

## **Dificultades y conflictos y en la búsqueda del "buen gobierno" democrático**

**Hugo Quiroga**

(Universidad Nacional de Rosario-Universidad Nacional del Litoral)

### **Resumen:**

En el presente artículo, nos proponemos discutir algunos de los problemas centrales de la democracia contemporánea, teniendo como marco de referencia principal a la Argentina, a partir de algunas tensiones que manifiestan los desafíos complejos que enfrenta y el rol que le cabe en ella al conflicto. Recordemos que la democracia argentina renace como contraposición al autoritarismo militar, con sus continuidades y rupturas, y con todo lo que tiene de común, y de distinto, con respecto a otros regímenes actuales. Celebramos 30 años de democracia ininterrumpida, es el gran logro. Ello nos habla de permanencia democrática, pero esa permanencia ha implicado movilidad, renovación de actores, y formas diferentes de actuación.

**Palabras clave:** democracia, actores sociales, Argentina

La idea de que el conflicto puede ayudar a sostener a la democracia es muy controvertida, a pesar de la existencia una larga tradición política que vio en el conflicto una contribución para el mantenimiento de las relaciones sociales. La célebre frase de Kant la *insociable sociabilidad* de la humanidad llama la atención acerca de cómo la naturaleza se sirve del antagonismo como motor del progreso y el desarrollo de los talentos, así como también de búsqueda y rechazo de la sociedad. Esta tendencia no significa que la humanidad no busque la armonía en la sociedad ni niegue la regulación del conflicto mediante reglas, sino que es una contradicción que revela que la convivencia con el conflicto es inevitable. La heterogeneidad, la diversidad y las diferencias son la materia de la que está hecho el progreso de la humanidad<sup>1</sup>.

Georg Simmel escribía en 1908 sobre lo extraño que podía resultar en la opinión común la idea de que el conflicto es en sí mismo una forma de socialización. En su análisis sociológico, el conflicto es un elemento positivo que, con su "carácter unificador, forma una unidad imposible de romper en los hechos, aunque sí puede escindirse en la idea". El conflicto se convertía, por tanto, en una fuerza integradora del grupo, y lo que puede aparecer como un elemento de disociación es, en rigor, una de las formas elementales de socialización<sup>2</sup>. Sin embargo, la contribución de Simmel fue rápidamente dejada de lado a raíz del impacto destructivo de los conflictos que conmovieron al mundo entre 1914 y 1945<sup>3</sup>.

Desde muy joven Dahrendorf adhirió a la teoría del conflicto, sus contribuciones<sup>4</sup> son numerosas y sustantivas y forman parte de su pensamiento en este campo, esto es, acerca de la capacidad de vivir con los conflictos o, mejor con sus propias palabras, de "vivir decentemente con los conflictos"<sup>5</sup>. Su gran preocupación de los últimos años ha sido las nuevas formas de expresión de los conflictos que nacen de nuevas desigualdades, que golpean a los ciudadanos que viven tanto en los países avanzados como en los países subdesarrollados. Lo anima también la indagación sobre un nuevo orden para el siglo XXI<sup>6</sup>. La crisis del capitalismo global financiero que nace en Estados Unidos, pero que azota al mundo entero pone en evidencia, más que nunca, las profundas desigualdades entre

---

<sup>1</sup> Ralf Dahrendorf, *El recomienzo de la historia. De la caída del muro a la guerra de Irak*, Katz, Buenos Aires, 2006, p. 45.

<sup>2</sup> Georg Simmel, "La lucha", en G. Simmel, *Sobre la individualidad y las formas sociales. Escritos escogidos*, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, 2002.

<sup>3</sup> Albert O. Hirschman, "Los conflictos sociales como pilares de las sociedades democráticas de libre mercado", en A. Hirschman, *Tendencias autosubversivas. Ensayos*, FCE, México, 1996.

<sup>4</sup> Ralf Dahrendorf, *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, de 1957, RIALP, Madrid, 1979, y *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, de 1988, Mondadori, Barcelona, 1990.

<sup>5</sup> *El recomienzo de la historia*, Ob. Cit., p. 44.

<sup>6</sup> Ralf Dahrendorf, *En busca de un nuevo orden. Una política de la libertad para el siglo XXI*, Paidós, Barcelona, 2005.

los países ricos y los pobres, y la desregulación de un complejo sistema financiero sometido al interés de los especuladores que ha puesto en peligro las economías reales, con innegables consecuencias perniciosas para la mayoría de los ciudadanos.

