

## DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

Pedro OJEDA PAULLADA

SUMARIO: I. *Democracia y gobernabilidad.* II. *Factores de la gobernabilidad.* III. *Desarrollo con gobernabilidad democrática.* IV. *A modo de conclusión. Consolidar la gobernabilidad democrática.*

### I. DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

En nuestro país, a lo largo de un siglo, se gestó un sistema político que mostró tanto su flexibilidad como su capacidad de adaptación a los cambios institucionales que se presentaron. Sin lugar a dudas, el gran reto para el nuevo sistema político mexicano en configuración es y será la consolidación de la reforma del Estado en un marco de gobernabilidad democrática.

Los estudios sobre la democracia, destacando los recientes trabajos de John Dunn, Robert Dahl y Giovanni Sartori, son verdaderamente exhaustivos, y no es nuestro propósito el aportar mayores comentarios que los que aquí ya se han dicho en torno a la democracia, sino en todo caso, ubicarla como un elemento fundamental para la gobernabilidad, de lo que se desprende otro factor para la estabilidad de una sociedad, como lo es la confianza.

Gobernabilidad y democracia son dos temas interrelacionados al implicar la acción conjunta del gobierno y la sociedad y, víctimas de sus propios e irreversibles procesos entrópicos, tarde o temprano los países de la gran periferia del sistema mundial se convierten en entidades difíciles de gobernar.

Ahora bien, en contra de lo que podría suponer un observador casual de los procesos políticos actuales, la preocupación por la gobernabilidad no nació como resultado de los crecientes y complejos problemas que

siempre han enfrentado los países que conforman el largo, ancho y heterogéneo mundo de los países periféricos, sino que originalmente surgió como un tema prioritario en la agenda de la ciencia política de las grandes potencias occidentales y del Japón.

En efecto, en 1973, el economista James O'Connors anunció una crisis fiscal de gran envergadura en los países más avanzados. Según su hipótesis, dicha crisis derivaría en la tantas veces anunciada crisis final del capitalismo. El hecho paradójico fue que las preocupaciones y la argumentación de O'Connors convencieron en cierta forma a los respetados académicos Samuel Huntington, Michell Crozier y Joji Wakanuti, quienes en su *Informe sobre gobernabilidad*, producido para la famosa Comisión Trilateral, y titulado *La crisis de la democracia*, anunciaron, en 1973, la incontabilidad de la crisis fiscal en Estados Unidos, Europa y Japón, y sugirieron medidas fuertemente restrictivas en la operación del sistema democrático de los países centrales y lo que llamaron “*su exceso de democracia*”. El mismo, sostenían, provocaba una demanda imposible de satisfacer, y esa “sobrecarga” sería insoportable para la democracia tal cual se venía desarrollando en esos países.

Según los autores del *Informe sobre gobernabilidad*, lo que estaba ocurriendo se centraba en cuatro aspectos principales:

1) *Erosión de la autoridad*. De hecho, la expresión de Huntington es la siguiente: “La vitalidad de la democracia en los años sesenta, manifestada por el aumento de participación política, generó problemas para la gobernabilidad de la democracia en los años sesenta, derivados de la disminución de la confianza del público en la autoridad del gobierno”. Por su parte, Pasquino señaló que la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como la *espiral de la ingobernabilidad*.

2) El segundo argumento del *Informe* se refiere a la *sobrecarga del gobierno*, en el sentido de que la disponibilidad del Estado para intervenir en las relaciones sociales provoca un enorme aumento de las demandas dirigidas a las instituciones políticas, lo que determina una parálisis por sobrecarga de demandas.

3) En tercer término, el *Informe* se refiere a la *intensificación de la competencia política*, con el consiguiente exceso de democracia y la de-

sagregación de intereses. No obstante, en 1991, Waldo Ansaldi criticó severamente este argumento del *Informe* en los siguientes términos:

...si ese ‘exceso’ de democracia acarrea resultados tan negativos, es obvio que la ‘solución’ propuesta reside únicamente en la disminución de la democracia, definiendo áreas de inaplicabilidad y grupos o sectores sociales con comportamiento apático. La despolitización de la sociedad aparece como una prioridad, junto a la cual se afirma la convicción de la necesidad de una conducción constituida por las élites empresariales, políticas y burocráticas de modo que la pasividad política se transforma en virtud y es estimulada. Es, como alguna vez escribió Sheldon Wolin, la muerte del ciudadano político y el surgimiento, en el mejor de los casos, del votante.

