



Arxiu històric FUNDACIÓ JAUME BOFILL

# Societat i governabilitat

Institut d'Estudis Socials Avançats

FEBRER 1993

FUNDACIÓ  
*Fundació*  
JAUME  
*Jaume*  
BOFILL  
*Bofill*

**INSTITUT D'ESTUDIS SOCIALS AVANÇATS****Barcelona****Societat i governabilitat****Governabilitat, eficàcia i representació democràtica**

1. L'ordre democràtic lliberal ha tornat a ser acceptat como el més adient política, econòmica i culturalment per a les societats modernes. Malgrat tot, han sorgit al seu si importants problemes que l'han obert a serioses crítiques. El fracàs i caiguda dels règims socialistes estatalistes a l'Est d'Europa ha estat motiu per a que els règims democràtics a Europa Occidental i Nord-Amèrica hagin deixat de ser jutgats en referència comparativa vers ells. Així, s'han començat a rebre una onada d'expressions de malestar per part dels ciutadans i els mitjans de comunicació. En la transició del decenni dels anys vuitanta als noranta, a molts païssos democràtics s'ha percebut un canvi brusc de les actituds en la opinió pública en relació als governants i les institucions. Pot interpretar-se que aquesta nova orientació ha estat indirectament estimulada, com ara deiem, per la manca de l'amenaça comunista i el final de la guerra freda. Tot i això, moltes de les causes del malestar que ara s'expressen més obertament no han sorgit de manera sobtada, sinò que ja existien i s'han anat desenvolupant en molts païssos des de fa ja bastants anys.

La situació paradoxal del moment actual és que, al mateix temps que la democràcia es difon com a forma desitjada de govern a nous llocs i en diferents continents, la política democràtica no es rebuda amb eufòria, sinó que sembla estar afectada alhora per una menor acceptació de la intervenció pública en els assumptes socials i per una major exigència d'eficàcia, coherència i representativitat. És a dir, al mateix temps que s'amplia l'àmbit geogràfic de la democràcia es preten limitar la seva esfera de decisió i s'intenta escorcollar millor en el seu rendiment.

Podem observar així una tendència a la reducció de les expectatives sobre els resultats de la política democràtica en el control i la transformació dels processos socials, de manera simultània a la desaparició dels projectes de canvi revolucionari a les societats avançades. Per altra part, augmenta el desprestigi dels polítics, cada cop més marcats per escàndols de corrupció i denúncies d'incoherència i incompliment de les seves promeses. Podria argüir-se que són aquests mals molt antics, però no és així respecte al cabdal lloc que han arribat a ocupar en la vida política d'avui, tot minant a partir d'aquí la confiança de la ciutadania en els seus representants. En diversos països, la discussió sobre la eficiència de les institucions democràtiques i les propostes de possibles alternatives de reforma, acompanya a les expressions negatives d'aquest malestar.

Hi han diverses tendències a la societat contemporània que poden ser reflex d'aquesta situació. En primer lloc, les societats s'han fet cada cop més complexes i han augmentat enormement el número de temes incorporats a la jurisdicció de les institucions estatals, tant pel que fa referència a la correcció de les falles del mercat com a la redistribució.

L'increment de la multidimensionalitat de l'espai polític-ideològic en el que es situen les demandes i les ofertes polítiques ha estat conseqüència d'aquest procés, al temps que els diversos grups d'interessos manifesten amb les seves accions sectorials diferents exigències de la ciutadania així com les seves preferències específiques, que sovint són incompatibles entre sí i que no sempre poden ser ignorades pels governants. Aquestes tendències augmenten les dificultats per arribar a l'equilibri polític, és a dir, la identificació d'un conjunt de polítiques coherent i estable, que és una condició de governabilitat.

Per altra banda, els canvis tecnològics han contribuït a augmentar la internacionalització dels processos econòmics i de la comunicació, així com la mobilitat territorial i ocupacional dels individus. Això planteja nous problemes d'escala en les relacions entre institucions en diferents àmbits.

En general, aquests canvis han fet reduir greument la eficiència de la gestió política. Les institucions estatals, concebudes i creades en altres contextes històrics, han mostrat les seves limitacions o la seva inadequació per a funcionar com a canals d'absorció i resolució dels conflictes provocats per aquests processos, tant en l'aspecte de la participació i la representació como en el de les dimensions territorials de la seva jurisdicció.

2. La discussió sobre la governabilitat va tenir un primer moment àlgid a començaments dels anys setanta, després de la presentació d'un notable informe a la Comissió Trilateral redactat per M. Crozier, S. Huntington i J. Watanuki: *The crisis of democracy* (New York, 1975). En aquell document, les categories bàsiques d'anàlisi seguien un enfoc tradicional sociològic i politològic. Centraven la seva atenció sobre les dues questions que continuen avui dia sent crucials: la eficàcia i la legitimitat dels governs. Aquesta darrera era concebuda en gran part como una funció de la primera, alhora que sobrevolava com a referència comparativa negativa a la crisi econòmica i política dels anys trenta, que havia conduït al feixisme, la guerra i la instauració del comunisme stalinista en diversos païssos. El diagnòstic de la crisi es centrava en una sobrecàrrega del sistema ("*the demands on democratic government grow, while the capacity of democratic government stagnates*", p. 9). Entre les propostes d'acció podien destacar-se per una part, les adreçades a desincentivar la participació i les demandes polítiques i per altra, aquelles orientades a protegir les institucions polítiques, tot enfortint la seva pròpia capacitat de supervivència.