Sabemos que nuestras sociedades viven y permanecen en conflicto; están muy lejos de ser sociedades conciliadas. No cabe duda que el conflicto es uno de los elementos constitutivos de las relaciones sociales, por ello se transforma en un tema fundamental de la política democrática. El objetivo de ésta no es la eliminación de la división, sino la búsqueda de la unidad en un contexto de conflicto y diversidad, en donde se debe manejar de manera diferente la oposición "ellos" y "nosotros"<sup>7</sup>. La naturaleza de los antagonismos que atraviesan nuestras sociedades es de lo más variada, lo que da muestra de la diversidad de órdenes y esferas de acción en que puede dividirse la vida colectiva: conflictos políticos, económicos, sociales, religiosos, de género, étnicos, etc. La multiplicidad y variedad de los intereses humanos dificulta el punto de equilibrio necesario en la organización de la vida colectiva. Justamente la política democrática favorece los intercambios posibles entre los miembros de la sociedad.

Tras estas primeras consideraciones, nos proponemos discutir algunos de los problemas centrales de la democracia contemporánea, teniendo como marco de referencia principal a la Argentina, a partir de algunas tensiones que manifiestan los desafíos complejos que enfrenta y el rol que le cabe en ella al conflicto. Recordemos que la democracia argentina renace como contraposición al autoritarismo militar, con sus continuidades y rupturas, y con todo lo que tiene de común, y de distinto, con respecto a otros regímenes actuales. Celebramos 30 años de democracia ininterrumpida, es el gran logro. Ello nos habla de permanencia democrática, pero esa permanencia ha implicado movilidad, renovación de actores, y formas diferentes de actuación.

Nuestra pregunta es si la democracia ha avanzado en el sendero del *buen gobierno*, esto es, gobernar bien. Pero gobernar bien en el sentido de una ciudadanía beneficiada por un orden más justo, de un gobierno que ofrece condiciones de gobernabilidad y capacidad de tomar decisiones para responder a los conflictos, con el propósito de gestionarlos en los marcos institucionales. El buen gobierno no solo se ocupa de la política de la inmediatez, de la que no puede prescindir, sino que es también el que piensa estratégicamente en el futuro, y actúa en consecuencia. El buen gobierno tiene como finalidad el interés público, sin descuidar la forma de ejercer el poder, respetando a rajatablas las leyes.

## **El juego electoral y la competencia por el poder**

---

<sup>7</sup> Véase Chantal Mouffe "Desconstrucción, pragmatismo y la política de la democracia", en *Desconstrucción y pragmatismo*, compilación de Chantal Mouffe, Paidós, Buenos Aires, 1998.

El juego electoral, la designación de los gobernantes por los gobernados, es el gran principio de legitimidad democrática, y la elección, como correctamente subraya Aron<sup>8</sup>, es la organización más simple de la competencia pacífica con miras al ejercicio del poder, bajo ciertas reglas. Pero la lucha electoral implica la idea de igualdad política, "un hombre, un voto", que es la forma más elemental de la igualdad, aquella que nace ante las urnas. La igualdad política representa, dice Rosanvallon<sup>9</sup>, la entrada definitiva en el mundo de los individuos, lo que conlleva una ruptura intelectual definitiva con la visión de los cuerpos políticos tradicionales. La revolución francesa tendrá a su cargo la tarea de afirmar la igualdad política, principio distintivo de la sociedad moderna, a partir de la historia del sufragio universal. Esa historia teje su trama con la historia del advenimiento del individuo y con el anuncio de la igualdad natural.

Al indicar la relación que existe entre el concepto de igualdad y la competencia por el ejercicio del poder, Aron<sup>10</sup> advierte que esa competencia sólo garantiza la libertad de participar en la elección de los gobernantes (la igualdad política), pero no puede asegurar el conjunto de las libertades. No obstante, estima que en las sociedades industriales, a diferencia de lo que puede haber ocurrido en el pasado, la eliminación de la competencia electoral suprimiría a la vez las libertades personales y la autonomía del individuo. Ahora bien, con la extensión progresiva del sufragio se reconoció el derecho de igualdad de todos los individuos a ser ciudadanos, o sea, a participar en la competencia política. Pero las cosas, añade Aron, transcurrieron de forma algo distinta. Fue la "creencia en la igualdad" de los hombres el motivo por el cual se concedió el derecho de participar en la competencia por el poder. Este argumento ubica a todos los individuos de la sociedad en igualdad de condiciones, al menos en lo que se refiere a la participación en la selección de los representantes. Si los hombres son iguales, se interroga Aron, hasta qué punto dicha igualdad ha de ser limitada al espacio político.

