacerla capaz de individualizar los intereses portadores (de largo plazo) y de construir sobre ellos intereses metaeconómicos o proyectos políticos y generalizaciones normativas o leyes admitidas por la generalidad de los hombres” (12).

(10) *Ibidem*, p. 118.

(11) *Ibidem*, pp. 100-101.

(12) Cerroni, Umberto: *Reglas y valores de la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*; Alianza Editorial; México; 1991; p. 124

Por lo tanto, queda establecido que la problemática de la eficiencia del sistema democrático y de la práctica de la democracia en concreto, para una concepción socialista renovada, no está reducida, en nuestras sociedades modernas y complejas, a meras cuestiones técnicas, relativas a los sistemas electorales, a la representación de intereses o a los mecanismos decisionales, sino que debe ocuparse, fundamentalmente, de qué es lo que se va a decidir en aras de configurar una respuesta adecuada a la presentación y sobre recarga de demandas dirigidas al sistema político. Es decir, el "correcto funcionamiento de la regla del consenso exige que la democracia implante y alimente una relación elite-masas (gobierno-pueblo, representantes-representados), que se proponga el progresivo crecimiento político e intelectual de las masas y que, con tal fin, el instrumento más importante no debería ser el pequeño mercado político votos-protección, sino la construcción y expansión de la proyectualidad de la ley, como órgano capaz de asegurar un armonioso desarrollo de la comunidad, gracias a la correcta individualización de los intereses prevalecientes en el largo plazo" (13).

Para el logro de tales propósitos el pensamiento socialista actual, al menos aquél que no es indiferente a los cambios que la realidad presenta, ha asumido una búsqueda de principios orientadores que no necesariamente pertenezcan a sus tradiciones. En unos casos ha sido directamente un intento de armonización de los principios liberales del capitalismo con las ideas e ideales socialistas, en otras una aceptación de la vigencia del capitalismo y un intento por revestirlo de un rostro más social. Es el caso del norteamericano John K. Galbraith quien ha dicho "ya no buscamos un sistema económico alternativo. Tampoco está ya claro que exista. Nos interesa hacer más eficaz, más tolerante y más equitativo el sistema económico que tenemos. No reclamamos un cambio violento ni, desde luego, una revolución. Lo que reclamamos es una actuación social más positiva por parte del sistema actual (...) Vivimos en una época de pragmatismo constructivo. Las cuestiones deben decidirse atendiendo a sus respectivas ventajas" (14).

En consecuencia, creemos que el pensamiento socialista liberal ha dado un interesante y prometedor paso al intentar acercar posiciones básicas con las tradiciones liberales. Ello sin duda no ha sido sólo por la constancia del fracaso de sus postulados reales, sino porque el espíritu que hoy anima a los

(13) *Ibidem*, p. 125.

(14) Galbraith, John Kenneth: *Sistema de libre mercado. Cambiar de marcha, no de dirección*; Conferencia pronunciada en la Cámara de los Comunes Británica; en revista Hoy N° 803, 7 al 13 de diciembre de 1992; Santiago.

intelectuales es favorecer formas pragmáticas de resolver los graves problemas pendientes que se heredan de años de posiciones intolerantes que generaron divisiones insuperables y odiosas. Hoy la meta es hacer de la democracia un sistema lo suficientemente eficiente como para que permita una convivencia armónica y duradera.

3. LA DEMOCRACIA EFICIENTE EN EL NEOLIBERALISMO

Antes de adentrarnos en los supuestos que una democracia debe cumplir para que se constituya en un sistema de gobierno eficiente en los términos que el nuevo pensamiento liberal de este siglo lo entiende. Precisemos, al igual que lo hicimos con el neosocialismo o socialismo liberal, de que tipo de liberalismo estamos hablando. Para ello nos parece interesante recurrir al enunciado de algunos principios mínimos que postula Karl R. Popper.