Una part d'aquestes propostes ha estat ampliament aplicada als anys vuitanta a molts païssos. Les polítiques lliberals tendents a substituir la intervenció estatal pels ajustaments del mercat o per les negociacions directes entre grups socials organitzats han triomfat no tan sols amb governs conservadors o lliberals, sinó també amb molts altres governs socialdemòcrates. Aquesta orientació ha contribuït a dissipar l'amenaça d'una crisi como la dels anys trenta i ha allunyat el perill d'una deslegitimació general de la democràcia. Tot i això, no ha resolt ni de ben lluny, els problemes de la ineficàcia del sistema polític en tots els seus aspectes. En particular, s'ha pogut observar que tant l'acció de pressió dels

grups de interés sobre les institucions governamentals com la negociació corporatista és en molts cassos ineficaç (en el sentit de paralitzar o retardar la decisió), ineficient (en el sentit de privilegiar interessos minoritaris que comporten alts costos per a la prosperitat general) i deformadora de la representativitat del conjunt de la ciutadania en favor d'alguns conjunts de preferències o d'exigències.

En resum, vint anys després de l'Informe abans citat, sembla haver-se allunyat el perill d'una crisi general de governabilitat per desbordament de les demandes socials, econòmiques o polítiques sobre les institucions democràtiques. Amb la caiguda de l'alternativa comunista ha desaparegut també el perill d'una desembocadura revolucionària dels conflictes socials. Però la pròpia protecció de les institucions polítiques democràtiques, concebuda fa un parell de decennis como una estratègia defensiva per a la supervivència de la democràcia, es presenta avui com a factor d'aïllament de la classe política, pèrdua de representativitat de les decisions institucionals i allunyament de la ciutadania. La legitimitat de la democràcia, consolidada i difosa en molts païssos, s'ha mostrat relativament autònoma de la seva eficàcia, i és aquesta la que avui està sotmesa a discussió. Els problemes actuals de governabilitat es centren, doncs, en la representativitat de les decisions polítiques, la flexibilitat del procés democràtic davant els canvis econòmics i socials i l'adecuació del disseny institucional a la complexitat i la internacionalització de les societats contemporànies.

3. Els problemes institucionals afecten a les regles electorals, les característiques i les estratègies dels partits, els mecanismes de negociació i concertació dels grups d'interés, les relacions entre executiu i legislatiu, els procediments parlamentaris i administratius, i les relacions entre governs supranacionals, governs estatals, mesogovernos i governs locals.

Una aproximació a l'anàlisi d'aquestes institucions democràtiques des de la perspectiva dels problemes de governabilitat abans presentada ha de tenir en compte els següents aspectes:

(a) La seva relativa eficàcia decisòria. El conjunt institucional (tradicionalment anomenat l'"estructura política") és un factor d'estabilitat, ja que limita la expressió política de la varietat de preferències socials i restringeix el número i la comparabilitat de les alternatives que són preses en consideració per a la presa de decisions. Les institucions promouen així, resultats o decisions d'equilibri davant les dificultats que planteja la complexitat i interdependència social.

(b) La seva aleatorietat. La capacitat decisòria de l'estructura política, a la que ens referim abans, compensa en part l'arbitrarietat que caracteritza a molts dissenys institucionals en relació al seu context social. De fet, moltes decisions de caràcter constitucional, ja sigui en períodes constituents, o en processos de reforma de règimens democràtics, acostumen a inspirar-se en la revisió de precedents històrics del propi país o són preses per imitació a fórmules vigents en d'altres, és a dir, en referència a institucions corresponents a contextos diferents a aquell sobre el que hauran d'actuar. En molts casos, és el propi procés de decisió el que determina el contingut de la decisió institucional (aquesta pateix *path*

*dependence*). Així doncs, les opcions institucionals són finalment escollides entre el conjunt limitat d'alternatives que es presenta disponible en un moment determinat; en el marc de les restriccions legals prèvies que no s'hagin quebrantat i dels condicionants internacionals i, segons el grau de consens que s'hagi pretès aconseguir al voltant del resultat i les coalicions i intercanvis de vots amb els que s'hagin aprovat.