Desde una perspectiva más amplia que la del sufragio igualitario, Dahl<sup>11</sup> se interroga en su último libro sobre el futuro de la igualdad política. Entiende que la igualdad política es una premisa central de la democracia poliárquica, y ambos objetivos constituyen ideales de difícil realización, pese a todos los avances logrados desde finales del siglo XVIII. La distancia histórica entre la idea de igualdad política y su concreción en la realidad atraviesa a todos los países democráticos, debido a un conjunto de obstáculos extraordinarios, que vamos a enumerar del texto de Dahl. Ante todo, la asimétrica distribución de recursos, habilidades, conocimientos e incentivos políticos entre los ciudadanos para ejercer

---

<sup>8</sup> Raymond Aron, *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*, Ob. Cit.

<sup>9</sup> Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, Paris, 1992. Remitimos especialmente a la Introducción.

<sup>10</sup> Raymond Aron, *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*, Ob. Cit., ps 81-84.

<sup>11</sup> Robert A. Dahl, *La igualdad política*. FCE, Buenos Aires, 2008.

influencia en el gobierno. Asimismo, el tiempo que los ciudadanos le dedican a buscar y emplear influencia política es completamente desigual. El tamaño de una unidad política supone un conocimiento mayor de los ciudadanos por la complejidad de las políticas públicas. Igualmente, una economía de mercado genera una enorme desigualdad de recursos entre los ciudadanos que promueve la desigualdad política. La existencia de sistemas internacionales que pueden ser importantes pero que no son democráticos y la crisis severas (que inclinan el poder hacia el Ejecutivo) provocan un descenso considerable en los umbrales de la igualdad política. De ahí, entonces, la incertidumbre que hace estremecer el porvenir de la igualdad política.

En rigor, lo que "inventa" la democracia moderna es la presencia de una *comunidad electoral* (o una comunidad de derechos políticos), fundada en el sufragio universal y en la igualdad política, que la aleja de la antigua comunidad orgánica. Aún de manera elemental, esa comunidad electoral implica una pertenencia colectiva, que va más allá de las preferencias individuales por los candidatos o partidos. A través de la comunidad electoral el cuerpo social se convierte en cuerpo político. No obstante, no se puede dejar de reconocer que una comunidad electoral no configura una verdadera comunidad política, con un sentido más amplio que el del ejercicio de los derechos políticos. En la Argentina, decíamos, se ha reafirmado la democracia electoral, el problema es que la vida democrática no se reduce a un sistema de votación.

La igualdad política en la Argentina, y en nuestra región, se halla manifiestamente acotada por la marginación y las políticas clientelares, dos términos inequívocamente enlazados en nuestra vida cotidiana. Así como la igualdad política (un hombre, un voto) es la condición necesaria para la existencia de la ciudadanía moderna, la igualdad social y cultural lo es para su realización efectiva. Lo contrario sería colocar a una masa importante de ciudadanos en una situación de vulnerabilidad. No cabe duda, hay un voto influenciado por la fatalidad de un contexto social, que da origen y fundamenta las miserables políticas clientelares y prebendalistas de los Estados y de las diversas formas de mediación política representada por partidos y organizaciones. En la oscuridad de estas circunstancias, el voto de deja de ser libre e igual. La igualdad política se pone en entredicho por la presencia de todos los poderes de intimidación, por la corrupción y otras distorsiones propias de la ausencia de políticas democráticas sustantivas. Visto desde otro ángulo, los derechos formales no otorgan automáticamente la ciudadanía, porque esa condición no está disociada de la *conciencia* de ciudadanía<sup>12</sup>, de la conciencia de que se actúa en un mundo común.

A pesar de lo que numerosos autores ponderan con insistencia, la democracia moderna, como comunidad electoral, se define mejor en nuestra opinión por la idea de *elecciones*

---

<sup>12</sup> Claude Lefort escribe que los derechos no se disocian de la conciencia de los derechos, véase, *La invención democrática*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1990.

*competitivas* antes que por el sufragio universal propiamente dicho. Lo que distingue a la democracia contemporánea no es tanto el sufragio universal como la elección competitiva<sup>13</sup>. En efecto, hay numerosos ejemplos donde se ha aplicado sin reparos el derecho de voto, pero al no funcionar una competencia abierta y pluralista por el poder, las elecciones pierden el sentido elemental de competitividad. En la experiencia argentina, no se podría aceptar que hubo un verdadero sistema democrático durante los gobiernos de Arturo Frondizi (1958-1962) y Arturo Illia (1963-1966), cuando ambos regímenes nacieron de la proscripción del partido peronista. El sufragio universal funcionó sin inconvenientes, pero las elecciones no fueron competitivas<sup>14</sup>.