En efecto, vamos a entender por neoliberalismo aquellas ideas de la tradición liberal que, postulando la libertad individual como el principal valor de la vida social, se resumen básicamente en las siguientes premisas.

a) “El Estado es un mal necesario”, en consecuencia, “sus poderes no deben multiplicarse más allá de lo necesario”. Se trata aquí de reducir al máximo, puesto que no se puede eliminar, la posibilidad de que los poderes del Estado sean mal usados, con el consiguiente peligro para la libertad, entendiendo por mal uso cualquier atentado ilegítimo contrario a la libertad individual.

b) La democracia es el sistema o medio de gobierno que siendo limitado se constituye en la mejor forma conocida de respeto a las libertades individuales y que permite una pacífica expresión del pluralismo societal a través de la alternancia en el poder.

c) La democracia no debe dedicarse a conceder beneficios particulares a grupos de ciudadanos, ni éstos deben esperar que ella lo haga. En efecto, “la democracia no suministra más que una armazón dentro de la cual los ciudadanos pueden actuar de una manera más o menos organizada y coherente”.

d) Se es demócrata porque las tradiciones democráticas son lo suficientemente fuertes y arraigadas, y no porque la mayoría tenga siempre razón.

e) “Las instituciones solas nunca son suficientes si no están atemperadas por las tradiciones”. Esto se debe a que las insituciones son neutras, pueden, por tanto, servir propósitos disímiles para aquéllos que fueron concebidas.

f) “Las limitaciones a la libertad de cada uno que la vida social hace necesarias deben ser reducidas a un mínimo e igualadas todo lo posible”, es decir, tanto gobernados como gobernantes deben estar regidos por unas mismas normas con pleno imperio del principio de igualdad ante la ley.

g) Los principios del liberalismo son evolucionistas, en consecuencia, pueden ser utilizados para evaluar, reformar o modificar, más que para reemplazar, las instituciones que existen y rigen en una sociedad.

h) La tradición más importante en una sociedad es la existencia de un “marco moral” que expresa el sentido de justicia, equidad o de sensibilidad moral que esa sociedad ha alcanzado en su actual estadio y que puede, lentamente, en el futuro, ir cambiando (15).

Establecidas las premisas fundamentales que caracterizan el nuevo pensamiento liberal, entremos en el tema de la eficiencia de la democracia.

Lo primero que se debe tener presente es el sentido de la democracia. En efecto, ello se presenta como primer orden de prioridad si consideramos que en el último siglo se ha revestido al concepto de democracia de un sin número de connotaciones, entre las más significativas, aquéllas que tienden a sinonimizarla con el concepto de igualdad o de justicia social, promoviendo como derivación el establecimiento de un sistema de democracia social. El principal abuso se produce —según Friedrich Hayek— al intentar darle a la democracia un contenido explícito que prescriba cuáles deben ser sus objetivos. Nada más ajeno a su significado prístino, pues, como nos dice James Buchanan: “En su sentido más fundamental, democracia significa que las decisiones de gobierno, que afectan a todos los miembros de una sociedad, se generan por medio de procesos de discusión y toma de decisiones, donde participan todos sus miembros —efectiva o potencialmente— en igualdad de condiciones” (16).

En consecuencia, el concepto de democracia se refiere sólo a un método de gobierno, es decir, una forma o procedimiento para adoptar decisiones

(15) Popper, Karl: *Conjeturas y refutaciones*; Paidós; Barcelona; 1989; pp. 419-421.

(16) Buchanan, James: *Democracia limitada o ilimitada*; en revista Estudios Públicos N° 6; Santiago; 1982; pp. 37-51.

públicas que operacionalice la expresión de las disidencias al interior de una sociedad y posibilite su conducción política. Por lo tanto, la democracia debe ser entendida como un medio, puesto que “no entraña un valor último o absoluto y ha de ser juzgada por sus logros. Probablemente la democracia es el método de conseguir ciertos fines, pero no constituye un fin en sí misma” (17).

El principal objetivo que debe intentar alcanzar todo sistema democrático es la promoción y construcción de un consenso que permita la gobernabilidad del sistema. En consecuencia, como ya lo habíamos dicho en un estudio anterior, “la democracia debe generar en torno suyo consenso, lo que en verdad le da solidez y legitimidad dentro de una sociedad. Pero ella, como en general todos los consensos, deben ser en torno a medios y nunca en función de fines. Propender un consenso en torno a fines implica fomentar comportamientos uniformes” (18), lo cual, ciertamente, sería incoherente frente al pluralismo social que se tiene en mente cuando se piensa en una solución democrática.