(c) La seva ineficiència. Aquesta deriva de la defectuosa correspondència de les institucions amb el context social quan provenen de processos decisoris com els que hem apuntat o quan han sobreviscut llargs períodes històrics sense readaptar-se als canvis socials. La ineficiència significa que el procés polític comporta deficiències de representativitat en relació a les demandes ciutadanes, a causa de les mediacions entre el vot i la representació política, i els alts costos de decisió i execució, que implica l'absorció dilapidadora de recursos vers l'aparell polític i administratiu.

(d) La seva capacitat de supervivència. Fins i tot en casos de clara obsolescència, les institucions poden romandre si el cost de canviar-les i el risc de no assolir un nou consens constitucional suficientement ampli són més grans que les deficiències percebudes en el seu funcionament quotidià. La existència d'unes institucions donades en un país concret no és, doncs, necessàriament un signe d'adequació a la societat que governen o el resultat d'una selecció o d'una evolució històrica que tendeixi a produir un òptim social, sinó un producte del seu procés de creació, sempre més o menys condicionat i atzarós, i del cost comparatiu que tindria la seva hipotètica substitució o reforma.

Una percepció oberta del baix rendiment de les institucions democràtiques o una disminució visible del mateix, alimenta fenòmens com ara el desinterés dels ciutadans per la política,



la tendència als acords socials extrainstitucionals i el desenvolupament de comportaments estratègics que falsegen la revelació de les veritables preferències socials. Tot i això, tan sols a partir d'un nivell més aviat alt d'ineficàcia i ineficiència és raonable esperar que es fagi políticament viable qualsevol proposta de reforma institucional.

4. Davant la problemàtica suscitada per totes aquestes consideracions l'equip de investigadors de l'**Institut d'Estudis Socials Avançats**, així com el de l'**Institut d'Anàlisi Econòmica**, (tots dos pertanyents al **Consell Superior d'Investigacions Científiques**) sugereixen els següents temes a indagar a través d'un Projecte sobre Governabilitat:

(a) Governabilitat de la economia. Cal estudiar el pes dels actors polítics, electorals i de concertació social en la producció de la realitat econòmica dels països avançats. Les decisions governamentals sobre política econòmica han de ser investigades pel que respecta a la seva posada en marxa i el nivell d'"obediència" obtingut, el qual enllaça directament amb la qüestió de la eficiència, cabdal en teoria de la governabilitat. Han d'explorar-se també els límits de la seva eficàcia i considerar quina funció porta a terme la interdependència internacional en el bon govern de les economies regionals, locals o d'àmbit nacional.

(b) Problemes d'escala. Ha d'investigar-se la eficàcia comparada dels governs supranacionals, estatals i mesogovernos, així com també la dels locals o municipals als diversos temes sotmesos a la jurisdicció pública. Podrien així descobrir-se els espais òptims necessaris per a la resolució, en condicions de legitimitat, de cada problema.

(c) Opcions institucionals. S'exploraran aquí les fonts d'inspiració de les decisions constitucionals en les transicions a la democràcia: models institucionals considerats, i condicionants de la decisió procedents del mateix procés de canvi; les seves conseqüències sobre la governabilitat de les noves democràcies.

(d) Corporatisme i governabilitat. La millor manera de revisar la teoria i investigació sobre corporatisme, concertació social i qüestions de negociació col·lectiva pot ser la de la perspectiva de la governabilitat. La gerència col·lectiva del conflicte que caracteritza els "arregaments" corporatius és, essencialment, una manera d'imposar ordre i concert a través d'actors relativament anònims i de processos d'arbitratge governamental a situacions (majoritàriament econòmiques) que calen aquesta forma d'estabilització.

31 de maig de 1993

Nota bibliogràfica: X. Arbós i S. Giner **La governabilitat i l'esdevenidor de les societats modernes**. Barcelona: Edicions 62, 1990.

# Validez de la política

Un análisis de los criterios de legitimidad de los Gobiernos

VICTORIA CAMPS

XAVIER  
ARBÓS  
y SALVADOR  
GINER

La  
governabilidad.  
Ciudadanía y  
democracia en  
la encrucijada  
mundial.

Siglo XXI.  
Madrid, 1993.  
128 páginas.  
1.200 pesetas.

Sin duda el libro es oportuno. Hablar de gobernabilidad es una forma de abordar el problema de la validez de la política en términos que pretenden ser más aceptables y actuales para unas mentes acostumbradas a medirlo todo. Las preguntas por el buen o mal gobierno son aparentemente más concretas que las que pretenden dar con las razones generales del quehacer político.

Sin embargo, ni es fácil fijar unos criterios de gobernabilidad satisfactorios, ni éstos están libres de contradicciones, dada la complejidad de las sociedades avanzadas. La definición de gobernabilidad dada por Arbós y Giner combina dos criterios: es gobernable una comunidad política cuyas instituciones de gobierno actúan eficazmente y de un modo considerado legítimo por la ciudadanía. No basta que la acción de gobierno sea eficaz. La eficacia suele demasiado a concesiones al mercado y al liberalismo conservador. La gobernabilidad debe asentarse también sobre los pilares de la legitimidad.