### **La tensión entre igualdad política y desigualdad social**

Los derechos del ciudadano, sabemos, no están desvinculados de las condiciones de existencia material de los individuos. La igualdad de los hombres no es, por tanto, un hecho natural, es un problema de la comunidad política, y esa igualdad no depende exclusivamente de la autoridad del Estado de bienestar, en tanto instrumento de la "gestión de las necesidades"<sup>15</sup>, sino también de la dinámica intervención de los ciudadanos y los movimientos informales que buscan la ampliación del espacio público.

Del "fondo común" de derechos de las sociedades contemporáneas, los derechos políticos corresponden exclusivamente a aquellas personas que han adquirido la ciudadanía, por los principios que sean (el *ius soli*, el *ius sanguinis*, la naturalización).<sup>16</sup> Únicamente los ciudadanos pueden participar en la designación de la autoridad pública, y son ellos los que toman parte en los procesos de decisión política a través de sus representantes o personalmente. No ocurre así con los extranjeros, que disfrutan de otros derechos que no son los políticos. Con la modernidad los términos ciudadanía y nacionalidad resultan mutuamente implicados. La participación política atribuye ciudadanía, pero exige la *pertenencia nacional* como condición prepolítica previa. En definitiva, los derechos políticos representan la posesión de ciudadanía. El concepto de ciudadanía se ha regido siempre por la dialéctica de la inclusión-exclusión. Por eso, algunos autores hablan del

---

<sup>13</sup> Cf. Rex Martín, *Un sistema de derechos*, Gedisa, Barcelona, 2001.

<sup>14</sup> Marcelo Cavarozzi describe a esos gobiernos como "semidemocracias", remitimos a su libro, *Autoritarismo y democracia (1955-1996)*, Ariel, Buenos Aires, 1997.

<sup>15</sup> Expresión de Claude Lefort, "Los derechos humanos y el Estado de bienestar", en C.Lefort, *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*. Edición de Esteban Molina, Anthropos, Barcelona, 2004.

<sup>16</sup> Hemos desarrollado más ampliamente este tema en el artículo, "Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público", en Isidoro Cheresky (compilador), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2006.

*privilegio*<sup>17</sup> de la participación política; ya sabemos que a los extranjeros les está vedado el ejercicio de ese derecho, al menos, en los órdenes nacional, provincial o regional.

En consecuencia, la construcción de ciudadanía según el modelo de participación electoral es absolutamente restrictiva. La discriminación de los extranjeros en la participación de la vida política del Estado, vale decir, de aquellas personas que viven y conviven con todos los habitantes de un país, que gozan de los mismos derechos civiles y sociales que los ciudadanos, es a todas luces injusto y arbitrario. Se los priva, en el país que han elegido para vivir, de la posibilidad de designar la autoridad pública, de interesarse por los asuntos comunes, de tomar parte en las deliberaciones y decisiones, de tener preferencias políticas y sentirse involucrados en el juego político.

Para esa concepción de ciudadanía que se fundamenta en la participación electoral la "cosa pública" es algo que atañe o concierne únicamente a los electores. Sin embargo, la república, es lo común a todos. La ciudadanía debería designar hoy una realidad distinta, debería estar abierta a todos los habitantes de un Estado, nacionales y extranjeros, y ambos deberían ser los protagonistas de la vida pública. Un extranjero, ni nadie, puede tener sólo una vida privada separada de la vida pública ni, a la inversa, nadie puede llevar sólo una vida pública sin la existencia de una vida privada<sup>18</sup>. En este caso, sería como encontrarse con la figura del "ciudadano total", como sugiere Dahrendorf, lo que daría lugar a una "sobrepolitización" de la sociedad, más propia de los regímenes totalitarios que de la democracia. Lo que sabemos también es que la vida pública no se agota con la participación en los canales políticos tradicionales, partidos, comicios, parlamentos, porque la esfera pública es un dominio más amplio en el que tienen cabida todos los asuntos que pueden ser comunes.

En nuestras sociedades latinoamericanas, a pesar de los avances logrados, pareciera que nos hemos acostumbrado a convivir con ciudadanías parciales y nominales. La exclusión social excede, y en mucho, a la figura de los hombres sin trabajo, para reflejarse en la imagen de una marginalidad más profunda, que aleja social y culturalmente a los ciudadanos de la *polis*. El ciudadano, el sujeto de derechos, es alguien de carne y hueso y no un ser abstracto y sin cuerpo. La tensión entre igualdad política (aún limitada) y desigualdad social (en crecimiento) aumenta incesantemente. El desarrollo de la igualdad política es inseparable de la equidad social, de una mínima igualdad para todos, aunque sabemos que la libertad política o la democracia no son posibles sin sufragio universal, elecciones libres, plurales y competitivas. Las razones igualitarias de la ciudadanía moderna no suprimieron las desigualdades de hecho, sencillamente la hicieron más legible.