4) Por último, el cuarto aspecto señalado en el *Informe* para la Comisión Tripartita se centró en el *incremento del provincialismo nacionalista en la política exterior*, desde las presiones ejercidas por la sociedad respecto de sus necesidades interiores.

A la distancia, y coincidiendo con Lorenzo Meyer, es evidente que la preocupación de entonces por la gobernabilidad de los países ricos era producto de la crisis del *Estado de bienestar*, y prolegómeno a su dismantelamiento parcial a partir del triunfo de sus adversarios conservadores en Gran Bretaña y Estados Unidos.

En rigor, entonces, la teoría de la gobernabilidad nace a partir de la teoría de la ingobernabilidad y se suscita en un escenario de país desarrollado. Sin embargo, al trasladarse estos estudios al espacio latinoamericano, el problema es muy diferente, y ya no se puede hablar de una crisis de democracia por exceso de la misma, sino que debemos situarnos en un proceso de construcción democrática. No se trata, pues, de una sobredemanda que ponga en peligro la democracia, sino de una subdemanda que apuesta a la democracia para poder crecer, lo que hace mucho más dramáticos los pendientes por satisfacer.

¿Cuál es entonces el papel de la democracia para la gobernabilidad? Recordemos que Anthony Giddens, uno de los autores intelectuales del término “tercera vía”, señala que uno de los principios fundamentales de dicha corriente ideológica es el de *ninguna autoridad sin democracia*, y sobre este punto, Robert Dahl acota cuáles son las instituciones políticas que requieren una democracia a gran escala, a saber: cargos públicos electos; elecciones libres, imparciales y frecuentes; libertad de

expresión; fuentes alternativas de información; autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva. Aun así, para Dahl, estos factores no son suficientes; es necesaria, además, la presencia simultánea de ciertas condiciones que favorecen a las instituciones democráticas, como el control del poder militar y de la policía por parte de los cargos electos; la existencia de valores democráticos y una sólida cultura política; la inexistencia de controles hostiles a la democracia; el crecimiento económico con economía de mercado, así como la ausencia de conflictos y fracturas debidas al pluralismo subcultural.

La gobernabilidad requiere de un entorno democrático, y consideramos pertinente ensayar su definición, recabando las aportaciones de diversos autores que coinciden en que no hay una sola definición clara ni universalmente aceptada, y que se trata de una expresión cuya equivocidad es aún mayor que su popularidad.

- a) Manuel Alcántara la presenta como el conjunto de condiciones de carácter medioambiental, favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste.
- b) Angel Flisfisch explica el concepto como el desempeño gubernamental a través del tiempo.
- c) Para Yehezkel Dror, gobernabilidad es la capacidad de gobernar de los gobiernos nacionales y continentales, de los protogobiernos globales y de las instituciones paralelas de gobierno.
- d) En estos casos, la gobernabilidad de una sociedad depende de la capacidad de la maquinaria gubernamental —autoridades políticas y burocracias— para producir y ejecutar las decisiones políticas con que se pretende hacer frente a las demandas y problemas de los gobernados, así como los efectos de los cambios del entorno nacional e internacional. Atendiendo a estas primeras definiciones, la eficacia gubernamental es la esencia de la gobernabilidad.
- e) Para Michael Coppedge, la gobernabilidad es una situación de grado, que existe sólo en la medida en que la relación entre los actores políticos estratégicos logra arreglos que son estables y mutuamente aceptables. Desde esta óptica, el concepto de actor estratégico va más allá del gobierno y su burocracia y se define de manera mas bien negativa como *intereses organizados con control suficiente sobre recursos de poder, tales como medios de producción, seguidores, aparato burocrático, fuerza armada, autoridad moral o*

*ideas e información, como para producir disturbios en el orden público o en el desarrollo económico.*