MANSOL GALES

supuestos es fácil de concretar o reducir a normas. El interés general alude a unos principios morales difíciles de consensuar. La representación democrática encuentra múltiples lagunas.

En cuanto a la participación, si ésta es sinónimo de más legitimidad, implica, a su vez, pérdida de eficacia, con lo que la contradicción está servida.

A todo lo dicho hay que añadir los

efectos perversos de la innovación tecnológica: una abdicación del *homo politicus* con la consiguiente inhibición de las responsabilidades morales que éste asume frente al técnico. Por otra parte, la mundialización de los problemas sociales y políticos no permite que éstos se resuelvan a partir de la aplicación sencilla y automática de unas cuantas ideas o teorías.

Aunque la gobernabilidad parezca un tema manejable, no es así. Las preguntas que suscita una introducción brillante y útil como la que aquí se presenta son más abundantes que las respuestas. Si la gobernabilidad de una dictadura depende de su capacidad de imponerse y dominar a la sociedad, la de un gobierno democrático, que no sólo pretende ser eficaz, sino legítimo, y no sólo legítimo formalmente, sino moralmente, ha de saber combinar la energía de la acción con toda la serie de principios que constituyen la garantía ética y humana de un buen Gobierno: los derechos fundamentales, la dignidad de la persona, los deberes ecológicos, el rechazo de la violencia y de la guerra. Un gobierno es bueno si es capaz de gestionar bien los conflictos. Pero ese "bien", como el ser de Aristóteles, se dice y es susceptible de ser entendido de muchas maneras.

## Criterios poco fiables

De entrada, el desarrollo de ambos criterios los convierte en poco fiables. La eficacia de un gobierno se mide tanto por la capacidad de cumplir sus propios objetivos, como por la de dar respuesta a las expectativas sociales. La legitimidad, por su parte, viene dada no sólo por las elecciones libres, sino por un ejercicio del poder aceptado por los ciudadanos como legítimo. Pero ¿quién define las expectativas sociales? ¿qué ciudadanos eligen y aceptan a un gobierno como legítimo? Nuestra sociedad es cooperativa, lo cual significa que son los grupos organizados —gobierno, sindicatos y patronales— los que "gestionan colectivamente el conflicto". Nadie es, entonces, tan autónomo ni protagonista de las decisiones como se supone. El pluralismo, el individualismo, la privacidad características de las sociedades avanzadas no producen sino una apatía política que anula cualquier forma de participación.

Esta situación plantea disfunciones que tienden a deslegitimar a un Gobierno o a restarle eficacia. En la sociedad corporativa fermentan y crecen las desigualdades y los privilegios. La gobernabilidad se convierte en una cuestión de entendimiento y posible pacto entre los poderes gubernamentales y los oligopolios sociales, donde los conflictos sociales no pueden ser vistos más que como obstáculos que impiden la fluidez gubernamental.

Por ello, los autores insisten en tres supuestos que deben mantenerse en pie para enjuiciar desde ellos la legitimidad de un Gobierno. Un primer supuesto —ideológico— es un "interés general" que no consiste en la suma de los intereses particulares —que no son sumables—, ni en la reducción a los intereses más organizados. Un segundo supuesto —organizativo— es la representación democrática. El tercer supuesto —funcional— es la participación ciudadana. Ninguno de los tres

# GOBERNABILIDAD ¿PARA QUÉ?

JOSEP M. COLOMER Y SALVADOR GINER

835

Suele suponerse que las sociedades poseen un orden porque alguien las gobierna. Para algunos, son portadoras de relaciones humanas intrínsecamente peligrosas y perversas que habría que sustituir por la obligación política. Para otros, tienen algo así como un orden natural, pero éste es precario y, por tanto, necesitan una entidad política central para que lo mantengan y dirijan. La tarea de gobernar ha sido objeto, desde tiempo inmemorial, de especulación, conjetura, estudio y debate. Posee fascinación para las gentes que la contemplan. Pero en los últimos tiempos tal fascinación se ha redoblado con la aparición, en las sociedades democráticas liberales —las occidentales y algunas otras de parecido corte—, de serias dificultades en lo que respecta a la capacidad de sus gobiernos para gestionarlas adecuadamente. Dícese que sufren una crisis de gobernabilidad.

Tenemos la impresión de que en las constantes referencias que se hacen hoy día a la gobernabilidad existe una medida de confusión. Proliferan las invocaciones a la gobernabilidad en situaciones postelectorales, como la vivida en España a partir de las elecciones de junio de 1993, en las que la expresión se confina, estrictamente, a la cuestión de la viabilidad del gobierno que pueda salir de las urnas. Pero la gobernabilidad, en rigor, es algo que va más allá de que sea factible una coalición de partidos, o que lo sea un gobierno en minoría parlamentaria. Es una condición del poder y la autoridad que atañe también a aspectos de mayor alcance que el de la viabilidad parlamentaria gubernamental,

aunque ésta no esté ausente ni sea menospreciable. Al contrario, la gobernabilidad parlamentaria es una faceta del fenómeno más amplio de la gobernabilidad democrática de la sociedad.