Esta democracia eficiente, buscada como paradigma, debe reflejar entonces una necesidad de limitar el ejercicio del gobierno democrático: “La razón es que el gobierno democrático, si es nominalmente omnipotente, como resultado de sus poderes ilimitados, se convierte en excesivamente débil por el juego de todos los diferentes intereses que debe satisfacer para asegurar el apoyo de la mayoría” (19). En efecto, “no existe justificación para que ninguna mayoría conceda a sus miembros privilegios mediante el establecimiento de reglas discriminatorias a su favor. La democracia no es, por su propia naturaleza, un sistema de gobierno ilimitado. No se halla menos obligada que cualquier otro a instaurar medidas protectoras de la libertad individual” (20).

De otra parte, se hace indispensable recalcar que los valores básicos de toda “sociedad abierta” deben ser negativos, es decir, deben ser concebidos como protecciones destinadas a prevenir todo daño sobre el dominio particular de cada individuo. Se trata, entonces, de generar un conjunto de reglas sociales, no para que dirijan a los hombres hacia fines particulares, sino para

(17) Hayek, Friedrich: *Los fundamentos de la libertad*; Unión Editorial; Madrid; 1978; p. 146.

(18) Jaraquemada, Jorge: *Los límites a la democracia en el neoliberalismo*, en revista Política N° 22/23; Santiago; junio de 1990; pp. 161-172.

(19) Hayek, Friedrich: *El ideal democrático y la contención del poder*, en revista Estudios Públicos N° 1; Santiago; diciembre de 1980; pp. 13-75.

(20) Hayek: *Los fundamentos de la libertad*; op. cit.; p. 147.

posibilitarles a esos hombres crear ese dominio propio donde poder definir sus fines personales, protegidos de la acción de los demás y, por cierto, de la acción del Estado. En efecto, “la tarea del gobierno es crear un sistema dentro del cual los individuos y grupos puedan exitosamente ir en pos de sus objetivos respectivos, y algunas veces usar sus poderes coercitivos para aumentar la recaudación que les permita proporcionar servicios que, por una u otra razón, el mercado no puede ofrecer. Pero la coerción está justificada solamente para lograr tal sistema, dentro del cual todos puedan usar sus habilidades y conocimientos para sus propios fines siempre que no interfieran con los dominios igualmente protegidos de los demás” (21).

De esta forma, si se desea que un gobierno democrático contribuya eficazmente a la preservación de una “sociedad abierta”, de una sociedad de hombres libres, la mayoría que constituye el gobierno no debe tener la posibilidad de modelar o darle forma a esa sociedad. Para ello “tendremos que reconciliarnos con el hecho aún extraño que en una sociedad de hombres libres la autoridad más alta no debe tener, en tiempos normales, el poder de dar órdenes positivas, sean éstas cuales fueren. Su único poder debiera ser el de prohibir de acuerdo a reglas, en tal forma que deba su suprema posición a un compromiso en que todo acto está sujeto a principios generales” (22).

En consecuencia, los presupuestos básicos de una sociedad democrática que desea alcanzar grados importantes de eficiencia serían el establecimiento de un Estado mínimo y, por consiguiente, de un gobierno mínimo, cuyos poderes se encuentren limitados, en el marco de una plena vigencia de un Estado de Derecho que sirva de protección del ámbito privado frente a la expansión, al ejercicio discrecional o arbitrario del poder y al intervencionismo del Estado. En efecto, como ya habíamos argumentado, “la democracia en cuanto mecanismo debe orientarse a proteger a los individuos de cualquier abuso de poder o ejercicio discrecional del mismo. La democracia limitada es la que mejor resguarda la libertad personal (...) La democracia ilimitada es riesgosa para la libertad y para la estabilidad de la convivencia pacífica. Permite la expansión desmedida del Estado y una clara sujeción a él de la sociedad. Una democracia de este tipo es como si ella fuese un fin en sí. En cambio, una democracia limitada evita que el poder se concentre, que se ejerza de manera arbitraria; concibe el Estado en un papel subsidiario y destaca la importancia de la autonomía de la sociedad en su múltiple y compleja con-

(21) Hayek: *El ideal democrático y la contención del poder*; op. cit.