- f) Omar Guerrero identifica a la gobernabilidad como el conjunto de mecanismos que aseguren un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad, es decir, un gobierno que no sólo ofrece estabilidad sino también calidad de servicio y bienestar social general.
- g) Fernando Zumbado expresa que la gobernabilidad es la vertiente política del desarrollo humano.
- h) Luciano Tomassini nos recuerda que, en inglés, se entiende por *governance* el ejercicio del poder o la función de gobernar, pero acota que en el ámbito latinoamericano, el concepto se ha ampliado, pues se refiere no sólo al gobierno sino, además, a todas las condiciones para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social.
- i) Joan Prats estima que la gobernabilidad es un atributo de las sociedades, no sólo de sus gobiernos, y debe entenderse como la capacidad de la sociedad para enfrentar los desafíos y oportunidades que se le plantean. La gobernabilidad implica estabilidad política y condiciones básicas para la toma de decisiones públicas, y se refiere a la existencia de instituciones y capacidades necesarias para reconocer y enfrentar colectivamente los problemas.
- j) Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median en sus diferencias.

Conforme a la variedad de definiciones expuestas, podemos señalar que la gobernabilidad depende de los valores, las actitudes y los modelos prevalecientes en la sociedad, es decir, el capital social o cultura de los individuos y organizaciones que la integran. También debe apuntarse que gobernabilidad y legitimidad parecen estar íntima y positivamente asociados, de modo que un alto grado de legitimidad permite a un gobierno mantener su aceptación y efectividad aunque haya turbulencias en su entorno nacional e internacional e incluso si hay fallas en algunas

de las respuestas administrativas a las demandas de actores sociales significativos.

Gobernabilidad y legitimidad nos llevan por el sendero adecuado rumbo a la definición de la *governabilidad democrática*. En diversos foros hemos señalado que es inconcebible la gobernabilidad democrática sin un consolidado y fortalecido Estado de derecho. La gobernabilidad democrática implica el control del Poder Ejecutivo por el Legislativo y de este último por los ciudadanos, la alternancia, la realización periódica de elecciones y otras formas de participación, la plena vigencia de los derechos políticos y sociales y, de manera especial, la conciencia colectiva en la necesidad de la existencia simultánea de reglas formales y condiciones sustantivas, es decir, las condiciones materiales de igualdad y equidad así como la adecuación entre medios y fines de la autoridad del Estado.

En América Latina, la crisis de la deuda primero, el fracaso de los intentos de ajuste heterodoxo después, y, finalmente, la hiperinflación, enfrentaron a las jóvenes democracias latinoamericanas con la realidad: había que proceder a un cambio en el modelo de desarrollo. Dicho cambio necesariamente alteraría la matriz socio-económico-política de las sociedades. Fue así como la *governabilidad democrática* emergió como tema poderoso de la agenda latinoamericana de los noventa. La metáfora de la gobernabilidad quiere denotar que en la América Latina de los noventa el desafío democrático trasciende la mera conquista de la libertad política, pues exige, además, la construcción de una legitimidad y de unas capacidades de gobierno suficientes para cambiar el modelo de desarrollo. Lo específico de las democracias latinoamericanas actuales consiste, pues, en que no expresan meros cambios de régimen político dentro de un mismo modelo de desarrollo, sino cambios de régimen político para impulsar el cambio del modelo de desarrollo, es decir, la construcción sistémica de la democracia, el mercado y la equidad. De ahí procede su dificultad y su grandeza. A ello se refiere el uso consciente del concepto *governabilidad democrática*.

En suma, el concepto de gobernabilidad incluye al Estado, pero lo trasciende, pues abarca también a las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. Qué constituye el Estado es, en efecto, una cuestión ampliamente discutida, y que no debatiremos aquí, pero es, sin duda, fundamental tener presente, como lo hemos señalado, el grado de eficacia con que el Estado está al servicio de su pueblo. Por ende, cada

uno de los ámbitos de gobernabilidad —el Estado, el sector privado y las entidades de la sociedad civil—, tiene una función singular en la promoción del desarrollo humano sostenible.

## II. FACTORES DE LA GOBERNABILIDAD

Como hemos anotado, es necesario ir más allá de la maquinaria gubernamental para abordar la gobernabilidad, y se prefiere dar una definición por conducto de tres factores para medir el grado de gobernabilidad de cualquier sociedad:

- 1) Ausencia o presencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas;
- 2) Efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental, y
- 3) Capacidad o incapacidad del sistema político para enfrentar el conflicto sin recurrir a la violencia.