## I. El buen gobierno y el malo

Todas las *politeyas* —es decir, todos los órdenes políticos que poseen las sociedades— se gobiernan de algún modo. Algunas son acéfalas y muchas, sobre todo las más complejas, poseen gobiernos. Con notables excepciones históricas, la mayor parte se enfrenta con problemas de gobernabilidad. En resolverlos consiste la tarea del gobierno. Mandar, dar órdenes, es poner orden, crearlo. Las sociedades democráticas se caracterizan, frente a todas las demás, por vivir con peculiar intensidad y apertura su propia gobernabilidad. Poseen gran capacidad de ir generando su propio orden político, que es en apariencia precario, pero más resistente que otros por su flexibilidad. Hay que distinguir, por tanto, entre la aparente ingobernabilidad endémica de ciertos sectores de toda *politeya* democrática —sus ciudadanos son “díscolos” por definición— y su buen gobierno en condiciones de pluralismo, diálogo, consenso y demás rasgos de toda comunidad política libre.

Las democracias de nuestra era deben enfrentarse con una tarea cada vez más compleja: hallar un núcleo que rijan eficazmente un gran aparato estatal, una vasta administración pública, un ingente fisco, una amplia redistribución de recursos, además de la salud, seguridad

y educación de los ciudadanos, y el control y guía de algunas de sus emociones colectivas. Y ello debe realizarse en un medio tecnológico, mediático y de intensa mudanza social, que no queda confinado al ámbito territorial del Estado.

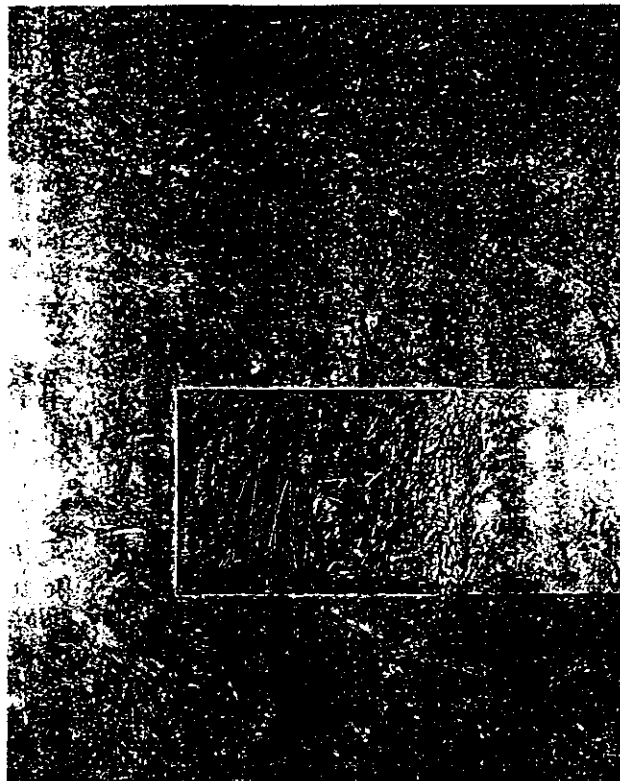
En condiciones de democracia liberal, la gobernabilidad puede definirse como la cualidad de una comunidad política según la cual sus instituciones actúan eficazmente de un modo considerado como legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo merced a la obediencia cívica del pueblo. Esto significa que la gobernabilidad posee por lo menos dos dimensiones: la legitimidad y la eficacia, ambas, claro está de naturaleza democrática. La primera quiere decir que la inmensa mayoría de los ciudadanos cree o acepta que el gobierno (tenga o no razón, haya o no sido votado por todos) tiene el derecho y el deber de mandar según las facultades que la Constitución le otorgue y que las gentes tienen que obedecerle. La segunda dimensión entraña que esa misma mayoría exija del gobierno y de sus órganos un cumplimiento de sus funciones: el pensionista espera el pago mensual de su pensión; el viajero, la circulación regular de los trenes; el transeúnte, que la vía pública esté libre de malhechores, y así sucesivamente. A un nivel más exigente, que el comediante nos aconseja no calificar de utópico, la eficacia significa también un cumplimiento estricto de las promesas políticas.

La causa principal de la ingobernabilidad contemporánea, suele decirse, es la sobrecarga estatal. El in-

cesante crecimiento del aparato estatal ha obedecido a una masiva transferencia de tareas por parte de la sociedad civil a la sociedad política. La elevación del Estado a la categoría de caja de Pandora de soluciones societarias crea efectos perversos: inflación burocrática, administrativa y política, que anquilosa el aparato público y bloquea la acción de gobierno. Ello a su vez genera escepticismo (y hasta cinismo) en la ciudadanía y distanciamiento del Estado, que es visto como algo hostil o peligroso.