---

<sup>17</sup> Seyla Benhabib, *Diversitat cultural, igualtat democràtica. La participació política en l'era de la globalització*, Tèndem Edicions, Valencia, 2000.

<sup>18</sup> La vida política es la forma de vida del ciudadano. Recordemos que para Aristóteles el hombre es un animal político, que tiene, junto a la vida privada, una vida política.

## El costado informal de la democracia

Desde el punto de vista estrictamente institucional la democracia se ordena y se legitima por la actividad electoral, pero esta actividad resulta insuficiente para constituirse en su fundamento único. En cambio, desde el punto de vista de la interacción social, la noción de democracia se amplía, no se limita a la transmisión legítima del poder, en cuanto contiene otras formas de expresión no institucionalizadas, que dan lugar a nuevas formas de representación de carácter informal. En este sentido, no podemos pensar a la democracia de América latina en los mismos términos en que lo hacíamos en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, cuando se han superado las amenazas del poder militar y cuando se vive en un contexto histórico profundamente diferente.

La democracia organiza la *gestión* pública del poder, y de ahí su conexión con el Estado de derecho, pero ella es igualmente *expresión pública* de la acción de los ciudadanos. Los movimientos informales (movimientos sociales, movimientos "piqueteros", grupos cívicos) conforman la otra cara de la vida democrática, que extiende el clásico campo de la acción política más allá de las formas representativas tradicionales. La democracia de nuestros días enfrenta, al menos, un doble desafío: la *superioridad del ejecutivo* y la intervención de los *actores informales*. Bajo este telón de fondo, la vida democrática argentina de hoy pareciera constituirse por un juego de "contrapesos" sociales, como veremos enseguida.

Hay una organización representativa de la sociedad que está en crisis, especialmente a través de dos de sus dispositivos centrales: los partidos y el parlamento. El fenómeno de la representación envuelve tanto la vida privada como la pública. Cuando hablamos de representación en la vida pública nos referimos a un "gobierno representativo" que necesariamente supone una organización electoral. Esto nos conecta directamente con el universo de los partidos y el parlamento. El problema insalvable es que la idea de representación marca siempre una distancia entre gobernantes y gobernados. La democracia moderna se constituyó históricamente por consecuencia de la apropiación del poder público de parte de los miembros del cuerpo político<sup>19</sup>. Los partidos y el parlamento han sido los actores que organizaban los intercambios políticos, pero hoy ya no cumplen exactamente esas mismas funciones. Ello nos obliga a repensar a fondo y de conjunto la representación y el espacio público ante la evidencia de un cambio en los fundamentos de la democracia representativa, cuya antigua autoridad sufre la embestida de nuevos actores con capacidad de control y veto, del poder mediático, y de los "gobiernos de opinión".

La democracia ha devenido en un "gobierno del ejecutivo", y el parlamento ha visto reducido su poder de *codecisión*. La superioridad del ejecutivo sobre el órgano legislativo es evidente, y en la situación argentina el poder ejecutivo se ha transformado en una

---

<sup>19</sup> Cf. Marcel Gauchet, *La democracia: de una crisis a otra*, Claves. Nueva Visión, Buenos Aires, 2007.

autoridad legislativa delegada por los poderes extraordinarios y excepcionales (decretos de necesidad y urgencia, y la delegación legislativa) que se conceden y emiten en épocas de normalidad; práctica de gobierno que hemos denominado *decisionismo democrático*<sup>20</sup>. Se han ampliado sus atribuciones más allá de su esfera normal de acción en un sistema presidencialista con escaso respeto a la división de poderes. En rigor, el parlamento es una institución devaluada en buena parte del mundo occidental, y lo ha sido así durante todo el siglo XX, dada su dificultad para cumplir eficazmente sus funciones de legislar y controlar al ejecutivo.

Los partidos, por su parte, no han desaparecido, pero han cambiado su estatuto, dejaron de ser el principio fundamental de la organización política<sup>21</sup>. Adquirieron otro formato. No son más los artífices de una cosmovisión, ni crean un sistema de opinión, su objetivo principal es la presentación de candidatos en las elecciones. Sus programas no son, como antes, un factor de identidad colectiva. Se han transformado, más bien, en "sociedades electorales" y, como causa y efecto de este nuevo fenómeno político, han reducido su potencial movilizador y su grado de representatividad. Pareciera que la tarea ineludible de los partidos es revisar sus prioridades y sus canales tradicionales de participación.