Por su parte, para los analistas del Instituto Internacional de Gobernabilidad, el nivel de gobernabilidad depende, fundamentalmente, de dos factores íntimamente relacionados:

- a) La calidad del sistema institucional existente, es decir, las reglas del juego o sistema de incentivos y restricciones, es decir, de la justicia y eficiencia implícitas en el mismo, y
- b) Las capacidades de gobernación de los actores sociales.

A continuación, podemos desplegar estos dos factores generales en, cuando menos, doce factores específicos de gobernabilidad, los cuales podrían tomarse como primera aproximación para el cálculo de un *índice de gobernabilidad*. Cada uno de estos factores, en los que el termómetro y la confianza ciudadanos es primordial, tiene sus respectivas ramificaciones para quedar, de modo esquemático, como sigue:

### 1) *Opinión ciudadana respecto al régimen político:*

- a) Apoyo a la democracia.
- b) Defensa de la democracia.
- c) Satisfacción con la democracia.

### 2) *Cultura y participación política:*

- a) Interés por la política.
- b) Nivel de acuerdo con la acción organizada: comuna y país.

c) Nivel de participación política:

- Frecuencia de participación.
- Nivel de participación no convencional.

d) Nivel de participación en organizaciones:

- Porcentaje de participación global.
- Porcentajes de participación en distintos tipos de organizaciones.
- Motivos de no participación.

3) *Confianza en las instituciones:*

- a) Instituciones políticas.
- b) Instituciones del Estado.
- c) Instituciones de la sociedad.

4) *Valoración anual de la concentración del poder.*

5) *Percepción del modelo económico:*

a) Percepción económica de la vivienda:

- Situación económica general personal respecto al año anterior.
- Situación económica actual personal.
- Situación económica de la generación anterior.

b) Percepción de los efectos de mayor apertura e integración comercial:

- Percepción de la inversión extranjera.
- Percepciones sobre la integración económica de América Latina.
- Confianza en el comercio exterior.

c) Confianza en el sector privado y en el mercado:

- Oportunidades de desarrollo en el sector privado.
- Confianza en el sector privado y en el funcionamiento del mercado.
- Confianza en las grandes empresas.

- d) Opinión sobre los empresarios y las asociaciones empresariales:
  - Percepción sobre los empresarios.
  - Confianza en las asociaciones empresariales.
- e) Efectos sociales de la aplicación del modelo económico:
  - Confianza en el sistema económico.
  - Percepción de la evolución de la desigualdad social en los últimos cinco años.
  - Percepción de la distribución de la riqueza.
- f) Prioridades y soluciones para el desarrollo:
  - Percepción de la prioridad gubernamental.
  - Opinión sobre prioridades de gasto.
  - Opinión sobre el rol de la educación en el progreso económico.

6) *Derechos humanos:*

- a) Situación de los derechos humanos.
- b) Violación de los derechos humanos.

7) *Percepción de las desigualdades de género:*

- a) Discriminación de la mujer.
- b) Igualdad de oportunidades.
- c) Actitud ante el aborto.

8) *Percepciones sobre el medio ambiente.*

9) *Importancia de las conexiones para el éxito.*

10) *Percepciones de calidad de vida y cohesión social:*

- a) Pobreza.
- b) Servicios sociales:
  - Confianza en los servicios sociales.
  - Percepción de calidad de los servicios sociales.
- c) Desempleo.
- d) Responsabilidades del Estado:
  - Liderazgo del desarrollo.
  - Percepción de responsabilidades sociales del gobierno.

11) *Percepción ciudadana sobre los principales problemas:*

- a) Principales problemas en los servicios sociales.
- b) Principales problemas socioeconómicos.
- c) Principales problemas políticos.
- d) Principales problemas en seguridad ciudadana.

12) *Delincuencia:*

- a) Experiencia personal.
- b) Percepción de la delincuencia.

Vistos los diversos elementos que pueden ser atribuidos a la gobernabilidad, es el momento de esbozar los lineamientos básicos, tomados éstos como un *mínimum* rumbo al desarrollo con gobernabilidad democrática.

### III. DESARROLLO CON GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La gobernabilidad es un factor estratégico para hilvanar una política integral de desarrollo humano, con fuertes compromisos con una ética y justicia globales unidas al respeto por los derechos humanos; por un bienestar humano como destino del crecimiento económico; por un respeto a las diferentes condiciones y necesidades de cada país, y con la responsabilización (*accountability*) de todos los actores, definida por normas y estándares, y dirigida no sólo a los gobiernos sino también a los actores supranacionales.