Este argumento habitual parece correcto. Pero hay más. Según el ideal liberal, todo gobierno es una entidad costosa que existe para disolverse en un distante futuro a través de su capacidad de sanar todos los males que lo hacen necesario. Un gobierno perfectamente legítimo y eficaz trabaja, en principio, para su propia obsolescencia. Es un ente emancipatorio. Los gobiernos se incautan de una parte de la renta y los recursos de los ciudadanos, al menos para eliminar males que éstos por sí mismos no sabrían resolver o que resolverían mal. El inconveniente es que no siempre realizan bien la operación: sus propios recursos humanos son incompetentes o se sumen en la indolencia. Además los gobernantes lo hacen no sólo para servir, sino, con harta frecuencia, para gozar del mando. Mandar, para muchos, es un placer. Pero aunque no lo fuera, resultaría muy difícil saber cuál es el tamaño adecuado de las clases de servicio que es menester reclutar para su incorporación a las huestes públicas: dónde acaba y dónde empieza el parasitismo. Más difícil aún es medir la eficacia de los servicios públicos a la ciudadanía. Como saben, por ejemplo, los más enjundiosos especialistas en política social, es muy arduo medir sus beneficios.

No implicamos con esto que la solución de los problemas de go-



bernabilidad dependa del desgobernado, en el sentido del desmantelamiento del aparato estatal y su núcleo decisorio central. Sólo que el expansionismo gubernamental ha producido unos efectos perversos a los que no es ajena casi ninguna ideología. Hasta los candidatos que prometen mayor inhibición del gobierno, y hablan de privatizar empresas y servicios estatales, atribuyen poderes taumatúrgicos esplendorosos al centro de poder al que desean acceder. Mientras que, por otra parte, asumen para el sector privado una inocencia moral del que también está notoriamente desprovisto.

La tenaza dialéctica entre "liberales" y "socialdemócratas" en la consideración de la supuesta ingobernabilidad de las sociedades modernas debe desecharse. Hay que imponer otros criterios de análisis. Convendría, para empezar, aceptar la noción de que la mudanza estructural de las sociedades modernas ha sido de tal envergadura que los gobiernos las gobiernan menos de lo que pretenden. Una gran parte de los grandes cambios técnicos, demográficos, económicos y comunicativos escapan a su previsión y control. Si en los últimos años la

vida de tantas personas se ha alterado por razón de fenómenos como la escasez de ciertos recursos energéticos y su sustitución por otros, las migraciones masivas, la aparición de nuevas enfermedades, el retraso de la edad de los matrimonios y la reducción del número de hijos, la mundialización del comercio, el uso masivo de los ordenadores, la proliferación de satélites de comunicación y la expansión del inglés como *lingua franca*, no es debido principalmente a la acción de los gobiernos. Más bien son éstos los que tienen que adaptarse continuamente a procesos sociales como los mencionados (meramente a título de ejemplos), a menudo con-

tradiendo sus episódicos planes anteriores de guía y dirección de la sociedad.

## 2. La sociedad ingobernable

Una gran parte de la teoría social contemporánea se ha desarrollado bajo el impacto de los "teoremas de la imposibilidad" (desde el primero y más célebre, formulado por Kenneth Arrow en 1951). Según esta línea de pensamiento, en una sociedad en la que los individuos forman sus preferencias de un modo libre —análogamente a lo que podemos suponer que ocurre en sociedades complejas como las nuestras— resulta imposible garantizar una agregación colectiva de tales preferencias que sea coherente, eficiente y estable y no sea una mera imposición dictatorial. Ciertamente, la fuerza teórica de este teorema es impresionante, sobre todo porque permite desvelar lo que de aleatorio y convencional contienen muchas de las "agregaciones" colectivas realmente existentes en democracia, es decir, muchas de las decisiones políticas y formaciones de centros vinculantes de decisión con que son regidas nuestra socie-

dades. Es un teorema que, de hecho, refleja una intuición muy antigua de la ciencia social según la cual toda sociedad necesita una fuente cultural de cohesión (como la que puede conferirle, por ejemplo, un culto ideológico a sí misma o una religión civil). En su ausencia, la mera agregación de intereses diversos no puede producir orden y concierto. La alternativa sería, como decimos, la dictadura. Y no hay que olvidar que incluso esta fórmula política suele inculcar su propia religión ideológica o sobrenatural con el fin de gobernar con menos uso de la siempre costosa violencia directa.

El sugestivo "teorema de la imposibilidad" ha sufrido, con su amplia divulgación, algún grave malentendido. La cuestión a la que los teoremas de la imposibilidad apuntan no es tanto la "ingobernabilidad" de la sociedad cuanto la insuperable dificultad de ciertas pretensiones de los gobiernos. El origen del problema no está en la multiplicidad y la aleatoriedad de los conflictos de intereses divergentes, ante cuya realidad, por otra parte, no cabría más que la ciega violencia unificadora o la melancólica resignación. El problema que los teoremas de la imposibilidad desvelan es la naturaleza misma de la agregación, es decir, su pretensión de producir una única orientación colectiva de asuntos sociales muy diversos entre sí que conlleve una obligación de obediencia universal.