Sabemos del carácter público de la vida política y del carácter público del orden estatal. Hoy, el espacio público ha sido redefinido y excede en mucho al Estado y los partidos políticos. Participan de él un conjunto de "actores" que no son organizaciones partidarias. Se alude con ello a una esfera muy amplia de discusión de los asuntos comunes que comprende la opinión pública, los movimientos informales, las organizaciones cívicas, los medios audiovisuales. La democracia argentina ha tenido dificultades para construir una esfera pública *relativamente abierta* a la deliberación y a la argumentación pública. Se ha alejado lo suficiente de aquella concepción de la democracia que entiende la vida política como el libre juego de opiniones contrarias de ciudadanos y grupos.

Para situar el verdadero alcance del otro costado de la democracia, deberíamos remitirnos al término *vida democrática*, antes que al de democracia como régimen político en sí mismo, haciendo referencia con ello a la democracia como experiencia de vida. La vida democrática designa un concepto más amplio que la actividad electoral, ya que contiene formas de expresión no institucionalizadas que deberían ser analizadas en el marco de una esfera pública, situada en el espacio de la sociedad civil. La noción de vida democrática remite a la idea de que la democracia se vive también desde lo cotidiano, sin que haya que

---

<sup>20</sup> El tema ha sido desarrollado en nuestro libro, *La Argentina en emergencia permanente*, Edhasa, Buenos Aires, 2005.

<sup>21</sup> Sobre el particular véase, Isidoro Cheresky (compilador), *La política después de los partidos*, Prometeo, Buenos Aires, 2006.

perder de vista los procedimientos. Las transformaciones políticas de la democracia actual abren las puertas a una *democracia informal*, contracara de la democracia representativa.

Con esta fisonomía de la democracia a la que aludimos, los gobernantes tienen que justificar cada vez más públicamente sus decisiones, y los ciudadanos y los grupos se reservan el derecho de ejercer un contrapeso cuando las políticas públicas no son satisfactorias. La democracia no es sólo la ley de la mayoría, no es sólo procedimiento legislativo, sino que es también comunicación pública de las opiniones e intereses de ciudadanos y grupos en el ámbito de la sociedad civil.

La movilización en la calle se impone como un modo de acción política de asociaciones y grupos sociales muy diversos de la sociedad civil, que constituyen actores heterogéneos que persiguen objetivos diferentes, cuyas demandas provienen de las insuficiencias de la protección pública y de las deficiencias del sistema institucional. Así vemos la marcha de grupos variados que cortan calles, puentes y rutas para reclamar trabajo, mejora en los subsidios sociales, mayor seguridad de la población, reclamos de justicia y educación, o para obtener reivindicaciones originadas en el mal funcionamiento de otros servicios públicos, como agua, luz, transporte popular. Son organizaciones cívicas, grupos locales, "movimientos piqueteros", que se desarrollan con mayor o menor espontaneidad, y dan forma y sacan a luz los conflictos inherentes a la vida democrática. Se guían por una política menos organizada, basada en la presión y en la acción directa, para hacer visibles sus reclamos y problemas irresueltos. Los contextos adversos y cambiantes han generado nuevas necesidades, demandas complejas y otra constelación de intereses. Los movimientos informales son los *contrapesos sociales* (contrapoderes sociales) de la representación política clásica.

La pregunta que puede resultar inquietante es la siguiente: ¿hasta qué punto esos contrapesos sociales o contrapoderes, con su capacidad de control y bloqueo, no desinstitucionalizan la política tradicional? Esos contrapoderes carecen, muchas veces, de reglas institucionales para actuar como instancias de representación informal y coordinación social. El riesgo es que la informalidad extrema de la política, con su capacidad de veto y bloqueo, pueda vaciar de contenido a las instituciones. No obstante, los movimientos informales son el emergente de una nueva gramática de la acción pública que deben ser tomados con seriedad y responsabilidad.

