

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| IV. Una agenda institucional para la gobernabilidad democrática | 51 |
| <i>a) La garantía del orden público</i> | 51 |
| <i>b) La redefinición del esquema de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil</i> | 52 |
| <i>c) Fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político</i> | 53 |
| <i>d) Revigorización de los partidos políticos</i> | 54 |
| <i>e) Refuncionalización de los mecanismos de representación</i> | 55 |

IV. Una agenda institucional para la gobernabilidad democrática

El examen realizado en los capítulos II y III nos permite resumir ahora algunos de los más importantes retos a las democracias en América Latina, y comenzar a definir una agenda, tentativa y provisional, para la gobernabilidad democrática durante los próximos años. Cabe reconocer que los puntos de esta agenda son forzosamente generales, y que sólo en cada situación concreta corresponderá descender a un nivel de análisis más detallado y propositivo. El primer punto de la agenda se concentra en los temas de la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público; el segundo combina las dimensiones del desarrollo económico y la promoción del bienestar social; los últimos tres puntos se refieren al ámbito más general del orden político.

a) La garantía del orden público. La gobernabilidad supone una reconocida capacidad del gobierno para

mantener o restaurar rápidamente el orden público, hacer cumplir la ley y hacer acatar las políticas gubernamentales. Sin embargo, la proliferación de delitos comunes y la vinculación entre las dependencias del Estado y el crimen organizado, en particular ligado al narcotráfico, han generado durante los últimos años en las sociedades latinoamericanas una creciente inseguridad ciudadana. En tal sentido, las exigencias de una gobernabilidad democrática nos obligan a buscar un equilibrio entre eficacia gubernamental y control ciudadano. Así, es preciso dotar al gobierno de herramientas ágiles y eficientes para combatir el delito, pero también es necesario desarrollar mecanismos institucionales, entre los que se destacan la conformación de un Poder Judicial ágil e independiente, para impedir que la acción de los servicios de seguridad y las fuerzas del orden se desnaturalice por los cauces de la conducta arbitraria y la impunidad.

b) La redefinición del esquema de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil. El mantenimiento de adecuadas condiciones de gobernabilidad depende en alto grado de la capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía y una satisfactoria promoción del bienestar social. La experiencia histórica indica que la democracia funciona mejor cuando hay un aumento gradual, pero relativamente constante, del bienestar económico de la sociedad. En consecuencia, el control de variables macroeconómicas, la promoción del desarrollo y la distribución del ingreso, considerando cuidadosamente los efectos del crecimiento sobre el agotamiento de los recursos y la contaminación ambiental, han de tener la más alta prioridad en las agendas de las democracias.

Desde esta perspectiva, dos desafíos cruciales parecen presentarse para la gobernabilidad democrática: la lucha contra la pobreza y la vinculación con una ciudadanía cada vez más diferenciada en sus demandas y aspiraciones. En particular, y de manera más urgente, se hace evi-

dente la necesidad de políticas sociales más activas, destinadas a contrarrestar los efectos negativos de la crisis de los años ochenta, y de los ajustes y sobreajustes posteriores. Como es sabido, estos ajustes se han traducido en desocupación y subocupación, deterioro de los servicios sociales, y degradación general en las condiciones de educación, salud, vivienda, trabajo y cultura, entre otros aspectos.

Ahora bien, aquellos países que parecen estar reestructurando sus economías con un resultado de estabilidad y crecimiento se enfrentan con un dilema perturbador: ¿cómo responder a esta gama cruzada de demandas sin amenazar los logros en materia de estabilidad económica y reducción del déficit fiscal, o las perspectivas de crecimiento económico?

En los últimos años un conjunto de autores ha abogado por una redefinición de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, que supere los extremos fáciles del viejo modelo del Estado interventor o los limitados horizontes del llama-

do Estado “mínimo”. En esta línea se destaca la necesidad de que el Estado desarrolle una estructura en la que se combinen la coherencia interna del aparato estatal (dotado de una burocracia eficiente, un grado significativo de autonomía respecto de los intereses inmediatos de los grupos sociales circundantes, una concentración del saber técnico, un reclutamiento de personal con base en méritos y aptitudes, y la provisión de oportunidades mediante una carrera bien remunerada de largo plazo) con la capacidad para vincularse con sectores económicos, grupos y organizaciones de la sociedad civil, en un intercambio productivo en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

En tal sentido, se hace necesario fortalecer al Estado a fin de que pueda contar con los recursos necesarios para asumir una eficaz “gerencia pública del desarrollo social”, una gerencia capaz de diseñar y poner en práctica políticas sociales que alcancen a los sectores tradicionalmente postergados y a aquellos que han sido marginados por los procesos de ajus-

te. Lo anterior implica la rearticulación orgánica entre las políticas económicas y las sociales, la mayor participación de las comunidades asistidas por los programas sociales, la descentralización de las políticas, así como la incorporación de las organizaciones no gubernamentales para su más eficiente ejecución, y la formación sistemática de gerentes sociales.²⁶

c) *Fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político.* El flujo eficaz y legitimado de las decisiones políticas, en las sociedades democráticas modernas, requiere del equilibrio y el fortalecimiento de las instituciones de liderazgo, tanto en el nivel del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. Si el Congreso tiene que desempeñar un papel de gobierno efectivo, distinto del papel crítico y de oposición, habría de ser capaz de formular metas generales, determinar prioridades e

²⁶ Cfr. Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, CLAD/FCE/PNUD, Caracas, 1993.

iniciar programas, con base en mayorías estables y consistentes. Por su parte, un Poder Ejecutivo con capacidad operativa es esencial para una conducción efectiva de la política externa, el control de la burocracia y el establecimiento de metas generales y de política. El Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de asegurar la acción nacional en situaciones críticas de política económica y externa. No puede asumir esa responsabilidad si está amarrado por una cadena de restricciones y prohibiciones legislativas de escaso significado. Las restricciones legislativas sobre el Poder Ejecutivo deberían ser juzgadas siempre bajo la siguiente pregunta: ¿si el presidente no ejerce ese poder, quién lo hará? Si el Congreso puede ejercer eficazmente esas responsabilidades, puede haber buenas razones para restringir el poder del Ejecutivo. Pero debe cuidarse que cada restricción al poder presidencial no se traduzca en un aumento abusivo del poder de las dependencias burocráticas o de los grupos de interés privado.