De hecho, los individuos privados y los grupos son muy capaces de gestionar por sí mismos muchos de sus conflictos. Para tal gestión resultaría deseable enunciar un "teorema de la posibilidad": en condiciones de modernidad democrática, las vías de resolución colectiva de los conflictos al margen de la política son el intercambio y la negociación. Con respecto a la imagen de una sociedad unificada y regida desde un único centro, estas vías implican la fragmentación de las líneas de conflicto en las que están insertos los diversos individuos; la sectorialización de la vida colectiva mediante la formación de los más diversos haces de intereses, elu-

diendo los frentes comunes y la bipolarización; los intercambios en mutuo beneficio para producir resultados con suma positiva o distinta de cero; la concepción generalizada del poder como algo difuso y compartido aunque no siempre simétrico; la continua formación y disolución de las más diversas coaliciones entre grupos sociales, y la anonimidad de los acuerdos entre las partes, que limita las consecuencias externas de los mismos sobre el resto de la sociedad.

Se obtienen así numerosos equilibrios —como las asignaciones de recursos guiadas por los precios del mercado, las conductas cooperativas inducidas por normas sociales convencionales, o los repartos de poderes entre grupos organizados después de una negociación—. Cada uno de estos equilibrios puede ser considerado eficiente, en el sentido de que remunera a las partes interesadas de acuerdo con sus diversas intensidades de preferencias, los esfuerzos y sacrificios que cada una está dispuesta a asumir y sus disposiciones iniciales de recursos. Las sociedades verdaderamente modernas son muy capaces de atribuir facultades de arreglo y negociación a sus componentes, y permitir así que se produzca un proceso perenne de resolución plural —de gestión colectiva— de sus conflictos. Son muy capaces de arreglárselas por su cuenta, como en el fondo sabe toda persona que conviva en ellas pacífica y cotidianamente con los demás.

### 3. La agregación imposible

Una de las principales causas de la ingobernabilidad de las sociedades contemporáneas es la pretensión de los gobiernos de imponer una agregación imperativa, no sólo en cuestiones en las que la sociedad misma no es capaz de garantizar la consecución de sus propios intereses, sino sobre todo en aquellas en las que cabría el autogobierno social. Como la teoría posterior a los teoremas arrowianos ha subrayado, la manufactura de tal agregación política conlleva siempre algún reduccionismo de la pluralidad social. La gobernabilidad sólo es po-

sible mediante una simplificación de las dimensiones de los conflictos, una selección procedimental de los temas que son considerados relevantes, y la imposición de fuertes barreras de entrada a la competición entre las diversas alternativas.

Piénsese, por ejemplo, en la ambición de los gobiernos de promover un "pacto social" entre "fuerzas sociales" —como los sindicatos y las patronales, por ejemplo— en los que ellos harían sólo de árbitros. Más allá de los temas sectoriales en los que estos acuerdos pueden ser viables, quizá puedan tener una cierta función simbólica y ejemplar para estimular otras negociaciones y pactos entre diversos sectores sociales. Aun siendo esto así, sin embargo, no cabe duda tampoco sobre la capacidad de encauzamiento de las relaciones socioeconómicas de muchos otros acuerdos que tienen lugar con enorme frecuencia entre asociaciones, empresas y gremios de toda índole y que suelen quedar al margen de la explícita intervención gubernamental. Estos reciben muy poca atención por parte de prensa, radio y televisión, atraídos siempre por el teatro político de los forcejeos públicos entre diversas "fuerzas sociales".

Existe, pues, un problema —bastante bien identificado— que se refiere al carácter arbitrario e ineficiente de muchas instituciones, procedimientos administrativos y reglas de decisión mediante las cuales se trata de imponer una coordinación imperativa externa de los conflictos, para usar la expresión de Max Weber. Ahí se origina, sin duda, una parte del malestar con los resultados de la democracia que se expresa en un gran número de países en los que, no obstante, el principio democrático no se pone en tela de juicio ni se ve amenazado por enemigos peligrosos.

Pero el problema sobre el que queremos llamar la atención no es sólo el de la arbitrariedad de las fórmulas políticas vigentes en una u otra circunstancia, con respecto a las cuales caben y son convenientes propuestas concretas de reforma sino otro, y más sustancial.

Como decimos, es imposible que

la decisión gubernamental sustituya a la negociación social o al mercado con su misma eficiencia, porque necesariamente conlleva un elemento de coerción que éstos no tienen. Por su propia naturaleza, los gobiernos tienden a concentrar y sumar la líneas de conflicto social, a simplificar opciones. De este modo, a menudo acentúan su confrontación en vez de disminuirla.