### **La democracia en el tratamiento del conflicto**

La democracia está emplazada en un vasto campo de tensiones como se desprende de los puntos desarrollados anteriormente. Su progreso no depende únicamente del avance de los derechos y de la aceptación de los principios democráticos, sino también de la forma en que pueden ser procesados los desacuerdos. De las hostilidades puede fluir igualmente el

progreso, sin pensar necesariamente en los viejos términos de lucha de clases. El poder es un productor de desigualdad y conflicto, porque crea intereses en el cambio de la misma manera que origina intereses en el *statu quo*<sup>22</sup>. Raymond Aron ha trabajado en profundidad sobre el litigio inherente a la democracia y sobre el rol de sus enemigos. Percibía que la democracia es un sistema que consiste, exactamente, en aceptar la oposición y ser tolerantes con todos, incluidos aquellos que muestran pasiones opuestas al sistema pacífico de competencia. Admitía la posibilidad de explicar teóricamente que es mejor dejar que los adversarios luchen en un marco de una democracia antes que salden sus conflictos con la armas o de manera violenta, pero creía que resultaba difícil pedirles a los hombres que se entusiasmaran con un sistema definido por la aceptación de todas las pasiones y adversarios<sup>23</sup>. Por eso, en su razonamiento, la democracia significa aceptar los conflictos, no con el fin de apaciguarlos, sino de prevenir que se conviertan en belicosos<sup>24</sup>.

Sartori<sup>25</sup>, en cambio, arremete contra aquellos que sostienen que la democracia se basa en el conflicto y no en el consenso, critica la mistificación del concepto de conflicto o, al menos, su uso diluido. El conflicto verdadero lleva a Hobbes a aceptar la paz impuesta por el poder absoluto del Leviatán. Cuando el conflicto es algo parecido a la guerra no contribuye para nada a construir una democracia liberal. Desde el ángulo del pluralismo, Sartori interpreta que no hay que caer en la dicotomía consenso/conflicto, puesto que el disenso, en el marco de un debate que en parte presupone consenso y en parte conflicto, resuelve mejor el meollo en cuestión, que la respuesta que pueden dar alguno de esos términos aisladamente. En función de ello, establece la distinción siguiente. En el terreno de los principios fundamentales el consenso es necesario, principalmente el que exige la resolución de los conflictos en democracia mediante la aplicación de la regla mayoritaria, la que debe ser limitada por el respeto debido al derecho de las minorías. Luego de ese acuerdo vendrá el conflicto sobre las políticas públicas, sobre las acciones concretas de los gobiernos, litigio que quedará autolimitado por la aplicación de la regla de la mayoría, lo cual favorecerá la domesticación de las rivalidades, y su transformación en conflicto pacífico.

La posición de Sartori es tan razonable como aguda. Sin embargo, los autores a los que hacemos hablar no plantean la disyuntiva consenso o conflicto. Antes bien, sin dejar de valorar el consenso como un medio fundamental para la buena marcha de la democracia, se abren, interpretamos, a la posibilidad de que la sociedad democrática acoja el conflicto de opiniones e intereses en un espacio público amplio, en el cual los gobernantes deben

---

<sup>22</sup> Ralf Dahrendorf, *El conflicto social moderno*, Ob. Cit., p. 51.

<sup>23</sup> Raymond Aron, *Introducción a la filosofía política*, Ob. Cit.

<sup>24</sup> Raymond Aron, *La lutte de classes. Nouvelle leçons sur la société industrielle*, Gallimard, Paris, 1964.

<sup>25</sup> Giovanni Sartori, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid, 2001.

justificar día a día sus decisiones, lo que otorga al sistema otra fuente de legitimidad que no es la electoral, sino una legitimidad post-electoral.

Persistamos con el interrogante, ¿el conflicto desestabiliza? No necesariamente. El disenso, la disconformidad, la protesta, pueden también afianzar a la democracia. Al mismo tiempo que los ciudadanos pretenden con justa razón evaluar la calidad de la democracia, manifiestan legítimamente en la organización del espacio público sus desacuerdos. Las pretensiones del imaginario social, las luchas por la creencia común en la igualdad, no conducen indefectiblemente a la desestabilización de la democracia. La estabilidad, indica Navet<sup>26</sup>, no es en todo caso inmovilidad, tiene necesidad de conflicto. En un largo trabajo sobre Tocqueville de 1980, Gauchet<sup>27</sup> sostiene que el conflicto colectivo, a pesar de su apariencia, es una "potencia integradora", una "fuerza instituyente", un "factor esencial de la socialización", que no puede dejar de ignorar el sistema político. ¿Cómo lograr la igualdad sin fricciones con el otro? El enfrentamiento social ha sido uno de elementos que más ha contribuido a igualar las condiciones. El conflicto es, a su manera, un productor eminentemente eficaz de integración y cohesión, y de ningún modo las contiendas sociales son asimilables a una guerra con potencias extranjeras.