Asimismo, es necesario instalar el debate democrático en el procedi-

miento administrativo, para impedir el monopolio de la destreza en la administración pública, y para restaurar algunas funciones del Parlamento, dándole nueva capacidad y, por lo tanto, la posibilidad de debatir en un mismo nivel con los funcionarios gubernamentales.

Una reforma general de la administración pública, y especialmente de su sistema de decisión y operación regional y local, constituye un tema central de la agenda de gobernabilidad de las democracias modernas.

d) Revigorización de los partidos políticos. Los partidos políticos son indispensables para asegurar el debate abierto sobre alternativas significativas, coadyuvar a la integración de intereses dispersos y desarrollar líderes políticos. Pero para continuar realizando estas funciones, los partidos tendrían que adaptarse a las cambiantes necesidades e intereses de un electorado más educado, más exigente y, en general, más sofisticado, que está menos dispuesto a comprometerse ciega e irrevocablemente con un partido específico y sus candidatos.

Para cumplir adecuadamente con sus funciones un partido político debe, por un lado, reflejar los intereses y necesidades de grandes fuerzas sociales y de grupos de interés de la sociedad y, por otro, ser en alguna medida independiente de los intereses particulares y tener capacidad de agregarlos y sintetizarlos en compromisos más amplios, proponiendo cursos de acción concretos respecto de los diversos problemas sociales. Los cambios en la estructura del partido, membresía, liderazgo y actividades, habrían de estar orientados hacia el incremento de su habilidad para realizar estas dos conflictivas pero indispensables funciones. En particular, en el marco de un ambiente altamente complejo y cargado de información, los partidos han de servir de ayuda para percibir el mundo, interpretar los acontecimientos, seleccionar y filtrar la información y simplificar alternativas.

Por otra parte, la revigorización de los partidos políticos requiere de una diversificación de las fuentes de financiamiento. Los partidos políticos no deberían depender exclusivamente de sus miembros individuales, inte-

reses organizados o del Estado, para tener los recursos necesarios que les permitan llevar a cabo sus funciones. Deberían ser capaces de obtener apoyo de las tres fuentes. Lograr un balance apropiado entre estas tres fuentes requiere de diferentes acciones en las distintas sociedades. El peligro de que los partidos políticos se conviertan en demasiado dependientes y responsables ante unos cuantos intereses corporativos, puede ser evitado por medio de una abierta publicidad de todas las contribuciones políticas y de la disposición equitativa de los dineros públicos como una alternativa y contrapeso de los fondos del sector privado.

e) *Refuncionalización de los mecanismos de representación.* Es sabido que no existe un sistema electoral “óptimo”, y que la combinación entre principios de representación (mayoritario y proporcional) e instrumentos de configuración del sistema (diseño de las circunscripciones, umbrales de representación y fórmulas específicas de asignación de escaños) impactan de manera diferencial en la configuración del sistema de partidos y la conformación del

gobierno.²⁷ Si bien la elección de un sistema por sobre otro ha de ser evaluada en el contexto concreto de la relación entre Estado y sociedad, desde la óptica de este trabajo creamos conveniente destacar la necesidad de conformar opciones partidarias sólidas, que eviten la dispersión electoral, y mayorías legislativas consistentes, que superen los peligros de una excesiva fragmentación.

Ahora bien, en las sociedades complejas la representación y agregación de intereses no pasa solamente por los partidos políticos; también está vinculada al desarrollo de fórmulas institucionales novedosas, capaces de responder a la creciente complejidad de una sociedad en continuo cambio y cada vez más demandante. En particular, y con atendible razón, se ha insistido en algunas limitaciones del modelo clásico del “subsistema de partidos” como esquema de mediación privilegiado entre la sociedad ci-

vil y el Estado. Así, por contraste, se han destacado las ventajas de los “varios acuerdos posibles, mediante los cuales los intereses organizados pueden mediar entre sus miembros (individuos, familias, empresas, comunidades, grupos) y diversos interlocutores (sobre todo los organismos del Estado o gobierno) ”.²⁸ Como lo adelantamos en el capítulo III, lejos de reivindicar las formas anquilosadas del “corporativismo autoritario”, hoy parece necesario revisar los alcances y posibilidades de pactos múltiples, en diversas dimensiones y niveles de la sociedad. Estos pactos de “nuevo tipo” constituirían acuerdos básicos sobre el rumbo de paquetes estratégicos de políticas, pero también fórmulas de toma de decisiones, capaces de incorporar garantías de previsibilidad y de compromiso en la acción de los actores económicos, sociales y políticos, de modo que aseguren la conformación de lo que hemos denominado un “paradigma de gobernabilidad”.

²⁷ Rolando Franco, “Sistemas Electorales y Gobernabilidad”, en José Luis Barros *et al.*, *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*, México, FLACSO/Porrúa/Universidad de Guadalajara, México, 1991, pp. 169-193.

²⁸ Philippe C. Schmitter, “Corporativismo (Corporativismo)”, en Matilde Luna y Ricardo Pozas H., *Relaciones corporativas en un período de transición*, IIS-UNAM, México, 1992, p. 4.