(22) *Ibidem*.

formación" (23). Es decir, se constituye en una democracia con la capacidad de servir de protección ante el poder arbitrario, que se erige como óbice ante el abuso de los poderes gubernamentales y, por ende, se alza como la máxima salvaguardia de la libertad individual.

4. LAS EXIGENCIAS FUTURAS DE LA DEMOCRACIA

Diversos autores han venido planteando exigencias para la democracia futura en función de que ella pueda ser eficiente. Uno de ellos ha sido el politólogo norteamericano Samuel Huntington quien ha venido insistiendo en que el apoyo universal a la democracia tuvo la consecuencia de provocar un disenso también universal sobre su significado.

Como alternativa de solución él postula que deben dejarse de lado las definiciones de democracia que se proponen a partir de la fuente originaria de la autoridad (gobierno del pueblo o de la mayoría); las que se definen en términos de los propósitos que el gobierno tenga (en la medida en que esté comprometido y cumpla con objetivos democráticos); y aquellas otras que se definen a partir de objetivos sociales considerados importantes (tales como la igualdad o la justicia social).

De esta forma, desprovista de acepciones que la desvían de su naturaleza, Huntington cree que la democracia debe ser entendida estrictamente en lo que es y que no debe pedírsele más que eso. Para ello debe partirse por definirla en términos institucionales, puesto que en su opinión su significado político más importante es la capacidad de sus instituciones para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos. Es decir, estamos nuevamente ante una democracia concebida como la "precaución sanitaria" para evitar los abusos de poder de que nos hablaba Hayek.

En el sentido que hemos explicado, la institución más importante en un sistema democrático es "la elección de los líderes por medio de elecciones competitivas". En consecuencia, "un sistema político es democrático en la medida en que sus tomadores de decisiones colectivas más influyentes sean elegidos por medio de elecciones periódicas, en las cuales los candidatos

(23) Jaraquemada: *Los límites a la democracia en el neoliberalismo*; op. cit.

compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a voto" (24).

Para Huntington este enfoque es lo que mejor posibilita distinguir a la democracia de otros sistemas políticos de gobierno. En efecto, bajo esta definición la democracia tiene tres dimensiones de comparación principales: sus formas de elección son competitivas; tiene un carácter participativo y autónomo de la ciudadanía en las instancias gubernativas; y posee formas de control limitado o moderado sobre la sociedad.

En consecuencia, para encarar el desafío de la eficiencia de la democracia, el primer paso consiste en redimensionar a la democracia como el sistema de gobierno que realmente es, sin atribuirle condiciones ni valores que puedan desvirtuar su significado institucional. Como se ha dicho: "La democracia política no es necesariamente sinónimo de gobierno eficiente, de política honesta o de justicia social. Sin embargo, fomenta el orden político, permite cambios moderados pero no generalizados y, además, proporciona una garantía casi segura contra revueltas revolucionarias importantes. Lo más característico e importante radica en que, entre los regímenes políticos, sólo las democracias poseen los mecanismos institucionales para garantizar las libertades y derechos básicos de sus ciudadanos. Fuera del contexto político, el significado de la democracia es sobrio. Políticamente, su significado para la libertad es trascendental" (25).

Otro de los desafíos futuros que deben enfrentar las democracias en su afán por alcanzar grados de eficiencia que les permitan consolidarse como sistemas políticos de gobierno con garantía de estabilidad es el de responder al llamado "fenómeno de globalización" que actualmente recorre el mundo. Pero, ¿en qué consiste tal fenómeno? Según David Held la globalización incluye al menos dos fenómenos diferentes, por una parte implica que la política, la economía y lo social tienen cada vez más un marco de referencia mundial y, por otra, supone una intensificación de los niveles de interacción e interconexión tanto al interior como entre los Estados que componen la sociedad internacional. El gran problema que plantean estos fenómenos es que los métodos tradicionales del proceso de gobierno de los Estados nacionales son claramente insuficientes para enfrentar con probabilidades de éxito

(24) Huntington, Samuel P.: *El sobrio significado de la democracia*; en revista Estudios Públicos N° 33; Santiago; 1989; pp. 5-30.