En el trabajo ya citado, Hirschman<sup>28</sup> adhiere también -siguiendo la tesis de Marcel Gauchet y Helmut Dubiel- a la idea de que el conflicto social puede ser un sostén de la democracia. Pero no se trata de cualquier clase de conflicto. Hay algunos géneros de conflicto que se pueden estimar constructivos para la consolidación de la democracia, porque dejan un saldo positivo de integración, a diferencia de otros que son destructivos, porque pueden desgarrar a la sociedad. Aunque resulte una paradoja, a través del conflicto los ciudadanos aprenden a discutir a fondo las cosas, y a entender la necesidad de un espíritu comunitario. Hirschman sabe que hay conflictos que son negociables y otros que son prácticamente innegociables. Por eso no entiende porqué los marxistas presentaron durante tanto tiempo al conflicto económico como el tipo definitivo e irreconciliable de la sociedad moderna, cuando en los hechos es el que más se presta a ejercer el arte del compromiso. En los últimos años, se han incrementado los conflictos de otra índole, como los que surgen por las cuestiones del aborto, las luchas entre las etnias y los fundamentalismos religiosos, que son de más difícil resolución.

Tal vez podríamos resumir nuestra perspectiva con las palabras que nos deja Paul Ricoeur en un texto de 1985: "Es democrático un Estado que no se propone eliminar los conflictos,

---

<sup>26</sup> Georges Navet, "La ciudad en conflicto", en H. Quiroga, S. Villavicencio y P. Vermeren (comps.), *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1999.

<sup>27</sup> Marcel Gauchet, "Tocqueville, l'Amérique et nous", en M. Gauchet, *La condition politique*, Gallimard, Paris, 2005.

<sup>28</sup> Albert O. Hirschman, "Los conflictos sociales como pilares de las sociedades democráticas de libre mercado", Ob. Cit.

sino inventar los procedimientos que les permitan expresarse y seguir siendo negociables. El Estado de derecho, en este sentido, es el Estado de la libre discusión organizada"<sup>29</sup>. Por libre discusión organizada, entendemos nosotros, se hace alusión a una pluralidad de voces, que va más allá de las estructuras partidarias y parlamentarias, para incluir en el debate público la acción de ciudadanos y grupos no institucionalizados. En palabras de Ricoeur sería la "*formación de una opinión pública libre en su expresión*", en donde -agregamos- las encuestas no deberían reemplazar la deliberación, ni la capacidad crítica de los ciudadanos.

### **Palabras finales. El buen gobierno.**

La *voluntad democrática*, de largo plazo (no en el sentido de perdurabilidad democrática), que echó a rodar en 1983 ha perdido la fuerza ordenadora de las ideas, de las reglas, y de una praxis cotidiana que organiza la comunidad política desde la perspectiva de la búsqueda del buen gobierno. Nuestra democracia ha resuelto bien la transferencia pacífica del poder, la legitimidad democrática es un dato irreversible, pero no ha podido resolver la cuestión del buen gobierno.

La idea de buen gobierno no es otra cosa en la actualidad que sinónimo de "Estado bien ordenado". Precisamente, una de las falencias de la voluntad democrática, de una voluntad política común. Un Estado bien ordenado refiere, pues, a la construcción de consensos básicos, a la garantía de seguridad jurídica, al respeto del edificio institucional, a la instauración de un orden justo, y a la producción de estabilidad política. El buen gobierno es aquel que hace lo que debe hacer; bosqueja e implementa opciones coyunturales y opciones estratégicas en función de las circunstancias y situaciones concretas, pero también de las orientaciones de mediano y largo plazo. El buen gobierno no se reduce a durar en el poder, su responsabilidad es hacer lo necesario para crecer gestionando los asuntos comunes. El buen gobierno no sólo es un gobierno *eficaz*, sino que es también un gobierno *controlado*, equilibrado. Es aquel que se gana la legitimidad cada día, el que no pierde la confianza de los ciudadanos. El desafío principal que debe resolver concierne a la formulación de proyectos que engloben al conjunto, sin que se desatienda la inmediatez de los intereses. La Argentina carece de proyecto colectivo, con orientación estratégica, y fuerza simbólica. No olvidemos, para finalizar, que el poder democrático es un poder diseminado en la sociedad, que encuentra en el Estado de derecho, y no en el Estado coercitivo, el centro de decisión política de una comunidad determinada.

---

<sup>29</sup> Paul Ricoeur, "Ética y política", en P. Ricoeur, *Del texto a la acción*, FCE, Buenos Aires, 2000, p. 371.

Hugo Quiroga, "Dificultades y conflictos y en la búsqueda del "buen gobierno" democrático", Revista de Historia, UNComahue, Nº 14, 2013. ISSN 0327-4233