Ello es debido al monopolio de legitimación del que gozan y al hecho de que cualquier decisión tomada por votación vinculante produce necesariamente ganadores y perdedores. Sea la regla de decisión cual sea —la mayoría simple, sus propias cualificaciones creadas por ciertos sistemas electorales o una mayoría más amplia— toda decisión democrática es un juego de poder de suma cero, mediante el cual se impone la voluntad de una parte y se excluye a los demás. Ello contrasta con la tendencia societaria a desarrollar, como hemos señalado más arriba, relaciones de suma positiva. No hay en el juego democrático un reparto de las satisfacciones de las preferencias de cada individuo según su intensidad y el precio que cada uno está dispuesto a pagar, como en el mercado económico o en una negociación libre, sino la victoria de unos que produce consecuencias externas negativas sobre el resto. Si hay que decidir, pongamos por caso, sobre la intervención militar en un país extranjero y hay diversas opiniones, al final siempre habrá unos que verán su preferencia satisfecha y otros que la verán defraudada. No cabe distribuir las ganancias de la decisión entre los diversos contribuyentes, ya que éstos son todos los ciudadanos y tienen preferencias diversas al respecto, e incompatibles entre sí.

Ya hemos dicho que no es indiferente cuál sea la regla de decisión, por ejemplo el sistema electoral mayoritario o el proporcional o sus variantes. En general, es conveniente decantarse por reglas más inclusivas —es decir, que requieren mayorías más amplias y más consenso— cuanto más importantes son para los ciudadanos los temas sobre los que tienen que decidir. No es lo mismo si la

decisión la impone una minoría o una mayoría. Pero, como señaló John Stuart Mill, aun en este último caso habrá una tiranía de la mayoría al fin.

Se comprueba así que la útil metáfora que, al menos desde Joseph Schumpeter, ha presentado la democracia como un mercado político, como una concurrencia de empresarios del poder por satisfacer las diversas demandas ciudadanas, conlleva unos límites en la comparación. El equilibrio del mercado económico en competencia perfecta produce, por definición, una óptima asignación de recursos y una máxima satisfacción. En cambio, el equilibrio del mercado político nunca puede ser resultado de una competencia política perfecta y, cuando existe, no define más que una política ganadora que implica la derrota de las demás alternativas.

#### 4. La gestión de la cosa pública

La agregación colectiva, es decir, la constitución de un núcleo director de la sociedad, es necesaria por lo que respecta a la politeya o constitución de la comunidad política. Pero las decisiones que se toman en los demás ámbitos de la vida social no son más que el reflejo de las opiniones de las mayorías o los grupos seleccionados por el propio proceso institucional de decisión. De una decisión a otra pueden variar los elementos que determinan el resultado (incluidas, por ejemplo, las estrategias o los programas de los partidos), por lo que no cabe esperar en ellas coherencia ni eficiencia. Lo único que cabe es aproximarse a crear las condiciones que produzcan decisiones que, en conjunto y a medio o largo plazo, den satisfacción a los diversos grupos sociales de acuerdo con sus intereses y demandas.

Entre estas condiciones se encuentran las siguientes

En primer lugar, la delimitación de los ámbitos de intervención gubernamental a aquellos en los que la sociedad no pueda arreglárselas por su cuenta; la promoción de los marcos legales de libre entrada en los mercados e igualdad de oportunidades de negociación para estimu-

lar el autogobierno de la sociedad, y la creación de las instituciones de intermediación, arbitraje y justicia independiente que permitan a las partes sociales, facciones, gremios y asociaciones, alcanzar pacíficamente resultados que se acerquen en la medida de lo posible a lo deseado por cada cual.

En segundo lugar, un mercado electoral abierto, pluripartidista, con representación proporcional, posibilidad de alternancia y reglas que incentiven el consenso, incluidas las coaliciones entre partidos y los pactos entre instituciones.

Por último, la descentralización y la división de competencias entre instituciones, facilitando la adopción de decisiones por temas y circunscribiendo el peligro de una excesiva concentración de cuestiones en un único núcleo decisorio central.

Estos criterios implican una abierta renuncia a la pretensión dirigista de homogeneizar la sociedad que late bajo algunas de las inquietudes que a veces se expresan sobre su ingobernabilidad. Implican, por ejemplo, el reconocimiento de sectores sociales y competencias autónomas o independientes de la jurisdicción de todo gobierno central. O la feliz aceptación de coaliciones de gobierno cambiantes, aun cuando se produzcan a partir de unas preferencias políticas estables de los ciudadanos. O la fecunda coexistencia de orientaciones políticas distintas en diversas instituciones, aunque ello comporte una cierta tensión o discordia entre ellas.

Estas propuestas, ajenas a todo dogmatismo, apuntan hacia las condiciones más favorables para el buen orden civil de la comunidad política, la legitimación de la democracia y la mejor gobernación de la cosa pública. □

**Josep M. Colomer** es catedrático de Ciencia política y autor, entre otros libros, de *El arte de la manipulación política*

**Salvador Giner** es catedrático de Sociología y autor, entre otros libros, de *La gobernabilidad: ciudadanía u democracia* (con Xabier Arbós)