(25) *Ibidem*.

los nuevos obstáculos y desafíos que se van generando en una sociedad global de Estados democráticos.

En efecto, la internacionalización de los productos, de las finanzas y, en general, de la economía, ha ido en detrimento de la capacidad de respuesta de los Estados, individualmente considerados, para poder controlar su propio futuro económico. Ante este nuevo orden de cosas internacional, “es necesario redefinir el significado y el lugar de la democracia en relación con una serie de estructuras y procesos locales, regionales y globales. Cuando menos, será necesario integrar dos consecuencias de la globalización: en primer lugar, los procesos de la interdependencia económica, política, jurídica y militar que están alterando el carácter del Estado soberano de distintos modos; y, en segundo lugar, el hecho de que la interconexión global cree un entramado de decisiones y resultados políticos que unen a los Estados y a sus ciudadanos a la vez que modifican la naturaleza y la dinámica de los sistemas políticos nacionales” (26).

La democracia, por tanto, ya no sólo tiene por finalidad proteger un conjunto de derechos y libertades individuales de todo orden, sino que necesita establecer, antes de defenderlos, esos mismos derechos en el espacio de una estructura de poder internacional e intergubernamental. Por ende, “para que la democracia se haga posible incluso dentro de un entramado de fuerzas y relaciones internacionales, los principios y fundamentos democráticos deberán conservarse y aplicarse en los centros de poder nacionales e internacionales (...) La democracia precisa, en principio, que el marco de los Estados y organismos democráticos se dilate para dar cabida a las ramificaciones de sus decisiones y posibilitar que se hagan responsables de ellas” (27).

Una tercera cuestión que la democracia futura debe abordar para ser eficiente es el rescate de las tradiciones. Ya lo veíamos con Popper para quien una democracia no será estable mientras las tradiciones democráticas no estén lo suficientemente internalizadas. Pero también desde otra perspectiva se ha producido un rescate de las tradiciones. En efecto, desde un ámbito socialista, Chantal Mouffe las entiende como una “forma de pensar el modo en que estamos insertos en la historicidad, el hecho de que estamos contruidos como sujetos en virtud de una serie de discursos preexistentes, y de que es mediante esa tradición que nos forma que se nos da el mundo y que se hace posible

(26) Held, David: *Democracia y globalización*; en revista *Leviatán* N° 48; Madrid; 1992; pp. 13-21.

(27) Held: op. cit.

toda acción política” (28). De esta forma aborda la tradición democrático-liberal para decir que es, sin duda, la principal tradición de comportamiento de nuestras sociedades modernas.

A partir de esta aceptación de una realidad compleja pero obvia, Mouffe propone su proyecto de una “democracia radical y plural” que requiere “de la existencia de la multiplicidad, de la pluralidad, del conflicto”, para lo cual se necesita defender la democracia y extender su esfera de aplicación creando una “hegemonía de los valores democráticos”. De esta forma nos explica su proyecto, sus acercamientos y diferenciaciones con la práctica liberal: “La profundización de la democracia se propone crear otro tipo de articulación entre los elementos de la tradición democrático-liberal, dejando de lado la consideración individualista de los derechos para pasar a considerarlos como derechos democráticos (...) profundizar la democracia necesita también una concepción de libertad que trascienda el falso dilema entre la libertad de la antigüedad y la libertad moderna y que nos permita pensar la libertad individual y la libertad política de manera conjunta (...) —y por último— incorporar la contribución política del liberalismo en el área de los derechos y del pluralismo” (29).

En consecuencia, nos encontramos nuevamente con la apertura del pensamiento socialista hacia la aceptación de ciertas premisas liberales básicas que se encuentran incorporadas al modelo de comportamiento de las sociedades tradicionalmente democráticas, puesto que mantener tales tradiciones, asumiendo la contribución del pensamiento liberal a la construcción de la democracia moderna, parece ser, cada vez más, una condición para postular a la eficiencia de la democracia.