Hemos expresado en otros foros, y lo repetimos aquí, que es clara la necesidad de contar con una vía propia que incentive la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la configuración del desarrollo con gobernabilidad democrática que requiere el Estado mexicano.

De manera general, una agenda para la consolidación de la gobernabilidad democrática se podría concentrar en los siguientes enfoques aportados por Achard y Flores, a saber:

1) *La gobernabilidad como la eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública.*

Este primer enfoque incluye *siete subtemas*: el tamaño del Estado y la definición de los campos público y privado; las carencias institucionales

tanto en la formulación de los presupuestos nacionales como en la regulación estatal de las nuevas áreas, antes estatales, ahora asumidas por la sociedad; el problema de la burocracia y la capacidad del servicio civil; la eficacia del sistema legal y de la administración de justicia; la descentralización administrativa y la compatibilización de las administraciones nacionales, regionales y locales; la transparencia en la toma de decisiones o su obstaculización por presiones vinculadas a la corrupción, y la seguridad pública como garantía de los ciudadanos y la aptitud del combate contra el narcotráfico.

2) Bajo el segundo enfoque está *la gobernabilidad, entendida como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores.*

En este enfoque se incluyen *seis subtemas*: nuevos modelos de políticas sociales sectoriales que optimicen el uso de los recursos ya existentes; funcionalidad económica de la equidad y la integración social como soportes del crecimiento económico; estrategia de la reforma social para enfrentar el dualismo estructural, la pobreza y la marginalidad; políticas específicas para las áreas de emergencia social; articulación social de las diversidades culturales, sean étnicas, religiosas o de otro tipo, y nuevas expresiones societales que coelaboran políticas con el Estado.

3) Bajo el tercer enfoque tenemos a *la gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas del juego de cada democracia, y de las respectivas dotaciones de decisionalidad, representación y participación políticas que egresen de su sistema de gobierno, de su sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país.*

En este punto, nos encontramos con *seis subtemas* o aptitudes sobre los cuales trabajar: aptitud de los respectivos sistemas políticos para mantener la estabilidad; de los sistemas políticos para configurar mayorías gobernantes; de los partidos políticos para canalizar satisfactoriamente la representación popular; de los partidos políticos y de las organizaciones sociales para canalizar satisfactoriamente la participación popular; del sistema político de generar instancias de concertación social, y de las democracias para establecer el control político sobre las fuerzas armadas y encarar nuevas doctrinas profesionales.

4) Por último, *la gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica*.

Aquí se detectan *cuatro subtemas*: las opciones de cada país en términos de bloques intralatinoamericanos y extralatinoamericanos; las tradicionales rivalidades geopolíticas como obstáculos a la integración; la capacidad de los gobiernos para enfrentar los intereses corporativos que perjudica un proceso de integración económica, y la capacidad de los gobiernos de lograr que el público acepte como propia la consideración de las variables de las otras economías integradas, o lo que es lo mismo, la asunción del concepto de interdependencia, al mismo tiempo que el replanteamiento del concepto de soberanía nacional.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN. CONSOLIDAR LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La consolidación de la reforma del Estado con gobernabilidad es el gran reto actual que, estoy seguro, lograremos cumplir satisfactoriamente.

Ciertamente, en los últimos años, hemos dado pasos importantes para el fortalecimiento de nuestra democracia: los cargos de elección popular son ocupados mediante elecciones libres y transparentes; las leyes electorales son justas y las oportunidades de campaña son equitativas; la gente tiene el derecho de organizarse en diversos partidos políticos, y las oposiciones tienen la oportunidad de incrementar su presencia a través de las elecciones. Queda, no obstante, un largo camino por andar para consolidar la autodeterminación, autonomía y participación consensada de los diversos grupos sociales en los procesos de toma de decisiones. La democracia, aunque interiorizada en mayor medida, continuará con su viaje inacabado.

La confianza es la puerta de entrada para las interacciones entre la sociedad y el gobierno, y es un indicador elocuente de gobernabilidad, cuya importancia no puede ser pasada por alto. Ciertamente, cuando imperan la confianza y la transparencia, las relaciones entre los actores transitan por las anchas avenidas que nos conducen inexorablemente a nuestra grandeza nacional.