Otro de los desafíos de la democracia en función de obtener su eficiencia es responder con acierto, al menos en nuestra América Latina, en el combate y derrota de la miseria. En efecto, las formas más miserables de pobreza presentan un grueso escollo a la eficiencia de las democracias latinoamericanas. Si al cabo del ejercicio de varios gobiernos democráticos los problemas sociales se mantuvieran o se agudizaran. Si, peor aún, ello se viera reforzado por la presencia o ascenso de un neopopulismo que gusta de fomentar la creación de demandas y aspiraciones económico sociales para luego dejarlas insatisfechas debido a su ineficiencia e irresponsabilidad al darles forma sin

(28) Mouffe, Chantal: *La radicalización de la democracia*; en revista *Leviatán* N° 41; Madrid; 1990; pp. 85-98.

(29) *Ibidem*.

tener presente la realidad del país, la adhesión a la democracia, tan masiva y extendida como la vemos hoy, podría ceder el paso a un retorno hacia opciones autoritarias no necesariamente gestadas en el seno militar, como ha sido el caso del Perú de Fujimori.

Otro gran desafío de las democracias contemporáneas es conciliar la demanda de participación de la población en el sistema político, pero también y principalmente en el sistema económico y social. De esta forma hay que desterrar las vetustas prácticas políticas que niegan participación a la base social en la resolución de sus propios problemas. En este sentido debe tenerse presente que la base de una participación eficaz en el sistema político nace de un acceso plural y libre a la información. Como se ha dicho, "la información y la comunicación son imprescindibles para la existencia de la democracia; basta señalar que toda democracia para desarrollarse plenamente debe garantizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y que ello no será posible si los ciudadanos y las instituciones no pueden expresarse públicamente y no reciben la información adecuada y necesaria (...) La información es un elemento previo e indispensable para la participación y para que la democracia representativa se convierta en democracia participativa" (30).

La democracia tiene la necesidad y la urgencia de ser eficiente. Tiene las condiciones para serlo, puesto que actualmente no se le están asignando finalidades ni propósitos específicos, tampoco se le atribuye ser una democracia social que deba perseguir sin descanso un valor social determinado como la igualdad, la justicia social o el bien común. Hoy esas categorías, demasiado abstractas, que pretenden trasvasijarle un cierto contenido valórico y que invariablemente terminan siendo definidas por el gobernante, están cediendo paso a una verdadera vigencia de la definición institucional de democracia de Huntington, que la considera sólo como un sistema de gobierno para adoptar decisiones públicas en una lógica de competencia y pluralismo.

La democracia es un medio y es como tal que se le pide que funcione. En esta tarea los intelectuales y la clase política tienen el deber de coadyuvar para que se manifieste esa eficiencia. La manera de hacerlo —en nuestra opinión— es reducir el tamaño del Estado, desconcentrar el poder, desregular los procedimientos, descentralizar las decisiones y reforzar la sociedad civil. En este sentido es necesario acentuar el proceso de "contención del poder"

(30) Núñez Encabo, Manuel: *Medios de comunicación y sociedad democrática*; en revista Sistema N° 109; Madrid; julio 1992; pp. 37-44.

en función de disminuir al máximo el poder del Estado y del gobierno sobre las personas en todo ámbito que exceda a su competencia natural de mantener un orden mínimo y garantizar la protección y seguridad de los individuos. En este proceso de contención del poder cobra gran sentido la plena vigencia de un Estado de Derecho que permita que el Estado esté sometido en todas sus acciones y procedimientos a normas prefijadas y conocidas, de forma tal que los individuos tengan la capacidad de prever cómo se usará el poder coercitivo del Estado. De esta forma, el Estado de Derecho opera como la principal salvaguardia del ámbito privado frente a los intervencionismos, discrecionalidades y expansiones de poder por parte de las autoridades. En consecuencia, al tiempo de ser un supuesto fundamental de la democracia se yergue como una garantía efectiva del respeto a la libertad individual.

Sólo de esta forma creemos que la democracia estará finalmente protegida —para que ella a su vez pueda proteger nuestras libertades con eficiencia— de las diversas connotaciones que la sobrecargan con obligaciones redistributivas o corporativas. Puesto que si el Estado y el gobierno siguen siendo poderosos, la tentación de recargar el sistema de demandas de una mayor distribución o de una mayor satisfacción de intereses de sectores particulares seguirá presente minando la gobernabilidad del sistema e impidiéndole dedicarse a lo que realmente es: un medio para dirimir la competencia política.